

Universitat de Lleida

## El arrendamiento forzoso de vivienda

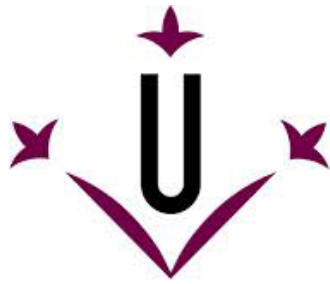
Cristina Argelich Comelles

<http://hdl.handle.net/10803/402356>



*El arrendamiento forzoso de vivienda* està subjecte a una llicència de [Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada 3.0 No adaptada de Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)

(c) 2017, Cristina Argelich Comelles



**Universitat de Lleida**

## **TESIS DOCTORAL**

**El arrendamiento forzoso de vivienda**

**Cristina Argelich Comelles**

Memoria presentada para optar al grado de  
Doctor por la Universidad de Lleida  
Programa de Doctorado en Construcción Europea: aspectos jurídicos y  
económicos

Directoras:  
Prof. Dra. Isabel Zurita Martín  
Prof. Dra. María José Puyalto Franco

Lleida, marzo de 2017



Para la realización de esta tesis doctoral, se ha recibido el apoyo de las siguientes instituciones públicas:



Ayuda destinada a universidades, centros de investigación y fundaciones hospitalarias para la contratación de personal investigador novel FI-DGR 2014, de la Agencia de Gestión de Ayudas Universitarias y de Investigación de la Generalitat de Cataluña.



Ayuda para personal predoctoral en formación para el año 2013, de la Universidad de Lleida.



Primer Premio del área de ciencias sociales y humanidades del XII Certamen Universitario Arquímedes de Introducción a la Investigación Científica para trabajos realizados por estudiantes universitarios, otorgado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte el 20 de noviembre de 2013.



*A mis padres*



## ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS UTILIZADAS .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>11</b>
<b>PRIMERA PARTE: EL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA Y SUS MANIFESTACIONES.....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO I. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA.....</b>	<b>17</b>
<b>1. CONCEPTO Y CATEGORIZACIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA .....</b>	<b>17</b>
1.1. EL CONTRATO FORZOSO.....	17
1.2. EL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA: SUS MANIFESTACIONES .....	24
1.2.1. <i>La constitución forzosa del arrendamiento de vivienda .....</i>	<i>25</i>
1.2.2. <i>La prórroga forzosa como forma de arrendamiento forzoso.....</i>	<i>31</i>
<b>2. PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO: EL DERECHO DE PROPIEDAD Y EL DERECHO A LA VIVIENDA .....</b>	<b>32</b>
<b>3. EL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA.....</b>	<b>34</b>
3.1. PRIVILEGIO DE LA VILLA DE MADRID SOBRE EL ARRENDAMIENTO DE LAS CASAS DE ELLA, TASAS Y RETASAS DE SUS ALQUILERES DE 8 DE MAYO DE 1610 .....	34
3.2. REAL PROVISIÓN DE ARRENDAMIENTOS DE CASAS DE MADRID, Y REGLAS QUE DEBEN OBSERVARSE EN ELLOS DE 31 DE JULIO DE 1792.....	36
3.3. LEY SANCIONADA SOBRE INQUILINATO DE CASAS Y OTROS PREDIOS DE 9 DE ABRIL DE 1842.....	40
3.4. REAL ORDEN DE 9 DE SEPTIEMBRE 1853 .....	43
3.5. CÓDIGO CIVIL ESPAÑOL DE 1889 .....	43
3.6. LEY DE 12 DE JUNIO DE 1911 RELATIVA A CONSTRUCCIÓN DE CASAS BARATAS Y REGLAMENTO PARA SU APLICACIÓN .....	44
3.7. REAL DECRETO DE 21 DE JUNIO DE 1920.....	45
3.8. REAL DECRETO DE 21 DE DICIEMBRE DE 1925.....	47
3.9. DECRETO DE 29 DE DICIEMBRE DE 1931 .....	48
3.10. LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS DE 1946.....	49
3.10.1. <i>El arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas .....</i>	<i>52</i>
3.10.2. <i>El posterior desarrollo del arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas en el Decreto de 3 de octubre de 1947 .....</i>	<i>53</i>
3.10.3. <i>El desahucio social de viviendas deshabitadas .....</i>	<i>55</i>
3.10.4. <i>La prórroga forzosa del arrendamiento de vivienda .....</i>	<i>56</i>
3.11. LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS DE 1956.....	61
3.12. DECRETO 4104/1964, DE 24 DE DICIEMBRE 1964, POR EL QUE SE APROBÓ EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE ARRENDAMIENTOS URBANOS DE 1964 .....	64
3.13. REAL DECRETO-LEY 2/1985, DE 30 DE ABRIL, SOBRE MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA .....	65
3.14. LEY 29/1994, DE 24 DE NOVIEMBRE, DE ARRENDAMIENTOS URBANOS .....	66
3.15. LEYES AUTONÓMICAS SOBRE ACCESO A LA VIVIENDA.....	67
3.15.1. <i>Cataluña .....</i>	<i>67</i>
3.15.1.1. <i>Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.....</i>	<i>67</i>
3.15.1.2. <i>Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria.....</i>	<i>68</i>
3.15.1.3. <i>Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.....</i>	<i>70</i>
3.15.2. <i>Andalucía.....</i>	<i>72</i>
3.15.2.1. <i>Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda .....</i>	<i>72</i>
3.15.2.2. <i>Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda .....</i>	<i>75</i>
3.15.3. <i>Navarra. Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra .....</i>	<i>76</i>
3.15.4. <i>Canarias. Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda.....</i>	<i>76</i>
3.15.5. <i>País Vasco. Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda.....</i>	<i>77</i>



3.15.6. Comunidad Valenciana. Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana .....	79
3.15.7. Extremadura. Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura .....	79
<b>4. EL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA: LA GESTIÓN DE VIVIENDAS VACÍAS EN EL REINO UNIDO, FRANCIA Y BÉLGICA.....</b>	<b>80</b>
<b>CAPÍTULO II. LAS MANIFESTACIONES DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA.....</b>	<b>85</b>
<b>1. LAS DOS MANIFESTACIONES DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO: LA CONSTITUCIÓN FORZOSA Y LA PRÓRROGA FORZOSA.....</b>	<b>85</b>
<b>2. LA CONSTITUCIÓN FORZOSA DEL ARRENDAMIENTO COMO FORMA DE ARRENDAMIENTO FORZOSO: SU OBJETO, SUJETOS Y CONTENIDO CONTRACTUAL .....</b>	<b>85</b>
<b>3. LA PRÓRROGA COMO FORMA DE EJECUCIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO .....</b>	<b>94</b>
3.1. LA PRÓRROGA TEMPORAL COMO PROLONGACIÓN DE LA DURACIÓN DEL CONTRATO.....	96
3.1.1. Plazo mínimo del arrendamiento de vivienda.....	96
3.1.2. Prórroga temporal del arrendamiento de vivienda .....	103
3.2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRÓRROGA FORZOSA: LA DETERMINACIÓN DE SU OBJETO, SUJETOS Y CONTENIDO CONTRACTUAL.....	107
3.3. EXCEPCIONES A LA PRÓRROGA FORZOSA .....	117
3.3.1. Necesidad de la vivienda arrendada del arrendador o de sus ascendientes o descendientes. 118	
3.3.2. Posibilidad del arrendatario de disponer de una vivienda desocupada apta para satisfacer sus necesidades y de características análogas a la vivienda arrendada.....	126
3.3.3. Derribo de la finca para su posterior reedificación aumentando el número de viviendas y manteniendo el de locales de negocio .....	127
3.3.4. Desocupación de la vivienda por el arrendatario durante seis meses en el curso de un año a excepción de la concurrencia de una justa causa.....	130
3.3.5. Ocupación por el arrendatario de dos o más viviendas en la misma población sin ser necesario para cubrir sus necesidades.....	142
<b>4. LA ACTUALIZACIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA: LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS.....</b>	<b>144</b>
4.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA: EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE URGENCIA .....	146
4.2. OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN: EL USO O EL USUFRUCTO DE LA VIVIENDA DESHABITADA.....	146
4.3. FUNDAMENTO DE LA EXPROPIACIÓN: EL INCUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD.....	150
4.4. CARÁCTER TEMPORAL DE LA EXPROPIACIÓN DEL USO DE VIVIENDAS .....	152
4.5. DETERMINACIÓN DEL BENEFICIARIO Y DEL SUJETO EXPROPIADO.....	153
4.6. EL JUSTIPRECIO DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS.....	155
4.7. LAS CONDICIONES DE HABITABILIDAD Y LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS .....	156
4.8. RÉGIMEN JURÍDICO Y CONTENIDO CONTRACTUAL DEL ARRENDAMIENTO FRUTO DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS .....	158
<b>SEGUNDA PARTE: LA CONFIGURACIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA.....</b>	<b>160</b>
<b>CAPÍTULO III. EL OBJETO DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA... 160</b>	
<b>1. PLANTEAMIENTO .....</b>	<b>160</b>
<b>2. EL OBJETO DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO: EL INCUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD .....</b>	<b>160</b>
<b>3. EL OBJETO DE LA CONSTITUCIÓN FORZOSA EN LAS LEYES DE ARRENDAMIENTOS URBANOS DE 1946, 1956 Y 1964.....</b>	<b>169</b>
3.1. LAS CONDICIONES DE HABITABILIDAD COMO REQUISITO PREVIO A LA CONSTITUCIÓN FORZOSA ....	170
3.2. EXCLUSIONES DE LA CONSTITUCIÓN FORZOSA .....	172
<b>4. EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS.....</b>	<b>175</b>

4.1. EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USUFRUCTO EN LA LEY 18/2007 DE CATALUÑA ..	175
4.1.1. <i>Supuesto de hecho habilitador de la expropiación temporal del usufructo</i> .....	176
4.1.1.1. Deshabitación permanente e injustificada durante más de dos años .....	176
4.1.1.2. Agotamiento de las vías de fomento para la habitación de la vivienda: en particular, las medidas fiscales y las sanciones administrativas pecuniarias .....	180
4.1.1.3. Demanda residencial fuerte y acreditada del municipio donde esté situada la vivienda.....	186
4.1.2. <i>Justificación de la deshabitación</i> .....	188
4.2. EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USUFRUCTO EN EL DECRETO-LEY 1/2015 DE CATALUÑA .....	191
4.2.1. <i>Supuesto de hecho habilitador de la expropiación temporal del usufructo</i> .....	192
4.2.2. <i>Las condiciones de habitabilidad y su exigibilidad en el momento del arriendo</i> .....	196
4.3. EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO EN LA LEY 4/2016 DE CATALUÑA .....	202
4.3.1. <i>Supuesto de hecho habilitador de la expropiación temporal de viviendas vacías por causa de                 interés social</i> .....	202
4.3.2. <i>Supuesto de hecho habilitador de la expropiación del uso</i> .....	203
4.4. EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO EN LA LEY 4/2013, DE ANDALUCÍA, EN LA LEY FORAL 24/2013, DE NAVARRA, EN LA LEY 2/2014, DE CANARIAS, Y EN LA LEY 3/2015, DEL PAÍS VASCO .....	204
4.4.1. <i>Supuesto de hecho habilitador de la expropiación temporal del uso de viviendas</i> .....	204
4.4.2. <i>Una especialidad del supuesto de hecho habilitador: el arrendamiento forzoso de viviendas                 deshabitadas de la Ley 3/2015, del País Vasco</i> .....	206
4.4.3. <i>Exclusiones de la expropiación temporal del uso de viviendas</i> .....	207
4.5. EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO EN LA LEY 2/2017, DE LA COMUNITAT VALENCIANA, Y EN LA LEY 2/2017, DE EXTREMADURA .....	210
<b>CAPÍTULO IV. LOS SUJETOS Y EL CONTENIDO CONTRACTUAL DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA.....</b>	<b>214</b>
<b>1. CONSIDERACIONES GENERALES .....</b>	<b>214</b>
<b>2. LOS SUJETOS Y EL CONTENIDO CONTRACTUAL DE LA CONSTITUCIÓN FORZOSA .....</b>	<b>214</b>
2.1. SUJETOS DE LA CONSTITUCIÓN FORZOSA .....	215
2.1.1. <i>El arrendador de la constitución forzosa</i> .....	215
2.1.2. <i>El arrendatario de la constitución forzosa</i> .....	215
2.1.3. <i>La intervención de la Administración en la constitución forzosa</i> .....	215
2.2. CONTENIDO CONTRACTUAL DEL ARRENDAMIENTO FRUTO DE LA CONSTITUCIÓN FORZOSA .....	216
2.2.1. <i>Entrega de la posesión de la vivienda, mantenimiento en el uso pacífico y uso habitacional</i> .....	217
2.2.2. <i>Prórroga forzosa del contrato de arrendamiento</i> .....	217
2.2.3. <i>Renta</i> .....	218
2.2.4. <i>Revisión de la renta</i> .....	219
2.2.5. <i>Fianza</i> .....	224
2.2.6. <i>Obras de mejora</i> .....	225
2.2.7. <i>Obras de reparación</i> .....	225
2.2.8. <i>Derechos de tanteo y retracto</i> .....	227
2.2.9. <i>Cesión de la vivienda arrendada por el arrendatario</i> .....	231
2.2.10. <i>Subarrendamiento</i> .....	233
2.2.11. <i>Subrogación mortis causa del arrendamiento de vivienda</i> .....	237
2.2.12. <i>Suspensión del contrato de arrendamiento de vivienda</i> .....	239
2.2.13. <i>Resolución del contrato de arrendamiento de vivienda y del subarrendamiento</i> .....	240
<b>3. LOS SUJETOS Y EL CONTENIDO CONTRACTUAL DE LA PRÓRROGA FORZOSA.....</b>	<b>247</b>
3.1. SUJETOS DE LA PRÓRROGA FORZOSA .....	248
3.2. CONTENIDO CONTRACTUAL DEL ARRENDAMIENTO PRORROGADO FORZOSAMENTE: LA DURACIÓN INDEFINIDA Y LA DETERMINACIÓN HETERÓNOMA DE LA RENTA .....	248
<b>4. LOS SUJETOS Y EL CONTENIDO CONTRACTUAL DEL ARRENDAMIENTO FRUTO DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS .....</b>	<b>255</b>
4.1. SUJETOS DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS.....	257
4.1.1. <i>La Administración expropiante: la parte arrendadora</i> .....	257
4.1.2. <i>El beneficiario: la parte arrendataria</i> .....	265
4.1.3. <i>El sujeto expropiado: nudo propietario y poseedor mediato</i> .....	272
4.2. CONTENIDO CONTRACTUAL DEL ARRENDAMIENTO DIMANANTE DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS .....	275

4.2.1. Entrega de la posesión de la vivienda y mantenimiento en el uso pacífico .....	278
4.2.2. Destino de la vivienda al uso pactado .....	281
4.2.3. Plazo mínimo del arrendamiento y su prórroga .....	284
4.2.4. Determinación de la renta: el arrendamiento ad meliorandum y la masovería urbana de Cataluña .....	285
4.2.5. Actualización de la renta .....	290
4.2.6. Pago de otros gastos diferentes de la renta .....	292
4.2.7. La fianza: atención especial a la problemática generada por su depósito obligatorio .....	294
4.2.8. Las obras de conservación como obras necesarias: el necesario consentimiento del sujeto expropiado pese a no ser parte arrendadora del contrato .....	301
4.2.9. Obras necesarias de adaptación de la vivienda .....	306
4.2.10. Obras de mejora .....	307
4.2.11. Elevación de la renta por mejoras .....	310
4.2.12. Exigencia de responsabilidad por obras incontestadas .....	312
4.2.13. El subarrendamiento: la limitación del subarrendamiento total para evitar la derogación práctica de los requisitos exigidos al beneficiario del arrendamiento .....	314
4.2.14. Sustitución del arrendatario: especial referencia a la naturaleza privativa del arrendamiento celebrado constante matrimonio .....	316
4.2.15. Derechos de adquisición preferente: el derecho de tanteo y el derecho de retracto .....	324
4.2.16. Desistimiento del arrendamiento de vivienda .....	326
4.2.17. Suspensión del contrato de arrendamiento de vivienda: requisitos, efectos y retorno en caso de derribo del edificio .....	328
4.2.18. Causas de extinción y de resolución del contrato de arrendamiento de vivienda .....	332
<b>CAPÍTULO V. LA FORMACIÓN Y LA EJECUCIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA .....</b>	<b>348</b>
<b>1. PERSPECTIVA GENERAL .....</b>	<b>348</b>
<b>2. LA FORMACIÓN Y LA EJECUCIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA .....</b>	<b>348</b>
2.1. LA FORMACIÓN Y LA EJECUCIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDAS DESOCUPADAS: ESPECIAL REFERENCIA AL DECRETO DE 3 DE OCTUBRE DE 1947 .....	348
2.2. LA FORMACIÓN Y LA EJECUCIÓN DEL DESAHUCIO SOCIAL DE VIVIENDAS DESHABITADAS .....	350
<b>3. LA FORMACIÓN Y LA EJECUCIÓN DEL ARRENDAMIENTO DERIVADO DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS .....</b>	<b>351</b>
3.1. CALIFICACIÓN JURÍDICA DE LA ADQUISICIÓN EXPROPIATORIA .....	354
3.2. PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO: EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO GENERAL Y EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE URGENCIA .....	356
3.3. PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO GENERAL: DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL .....	356
3.4. DECLARACIÓN DE LA NECESIDAD DE OCUPACIÓN .....	359
3.5. LA OPOSICIÓN A LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: LA OPOSICIÓN EN EL TRÁMITE DE INFORMACIÓN PÚBLICA .....	361
3.6. EL JUSTIPRECIO COMO LA GARANTÍA DE INDEMNIDAD EN LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: SU NATURALEZA Y CRITERIOS DE VALORACIÓN .....	363
3.7. PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN Y OCUPACIÓN DE LA VIVIENDA EXPROPIADA: LA TRANSFERENCIA DEL DERECHO DE USO .....	377
3.8. GARANTÍAS ECONÓMICAS DEL JUSTIPRECIO: LA RESPONSABILIDAD POR DEMORA EN EL PAGO DEL JUSTIPRECIO .....	381
3.9. PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE URGENCIA .....	383
3.10. EL DERECHO DE REVERSIÓN COMO GARANTÍA SUSTANCIAL DE LA EXPROPIACIÓN ANTE SU FALTA DE CONSECUCCIÓN .....	387
3.10.1. Supuestos de ejercicio del derecho de reversión .....	388
3.10.1.1. Falta de ejecución de la finalidad de la expropiación .....	388
3.10.1.2. Exceso de expropiación en las viviendas expropiadas .....	390
3.10.1.3. Desafectación originaria o sobrevenida de la vivienda a su finalidad: el uso habitacional mediante un arrendamiento .....	391
3.10.2. El pago de la indemnización reversional .....	394
3.11. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y LA EXPROPIACIÓN FORZOSA: ESPECIAL REFERENCIA A LOS TERCEROS ADQUIRENTES .....	395
3.12. CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA DISCRECIONALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA .....	397

3.13. GARANTÍAS JURISDICCIONALES EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA .....	398
<b>4. SINGULARIDADES EN LA EJECUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE LAS NORMAS DE EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS: LA VALORACIÓN DEL JUSTIPRECIO COMO ELEMENTO COMÚN .....</b>	<b>405</b>
4.1. ESPECIALIDADES DE LA LEY 18/2007, DE 28 DE DICIEMBRE, DEL DERECHO A LA VIVIENDA, DE CATALUÑA .....	405
4.2. ESPECIALIDADES DEL DECRETO-LEY 1/2015 DE CATALUÑA .....	407
4.3. ESPECIALIDADES DE LA LEY 4/2016 DE CATALUÑA .....	411
4.4. ESPECIALIDADES DE LA LEY 4/2013, DE ANDALUCÍA, DE LA LEY FORAL 24/2013, DE NAVARRA, DE LA LEY 2/2014, DE CANARIAS, Y DE LA LEY 3/2015, DEL PAÍS VASCO .....	413
4.4.1. <i>Procedimiento contradictorio de declaración de viviendas deshabitadas</i> .....	413
4.4.2. <i>Procedimiento de expropiación forzosa de carácter temporal del uso de las viviendas deshabitadas</i> .....	420
4.5. ESPECIALIDADES DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE LA VIVIENDA DESHABITADA PREVISTO EN LA LEY 3/2015 DEL PAÍS VASCO .....	426
4.6. ESPECIALIDADES DE LA LEY 2/2017, DE LA COMUNITAT VALENCIANA, Y DE LA LEY 2/2017, DE EXTREMADURA .....	427
<b>5. INEFICIENCIA DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS COMO MECANISMO CONSTITUTIVO DE UN ARRENDAMIENTO .....</b>	<b>431</b>
<b>6. LA FORMACIÓN Y LA EJECUCIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO EN EL DERECHO COMPARADO .....</b>	<b>437</b>
6.1. LA FORMACIÓN Y LA EJECUCIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO EN EL REINO UNIDO: LAS EMPTY DWELLING MANAGEMENT ORDERS U ÓRDENES DE GESTIÓN DE VIVIENDAS VACÍAS .....	438
6.2. LA FORMACIÓN Y LA EJECUCIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO EN FRANCIA .....	440
6.2.1. <i>Ejecución de la ocupación de espacios habitacionales vacantes</i> .....	441
6.2.2. <i>Ejecución de la requisición temporal del usufructo de las viviendas vacías cuya titularidad pertenezca a una persona jurídica</i> .....	442
6.3. LA FORMACIÓN Y LA EJECUCIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO EN BÉLGICA .....	443
6.3.1. <i>Ejecución de la gestión pública de vivienda o requisita blanda</i> .....	444
6.3.1.1. Ejecución de la gestión pública de vivienda en Bruselas .....	445
6.3.1.2. Ejecución de la gestión pública de vivienda en Valonia .....	449
6.3.1.3. Ejecución de la gestión pública de vivienda en Flandes .....	451
6.3.2. <i>Ejecución de la requisición de viviendas deshabitadas</i> .....	453
<b>TERCERA PARTE: EL AJUSTE CONSTITUCIONAL DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA Y SUS ALTERNATIVAS .....</b>	<b>458</b>
<b>CAPÍTULO VI. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA.....</b>	<b>458</b>
<b>1. CONSIDERACIONES INICIALES .....</b>	<b>458</b>
<b>2. LA COMPATIBILIDAD DEL DERECHO DE PROPIEDAD CON EL ARRENDAMIENTO FORZOSO .....</b>	<b>458</b>
2.1. CONCEPTO Y CONFIGURACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD .....	458
2.2. LA FUNCIÓN SOCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD: LAS LIMITACIONES, CARGAS Y OBLIGACIONES DEL DERECHO DE PROPIEDAD .....	461
2.3. LA RESERVA DE LEY ESTATAL Y EL REPARTO COMPETENCIAL DE LA REGULACIÓN RELATIVA AL DERECHO DE PROPIEDAD .....	466
2.4. EL CONCEPTO CONSTITUCIONAL DE EXPROPIACIÓN FORZOSA .....	468
<b>3. EL DERECHO A LA VIVIENDA Y SU ENCAJE EN EL ARRENDAMIENTO FORZOSO.....</b>	<b>470</b>
<b>4. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO .....</b>	<b>483</b>
4.1. POSICIONAMIENTO CONSTITUCIONAL SOBRE LA CONSTITUCIÓN FORZOSA Y LA PRÓRROGA FORZOSA: ESPECIAL REFERENCIA A LA STC 89/1994 DE 17 DE MARZO .....	484
4.2. CONSTITUCIONALIDAD DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS .....	487
4.2.1. <i>Las particularidades de la expropiación temporal del uso en la Ley 4/2013, de Andalucía, en la Ley Foral 24/2013, de Navarra, en la Ley 2/2014, de Canarias, en la Ley 3/2015, del País Vasco, en la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, y en la Ley 2/2017, de Extremadura</i> .....	490

4.2.2. <i>La STC 93/2015 de 14 de mayo, sobre la constitucionalidad del Decreto-ley 6/2013 de Andalucía</i> .....	494
4.2.3. <i>Los elementos del análisis de la constitucionalidad de la expropiación temporal del usufructo en la Ley 18/2007 y en el Decreto-ley 1/2015 de Cataluña</i> .....	497
4.2.4. <i>Los elementos del análisis de la constitucionalidad de la expropiación temporal del uso de la Ley 4/2016 de Cataluña</i> .....	499
<b>CAPÍTULO VII. ALTERNATIVAS AL ARRENDAMIENTO FORZOSO COMO MECANISMO CONSTITUTIVO DE UN ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA</b> .....	<b>500</b>
<b>1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES</b> .....	<b>500</b>
<b>2. INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS DE LEGE LATA AL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA</b> .....	<b>500</b>
2.1. SUSPENSIÓN DE LOS LANZAMIENTOS SOBRE VIVIENDAS HABITUALES DE COLECTIVOS ESPECIALMENTE VULNERABLES: LA CESIÓN POR EFECTO LEGAL DEL USO DE LA VIVIENDA OBJETO DE LA EJECUCIÓN .....	501
2.1.1. <i>Supuesto de hecho habilitador: la deuda, el proceso y el bien hipotecado</i> .....	503
2.1.2. <i>Ámbito de aplicación temporal</i> .....	507
2.1.3. <i>Ámbito de aplicación personal: el adjudicatario y el deudor hipotecario</i> .....	507
2.1.4. <i>Naturaleza jurídica de la cesión del uso posterior a la suspensión y distinción de sus figuras afines: la expropiación forzosa y el comodato forzoso</i> .....	517
2.1.5. <i>El derecho de habitación legal tácito y su inscribibilidad en el Registro de la Propiedad</i> .....	523
2.1.6. <i>La ejecución ordinaria posterior a la suspensión: en particular, los intereses moratorios</i> ....	524
2.2. ARRENDAMIENTO DERIVADO DE LA DACIÓN EN PAGO DE LA VIVIENDA EN APLICACIÓN DEL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS.....	527
2.2.1. <i>El Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras: especial referencia a los sujetos pasivos de las medidas contenidas</i> .....	527
2.2.2. <i>La dación en pago de la vivienda habitual y el arrendamiento que origina</i> .....	529
2.3. LA PROPUESTA DE ARRENDAMIENTO SOCIAL PREVIA A LA EJECUCIÓN HIPOTECARIA DE LA LEY 24/2015, DE 29 DE JULIO, DE MEDIDAS URGENTES PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA Y LA POBREZA ENERGÉTICA, DE CATALUÑA.....	533
2.3.1. <i>Sujetos de la propuesta de arrendamiento social</i> .....	534
2.3.2. <i>Los estadios de la propuesta de arrendamiento social</i> .....	535
2.4. LA CESIÓN OBLIGATORIA DE VIVIENDAS DE LA LEY 24/2015, DE 29 DE JULIO, DE MEDIDAS URGENTES PARA AFRONTAR LA EMERGENCIA EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA Y LA POBREZA ENERGÉTICA, DE CATALUÑA, Y DE LA LEY 10/2016, DE 1 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS DE EMERGENCIA EN RELACIÓN CON LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL SISTEMA PÚBLICO DE SERVICIOS SOCIALES Y CON EL ACCESO A LA VIVIENDA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN .....	537
2.5. LA OBLIGACIÓN DE REALOJAMIENTO EN DETERMINADOS SUPUESTOS DE PERSONAS O UNIDADES FAMILIARES EN RIESGO DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL DE LA LEY 4/2016 DE CATALUÑA .....	541
2.6. EL ARRENDAMIENTO CON OPCIÓN DE COMPRA PARA EVITAR EL LANZAMIENTO DEL DEUDOR HIPOTECARIO DE LA LEY 2/2017, DE LA COMUNITAT VALENCIANA: ESPECIAL REFERENCIA A LA RENTA Y LA PRÓRROGA DEL ARRENDAMIENTO.....	543
2.7. EL IMPUESTO SOBRE LAS VIVIENDAS DESHABITADAS PREVISTO EN CATALUÑA, EN EL PAÍS VASCO Y EN NAVARRA .....	546
2.7.1. <i>El impuesto sobre las viviendas vacías con la finalidad de adquirir viviendas para su arrendamiento social previsto en la Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012, de Cataluña</i> .....	547
2.7.2. <i>El canon por vivienda deshabitada de la Ley 3/2015 del País Vasco</i> .....	553
2.7.3. <i>El impuesto sobre las viviendas deshabitadas de 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 Locales de Navarra: su configuración como una medida recaudatoria no finalista</i> .....	554
2.7.4. <i>Constitucionalidad del impuesto sobre las viviendas vacías</i> .....	556
<b>3. PROPUESTAS DE LEGE FERENDA ALTERNATIVAS AL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA</b> .....	<b>561</b>
3.1. EL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA POR FASES: ESPECIAL REFERENCIA A LA EJECUCIÓN SUBSIDIARIA.....	562
3.2. LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS COMO PROCEDIMIENTO ESPECIAL .....	566

---

3.3. LAS FORMAS DE GESTIÓN DE VIVIENDAS VACÍAS CERCANAS AL ARRENDAMIENTO FORZOSO EN EL DERECHO COMPARADO: LA POSIBILIDAD DE ARTICULAR LAS MEDIDAS DEL REINO UNIDO.....	567
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>569</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA CITADA.....</b>	<b>579</b>
<b>SENTENCIAS Y RESOLUCIONES CITADAS.....</b>	<b>627</b>
TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.....	627
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA.....	627
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	627
TRIBUNAL SUPREMO: SALAS PRIMERA, SEGUNDA Y TERCERA.....	629
TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA: SALAS PRIMERA Y TERCERA.....	642
AUDIENCIAS PROVINCIALES.....	642
JUZGADOS PENALES.....	643
JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.....	643
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO.....	644
REINO UNIDO: CASE LAW.....	644
FRANCIA: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y TRIBUNAL SUPREMO.....	645
BÉLGICA: TRIBUNAL SUPREMO.....	645

**ABREVIATURAS UTILIZADAS**

AC	Sentencias y autos de las Audiencias Provinciales en materia Civil y Mercantil, Juzgados de Primera Instancia y Tribunal de Defensa de la Competencia
art.	Artículo
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
ATS	Auto del Tribunal Supremo
BOC	Boletín Oficial de Canarias
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPC	Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BOR	Boletín Oficial de La Rioja
CC	Código civil español de 1889
CE	Constitución Española de 1978
Cfr.	Confrontar
Código Penal coord.	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal Coordinador
DA	Disposición Adicional
DF	Disposición Final
dir.	Director
DOCV	Diario Oficial de la Comunidad Valenciana
DOE	Diario Oficial de Extremadura
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DT	Disposición Transitoria
ed.	Editor
<i>EDMO</i>	<i>Empty Dwelling Management Order</i>
EUROSTAT	Oficina Estadística de la Unión Europea
<i>FMO</i>	<i>Final empty dwelling management order</i>
<i>GG</i>	<i>Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland</i>
GM	Gaceta de Madrid
<i>GU</i>	<i>Gazzetta Ufficiale</i>
<i>Ibíd.</i>	<i>Ibidem</i>
<i>IMO</i>	<i>Interim empty dwelling management order</i>
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
<i>JORF</i>	<i>Journal Officiel de la République Française</i>
JUR	Repertorio de jurisprudencia de Audiencias Provinciales Aranzadi
LAU 1946	Ley de Arrendamientos Urbanos, de 31 de diciembre de 1946
LAU 1956	Ley de Arrendamientos Urbanos, de 13 de abril de 1956
LAU 1964	Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre 1964, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos
LAU 1994	Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LEF	Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa
LESVE	Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura
LFSVA	Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el

LFSVCV	cumplimiento de la función social de la vivienda, de Andalucía Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana
LFVN	Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra
LMVC	Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda
LVPV	Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, del País Vasco
LH	Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria
LHA	<i>Local Housing Authority</i>
lib.	Libro
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LOTCC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
MB	<i>Moniteur Belge</i>
núm.	Número
<i>op. cit.</i>	<i>Opus citatum</i>
p.	Página
RDGRN	Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado
REF	Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa
RPT	<i>Residential Property Tribunal</i>
RH	Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario
RJ	Repertorio de jurisprudencia del Tribunal Supremo y de Tribunales Superiores de Justicia Aranzadi
RTC	Repertorio de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Aranzadi
SAP	Sentencia de Audiencia Provincial
SAREB	Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria
SJCA	Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo
SJP	Sentencia del Juzgado Penal
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
tít.	Título
TS	Tribunal Supremo
UKOD	<i>United Kingdom Official Documents</i>
vol.	Volumen



## INTRODUCCIÓN

En palabras de DÍEZ-PICAZO<sup>1</sup>, “[u]no de los problemas que con mayor intensidad y hondura preocupa a la ciencia jurídica contemporánea es el de la intervención del Estado en el derecho patrimonial”. En el primer estudio de un jurista español sobre los contratos forzosos y la crisis en la autonomía de la voluntad que suponían, fue esa preocupación la que le llevó a apreciar que “[l]os moldes clásicos son inservibles para recoger esta realidad. [...] Esta inservibilidad produce una honda confusión en la propia ciencia del Derecho y en seguida se oyen voces que pregonan su decadencia”. Sesenta años después de esta afirmación podemos constatar que esta realidad que se pretendía decadente se ha acentuado, y que la intervención de la Administración en las relaciones jurídico-privadas posee cada vez más relevancia.

En el ámbito de la vivienda dicha intervención se ha focalizado en la aplicación de unas medidas de arrendamiento forzoso, que se expresan en dos manifestaciones: por una parte, la constitución forzosa, consistente en la imposición administrativa del deber de celebrar un contrato de arrendamiento; y, por otra parte, la prórroga forzosa, que implica la continuación forzosa por efecto legal de un contrato de arrendamiento celebrado voluntariamente. A estas medidas, de las cuales solamente resta vigente la prórroga forzosa para los contratos de arrendamiento de vivienda celebrados con anterioridad a 9 de mayo de 1985, se le suma lo que puede considerarse su actualización: la expropiación temporal del uso de viviendas para cederlas en arrendamiento. Este instrumento supone el resurgimiento de las medidas de arrendamiento forzoso porque se publica tal relación jurídica con la intervención de la Administración como parte del contrato, una posición que no ostentaba en las dos medidas anteriores.

Todas las manifestaciones de arrendamiento forzoso impulsadas desde el s. XVIII no han sido suficientemente efectivas para solucionar el problema de acceso a la vivienda, puesto que se han articulado como soluciones de contingencia ante determinados contextos –de escasez en un primer momento y de sobreoferta en la actualidad–, así como en atención a la capacidad económica de los beneficiarios, especialmente en momentos de crisis económica como el actual. Desde esta hipótesis, el objeto de este trabajo consistirá en el análisis de las manifestaciones de arrendamiento forzoso, que fueron previstas hasta el Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de

---

<sup>1</sup> DÍEZ-PICAZO, L., “Los llamados contratos forzosos”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 9, 1, 1956, pp. 85-86.

1964, así como su actualización en la legislación autonómica de expropiación temporal del uso de viviendas vacías de Andalucía, Navarra, Canarias, Cataluña, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura. En este sentido, es oportuno destacar que no existe un trabajo monográfico previo sobre el arrendamiento forzoso de vivienda, lo que justifica su pertinencia desde el punto de vista científico.

Con la finalidad de contextualizar el objeto de la investigación, resultan necesarios los datos judiciales y estadísticos como expresión objetiva del grave problema de acceso a la vivienda que se produce en la actualidad. Desde el año 2008, se han realizado en España 607.801 ejecuciones hipotecarias y 414.370 lanzamientos, según datos del Consejo General del Poder Judicial<sup>2</sup>. El último Censo de Población y Viviendas<sup>3</sup> del año 2011 reveló que existen 3.443.365 viviendas vacías, lo que representa un 19,04% del total de viviendas. Desde el primer Censo de Edificios y Viviendas de 1950<sup>4</sup>, cuando ya se habían creado las medidas de constitución forzosa y de prórroga forzosa, el número de viviendas se ha triplicado y la cantidad de viviendas deshabitadas se ha octuplicado, en particular se ha incrementado un 10,8% en la última década<sup>5</sup>. Pese a las medidas implantadas, no se ha mejorado el acceso a la vivienda ni se ha reducido significativamente el número de viviendas vacías, sino todo lo contrario.

Por su parte, las estadísticas<sup>6</sup> sobre vivienda de la Oficina Estadística de la Unión Europea –en adelante EUROSTAT– cuantifican en un 70,1% los europeos que residen en una vivienda en propiedad, mientras que en España este dato aumenta hasta el 78%. El acceso a la vivienda en régimen de arrendamiento es todavía escaso en España porque representa el 21,2%, situándose la media de los Estados miembros de la Unión Europea en el 29,9%. Estos datos se distribuyen en el ámbito interno en una proporción de un 11,2% en arrendamiento ordinario y de un 10% en arrendamiento protegido, cuando la media europea supone un 19,1% y un 10,8% respectivamente.

---

<sup>2</sup> CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *La justicia dato a dato: año 2015. Estadística Judicial*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2016, pp. 57-58.

<sup>3</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censo de Población y Viviendas 2011*, de 18 de abril de 2013, consultable en: [http://www.ine.es/censos2011\\_datos/cen11\\_datos\\_inicio.htm](http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm).

<sup>4</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censo de edificios y viviendas*, Tomo I, Madrid, Hijos de E. Minuesa, 1950, pp. 19-21. En el primer censo de viviendas, el total de viviendas eran 6.370.280, mientras que las viviendas vacías se componían de 150.920. El último censo de 2011 expresa que el total de viviendas es de 25.208.623 y el de viviendas vacías de 3.443.365.

<sup>5</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censo de Población y Viviendas 1991*, de 1 de marzo de 1991, consultable en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe243&file=inebase&L=0>. El incremento del número total de viviendas en la última década ha sido del 20,3%.

<sup>6</sup> EUROSTAT, *Estadísticas sobre vivienda*, 2016, consultable en: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing\\_statistics/es](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/es).

En la solución del desigual acceso a la vivienda posee un papel especialmente relevante la legislación en materia de arrendamientos urbanos. Por este motivo, se estudiará el papel que ha tenido el arrendamiento forzoso en esta legislación y la compatibilización de las normas de arrendamientos urbanos cuando el arrendamiento se crea con posterioridad a la expropiación temporal del uso. En consecuencia, la metodología científica del trabajo, en atención a los métodos propios de la investigación jurídica en particular, se basará en el método positivo y en el método histórico para el estudio de la legislación de arrendamientos urbanos y de las especialidades que presenta cuando la vivienda constituye su ámbito objetivo de aplicación. Asimismo, se recurrirá al método comparado en relación con los Estados culturalmente más cercanos, en particular los que han previsto medidas limítrofes al arrendamiento forzoso, formados por el Reino Unido, Francia y Bélgica. Resulta necesario adelantar que nuestra legislación de arrendamientos urbanos conllevó una alteración de las pautas de inversión residencial y un cambio en los mecanismos que regían el arrendamiento de vivienda, puesto que provocó una disminución del arrendamiento urbano y la generalización de la propiedad como forma de acceso a la vivienda. Finalmente, se atenderá al método funcionalista para dar contenido jurisprudencial a este trabajo, mediante los pronunciamientos judiciales y constitucionales de estos instrumentos y la valoración de su aplicación por parte de la doctrina, para advertir su alcance y efectividad.

A su vez, podemos sistematizar este análisis a partir de la estructura de este trabajo. La primera parte, formada por los dos primeros Capítulos, es la relativa al arrendamiento forzoso y sus manifestaciones. A modo de introducción, el Capítulo Primero pretende ofrecer un concepto atemporal de arrendamiento forzoso, y por ende actualizado, en el que tienen un papel relevante sus presupuestos constitucionales. Posteriormente, se atenderá a la evolución normativa del arrendamiento forzoso siguiendo el método histórico para, a través del método comparado, precisar las medidas de gestión de viviendas vacías existentes en el Reino Unido, Francia y Bélgica. El método analítico-descriptivo y el método comparado conformarán el hilo conductor de los restantes Capítulos, con la finalidad de examinar los tres conjuntos normativos del arrendamiento forzoso y proponer alternativas al respecto. En este sentido, el Capítulo Segundo profundizará en las dos manifestaciones de arrendamiento forzoso, a través del estudio de su régimen jurídico, y en los elementos comunes a la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas.

La segunda parte, relativa a la configuración del arrendamiento forzoso, está integrada por los Capítulos Tercero a Quinto. El Capítulo Tercero se dedicará al objeto del arrendamiento forzoso de vivienda, consistente en el incumplimiento de la función social del derecho de propiedad. Se identificará el objeto de estos instrumentos, y en particular el supuesto de hecho habilitador de la expropiación temporal del uso de viviendas, así como sus exclusiones. Los sujetos y el contenido contractual del arrendamiento forzoso serán los elementos del análisis del arrendamiento forzoso en el Capítulo Cuarto, delimitando los tres conjuntos normativos por requerir de un examen diferenciado y pormenorizado. Cabe mencionar que, respecto de la prórroga forzosa, se prestará especial atención a las consecuencias de su aplicación, porque explica en buena medida que en la actualidad la protección al arrendatario se exprese con el plazo mínimo y la prórroga del contrato de arrendamiento, o mediante la subrogación y los límites a la misma.

En cuanto a la formación y ejecución del arrendamiento forzoso, el Capítulo Quinto es el reservado a este contenido, prescindiendo de la prórroga forzosa por tratarse de un efecto legal. Por otra parte, la formación y ejecución de la expropiación temporal del uso de viviendas se integra de dos estadios: por un lado, un análisis común, relativo al procedimiento expropiatorio; y, por otro lado, las singularidades que las normas autonómicas presentan en su aplicación. Finalmente, se emitirá una valoración sobre la eficiencia de este mecanismo expropiatorio como instrumento constitutivo de un arrendamiento, y se detallará la formación y ejecución de las medidas cercanas al arrendamiento forzoso en el Derecho comparado.

Llegados a este punto, la tercera parte, formada por los Capítulos Sexto y Séptimo, consistirá en el estudio de la constitucionalidad del arrendamiento forzoso y sus alternativas. En el Capítulo Sexto se emitirá un pronunciamiento expreso sobre la constitucionalidad del arrendamiento forzoso, que se encuentra especialmente cuestionada en el ámbito de la expropiación temporal del uso de viviendas, tras el análisis de la compatibilidad del derecho de propiedad y del derecho a la vivienda con el arrendamiento forzoso. A partir del examen completo de los tres instrumentos que imponen un arrendamiento, y una vez han sido valorados los efectos de su aplicación, se plantearán unos mecanismos alternativos en el Capítulo Séptimo, porque es necesario no solo investigar sobre el arrendamiento forzoso, sino proponer mejoras al respecto. En este sentido, podemos identificar unos instrumentos alternativos *de lege lata* al arrendamiento forzoso de vivienda: la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas

habituales de colectivos especialmente vulnerables; el arrendamiento derivado de la dación en pago de la vivienda en aplicación del Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras; la propuesta de arrendamiento social previa a la ejecución hipotecaria; la cesión obligatoria de viviendas; la obligación de realojamiento en determinados supuestos de personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial; el arrendamiento con opción de compra para evitar el lanzamiento del deudor hipotecario; y el impuesto sobre las viviendas vacías. Asimismo, también se formularán unas alternativas *de lege ferenda*, integradas por: una propuesta de arrendamiento forzoso ejecutada por fases, que permite evitar los problemas derivados de la aplicación del arrendamiento forzoso; la posibilidad de articular un nuevo procedimiento expropiatorio expreso en este ámbito; y la articulación de las formas de gestión de viviendas vacías del Derecho comparado en España.

La contribución científica que se propone consiste en el examen completo del régimen jurídico y aplicación del arrendamiento forzoso en todas sus manifestaciones, para ofrecer una visión exhaustiva a la vez que global de estas medidas. La formulación de unas propuestas alternativas supone la consecuencia derivada del objeto de análisis de este trabajo, por cuanto es necesario realizar una revisión crítica de lo que ha representado y representa el arrendamiento forzoso. La legislación de arrendamiento forzoso, en términos generales, ha ido a remolque del contexto económico. A resultas de esta situación, la pretendida aptitud para el largo plazo que debería tener una regulación en materia de arrendamiento forzoso se desvanece ante la necesidad de aportar soluciones, como puede observarse en los breves periodos de vigencia de la normativa de arrendamientos urbanos hasta la aprobación de la primera Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946 y en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas. La continuidad en la acción pública en materia de vivienda es relevante porque, si bien no se ha planificado para el largo plazo, ha puesto de manifiesto que existe un problema aún pendiente de una solución concluyente. Las diferentes disposiciones que han tratado de favorecer el acceso a la vivienda han mostrado la excesiva rapidez y falta de reflexión sobre qué mecanismos se deben adoptar.

Fruto de la evolución normativa, tendente al equilibrio de las partes, ahora el acento se sitúa en la protección al arrendador, por la ineficacia de las medidas protectoras del arrendatario. La constante búsqueda del equilibrio entre las partes del arrendamiento tiene su reflejo en la discordancia entre el derecho constitucional a la vivienda y la realidad regulada, porque el mandato de los poderes públicos y la finalidad de su acción

no consiste en proporcionar una vivienda, sino en favorecer su acceso. En consecuencia, el propósito subyacente en la normativa no ha cambiado pero sí los medios empleados, pasando del arrendamiento forzoso a la expropiación del uso con la pretensión de encontrar un mecanismo adecuado para el cumplimiento de esta finalidad. Como reflexión previa al estudio del arrendamiento forzoso de vivienda, resulta oportuno apuntar que, si bien es cierto que la intervención pública debe ir encaminada a reequilibrar a las partes del arrendamiento, porque la autonomía de la voluntad se ha demostrado insuficiente, esta intervención debe informarse de la proporcionalidad necesaria para que el cumplimiento de ese fin no conlleve agravios excesivos, un elemento que se revelará como esencial a lo largo de este trabajo.

## PRIMERA PARTE: EL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA Y SUS MANIFESTACIONES

### CAPÍTULO I. CONCEPTO Y EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA

#### 1. Concepto y categorización del arrendamiento forzoso de vivienda

El arrendamiento forzoso de vivienda y sus manifestaciones constituyen el objeto de análisis de los dos primeros Capítulos. En este sentido, la categoría contractual de los contratos forzosos enmarca al arrendamiento forzoso de vivienda, por cuanto en esta se circunscribe. Mediante el estudio de dicha categoría contractual, se establecerán las características del arrendamiento forzoso de vivienda; estas van a ser la base sobre la cual se desarrollarán su objeto, sujetos, contenido contractual y su formación y ejecución en los próximos Capítulos. Una vez sentados los fundamentos del arrendamiento forzoso de vivienda, se analizarán todas las normas que lo han dispuesto, las que suponen una actualización de sus previsiones, formadas por la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, y la experiencia comparada en medidas cercanas al arrendamiento forzoso.

#### 1.1. El contrato forzoso

Los contratos que cuestionan abiertamente la autonomía de la voluntad se integran por el contrato forzoso o impuesto y el contrato dictado, dirigido o normado, al que se atenderá posteriormente. El contrato forzoso<sup>1</sup> es una categoría contractual nacida en la doctrina alemana<sup>2</sup> como *Kontrahierungszwang*, en contraposición al contrato dictado o

---

<sup>1</sup> En la doctrina americana, con la denominación “compulsory contracts”, se remarca el carácter coactivo en cuanto a la formación del contrato. LENHOFF, A., “The Scope of Compulsory Contracts Proper”, *Columbia Law Review*, 43, 1943, p. 586, explicó que los contratos forzosos son aquellos que una persona realiza porque se encuentra bajo la obligación legal de llegar a un acuerdo: “[w]hen a person is under a legal, and enforceable, duty to enter into an agreement with another we speak of such an agreement as a “compulsory contract”. Sobre la distinción entre contrato forzoso y normado, atiéndanse LASARTE ÁLVAREZ, C., *Principios de Derecho Civil III. Contratos*, Madrid, Marcial Pons, 2015, pp. 86-87, y DÍEZ-PICAZO, L., “Los llamados contratos forzosos”, *op. cit.*, p. 103.

<sup>2</sup> Véase *infra* el apartado 2 del Capítulo Segundo. El contrato forzoso ha sido categorizado en la doctrina alemana, que fue la creadora del concepto, como *Kontrahierungszwang*, es decir, la obligación de contratar. Por su parte, en la doctrina francesa ha recibido la denominación de *contrat imposé*, esto es, el contrato impuesto, y en la doctrina americana como *compulsory contract* o contrato obligatorio. El primer estudio del contrato forzoso es de NIPPERDEY, H. C., *Kontrahierungszwang und diktierter Vertrag*, Jena, Keip, 1920, p. 7, quien definió el contrato forzoso como aquel que se crea sobre la base de una norma del ordenamiento jurídico que impone a un sujeto, en interés de una persona beneficiaria, o bien un

*diktierter Vertrag*. El esquema de este contrato se concreta en que una norma con rango de ley habilita a la Administración a imponer como acto debido a un sujeto la formación de un contrato *ex novo*, a favor de una persona beneficiaria, pudiendo imponer parte de sus efectos. La concepción del contrato forzoso ha evolucionado<sup>3</sup>, puesto que en un principio también se incluía la obligación de celebrar un contrato y la determinación de su contenido por completo. Esta noción no tiene cabida en la actualidad porque en la práctica se deroga la autonomía de la voluntad y por tanto no puede hablarse de *contrato*.

Del concepto amplio ofrecido inicialmente se infiere que el acento recaía tanto en la formación del contrato como en los efectos del contrato. De esta manera, también es posible hablar de contrato forzoso cuando una norma obliga a seguir ejecutando los efectos de un contrato perfeccionado voluntariamente más allá del plazo pactado<sup>4</sup>. En la concepción actual de contrato forzoso, una norma legal habilita a la Administración a imponer dicho contrato y, si lo estima oportuno, también podrá determinar parte de sus efectos, así como prorrogarlos; dicha imposición se realiza en interés de una persona beneficiaria, que motiva esta actuación pública.

Desde un punto de vista dogmático, la expresión *contrato forzoso* puede resultar contradictoria<sup>5</sup>, puesto que la autonomía de la voluntad integra el término *contrato* y la

---

contrato en particular, o la obligación de celebrarlo con un contenido determinado o por determinar, un concepto demasiado amplio porque si se deroga la autonomía de la voluntad no es posible hablar de contrato. „Kontrahierungszwang ist die auf Grund einer Norm der Rechtsordnung einem Rechtssubjekt ohne seine Willensbildung im Interesse eines Begünstigten auferlegte Verpflichtung, mit diesem einen Vertrag bestimmten oder von unparteiischer Seite zu bestimmenden Inhaltes abzuschliessen“. BUSCHE, J., *Privatautonomie und Kontrahierungszwang*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999, pp. 234-256. A tenor de DURAND, P., “La contrainte légale dans la formation du rapport contractuel”, *Revue trimestrielle de droit civil*, 73, 1944, p. 79, el contrato forzoso es aquel contrato cuya celebración viene impuesta por la ley a una persona a favor de una persona beneficiaria, pudiendo escoger la contraparte y fijar las cláusulas del contrato y el tiempo y lugar de celebración, es decir, sin que la imposición afecte a los efectos del contrato: “[p]arfois la loi impose à une personne la conclusion d’un contrat, sans donner à une autre, en contre-partie, le droit d’obtenir à son profit la conclusion de la convention. L’intéressé est libre de choisir le cocontractant, il peut même ordinairement fixer librement les clauses de l’acte et les conditions externes de temps et de lieu qui accompagnent la conclusion de l’acte”.

<sup>3</sup> LÓPEZ SANTA MARÍA, J., “El contrato forzoso o impuesto”, *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, 59, 1975, pp. 61-62, expresaba que “[e]l contrato forzoso es aquel que la autoridad, de ordinario el legislador, obliga a celebrar, desapareciendo, entonces, la llamada libertad de no contratar”. Cabe matizar esta definición porque no es el legislador quien obliga, sino que mediante la disposición normativa correspondiente se habilita a la Administración, por ser el único ente con potestad suficiente para imponer la celebración del contrato forzoso, bajo apercibimiento de imponer sin contrato la misma relación jurídica. Por su parte, O’CALLAGHAN MUÑOZ, X., *Compendio de Derecho Civil*, Tomo II. Derecho de obligaciones, Volumen 1º. Teoría General de la obligación, del contrato y del acto ilícito, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1988, p. 268, explica que los contratos forzosos “[s]on contratos en los que se impone el deber de celebrar. Son contratos, pero que van precedidos por el deber de celebrarlos”.

<sup>4</sup> Véase *infra* apartado 1.2.2 de este Capítulo.

<sup>5</sup> BASTIDAS GARCÍA, J. M., CARDONA BERMÚDEZ, E., “El comercio electrónico y la protección al consumidor en Venezuela”, *Revista Electrónica de Estudios Telemáticos*, vol. 7, 1, 2008, p. 46, sobre esta



imposición como acto debido incide en el otorgamiento del contrato, un otorgamiento que será *forzoso*, o en su prórroga. Por este motivo, aunque no se imponga el contenido contractual, supone una afectación notable de la autonomía de la voluntad<sup>6</sup>. El contrato forzoso representa una medida *excepcional* porque no tiene ni carácter general, requiriendo una norma que habilite a imponerlo en un determinado supuesto, ni fuerza expansiva, puesto que desplegará sus efectos sobre unas determinadas partes.

Conviene distinguir la imposición de la celebración forzosa de un contrato y la continuación forzosa de un contrato perfeccionado voluntariamente. En el caso de la celebración forzosa existe un deber, y por tanto es susceptible de incumplimiento, procediendo una vía de apremio para cumplir con la ejecutoriedad de este acto heterónomo, que consistirá en última instancia en la imposición de la relación jurídica sin contrato por parte de la Administración. En cambio, ese deber se encuentra mucho más diluido en el ámbito de la continuación forzosa, porque el contrato ya existe y ya produce efectos, y lo que se impone a las partes es la continuación de su existencia y de algunos de sus efectos. Por ello, en la práctica parece difícil su incumplimiento, debido a que habitualmente la parte beneficiaria se hallará en posesión del objeto del contrato, y así la capacidad de objeción de la contraparte se desvanece. La ley posibilita la imposición del contrato forzoso o la prórroga forzosa del contrato, aunque de manera diferenciada. La constitución forzosa del contrato afecta a la autonomía de la voluntad en la fase de formación del contrato, porque su celebración se convierte en un acto debido<sup>7</sup>. Asimismo, cabe que la ley incida en los efectos del contrato, como sucede si se prorroga la vigencia del contrato por imperativo legal. En el caso de la continuación forzosa de un contrato perfeccionado voluntariamente, la imposición puede alterar los efectos, puesto que el contrato ya se ha formado, teniendo como resultado que se modifican los derechos y deberes de las partes.

---

contradicción expresan que “[a] simple vista parecen contradictorias las expresiones que los contratos provienen de la voluntad de las partes y a continuación señalar que hay contratos forzosos u obligatorios”. Esta contradicción ya fue resuelta por ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II, op. cit.*, p. 440, cuando manifestó que “¿no es contradictoria en sí misma la idea de contrato forzoso? En mi opinión, no. Lo mismo que no es contradictoria la idea de pago o cumplimiento voluntario de la prestación *debida*; pago que es también un acto forzoso, en el sentido de *debido*”.

<sup>6</sup> DÍEZ-PICAZO, L., “Los llamados contratos forzosos”, *op. cit.*, pp. 90-91, explicó que “al hablar de contrato forzoso no se hace referencia a los casos en que la voluntad por motivos internos no se determina libremente, [...] sino los casos de coacción extrema, de imposición en una palabra”, citando las ventas mediante cupo, las ventas forzosas de solares o el arrendamiento forzoso.

<sup>7</sup> ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II. Derecho de Obligaciones*, Madrid, Edisofer, 2011, pp. 439-440. LASARTE ÁLVAREZ, C., *Principios de Derecho Civil III, op. cit.*, pp. 55-62.

La extensión de la imposición puede detenerse en la obligación de celebrar el contrato o de continuarlo, o puede determinar de forma parcial los efectos de dicho contrato. En el caso de la imposición total, tanto de la existencia como de los efectos, estaríamos ante un caso de imposición de la relación jurídica; cuando la autonomía de la voluntad se suple por completo, ya no es posible hablar de contrato. Este elemento permite diferenciar los siguientes supuestos o categorías de contrato forzoso<sup>8</sup>. Por un lado, la imposición de la celebración de un contrato sin que se modifiquen sus efectos, en cuyo caso serán los mismos que los otorgados en un contrato libre o voluntario. Por otro lado, también conforma un contrato forzoso la obligación de la celebración del contrato junto con la determinación de parte de los efectos. Finalmente, constituye un contrato forzoso la continuación forzosa de un contrato perfeccionado voluntariamente<sup>9</sup>. La imposición del contrato es el elemento que distingue el contrato forzoso de las otras figuras contractuales que contradicen la autonomía de la voluntad. Por tanto, no integran<sup>10</sup> la categoría de contrato forzoso:

- a) La exigencia legal de contratar con una persona determinada, porque en este caso subsiste intacta la libertad de contratar o no contratar.
- b) El contrato definitivo que hay que concluir como efecto de un contrato preparatorio voluntario, puesto que no hay imposición heterónoma sino que las partes así lo han previsto.

<sup>8</sup> Las manifestaciones que habían sido observadas por la doctrina eran, en primer lugar, el supuesto en el que a una persona se le imponía contratar con una persona determinada, en cuyo caso la restricción era mínima. En segundo lugar, cuando una persona tenía que contratar contra su voluntad, que constituye el auténtico caso de contrato forzoso, porque se le impone como acto debido. La tercera manifestación aludida por la doctrina no es tal, porque en realidad se refería a los contratos forzosos heterodoxos en los cuales no cabe hablar de contrato, porque se impone la existencia y el contenido por completo de forma heterónoma. Véanse MOREL, R., “Le contrat imposé”, en RIPERT, G., *Le droit privé français au milieu du XXè siècle, études offertes à G. Ripert*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1954, pp. 116-120, y DURAND, P., “La contrainte légale”, *op. cit.*, p. 79. Cfr. LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho Civil II. Derecho de Obligaciones*, Volumen primero. Parte General. Teoría General del Contrato, Madrid, Dykinson, 2011, edición revisada por RIVERO HERNÁNDEZ, F., pp. 347-348, aludió respecto de la segunda manifestación, que es el verdadero contrato forzoso, que cuando el legislador obliga a celebrar un contrato deja elementos a la voluntad de quien debe contratar, pero “[o]tras veces, ni siquiera se exige la voluntad. Por ejemplo, cuando se prorroga el arrendamiento, el inquilino sigue habitando el piso por voluntad de la ley, y no del propietario [...] se está enfrente, no a un contrato, sino a una situación legal calcada sobre la situación contractual equivalente”. Cabe contradecirlo, puesto que en la prórroga existe un contrato previo perfeccionado voluntariamente y prorrogado forzosamente, sin que ello suponga la desaparición del contrato.

<sup>9</sup> Véanse *infra* apartados 1.2.2 de este Capítulo y 3 del Capítulo Segundo.

<sup>10</sup> LÓPEZ SANTA MARÍA, J., “El contrato forzoso o impuesto”, *op. cit.*, p. 62. LÓPEZ SANTA MARÍA, J., “Algunas consideraciones sobre el contrato, formuladas a propósito de los artículos 1351 y 1352 del nuevo Código Civil del Perú”, *Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*, 106, 1985, pp. 142-143.

- c) El contrato necesario que ha venido provocado por circunstancias excepcionales de hecho, como un incendio, un terremoto o cualquier otra catástrofe.
- d) Los contratos dictados, porque el legislador no limita la libertad de contratar sino que dispone el contenido del contrato.

La distinción del contrato forzoso en relación con otras figuras resulta relevante para categorizarlo correctamente. En este sentido, debe discernirse este contrato respecto del contrato *dictado*, *normado* o *dirigido*, que representa la sustitución de la autonomía de la voluntad de las partes para establecer los efectos del contrato por una norma que reglamentará tal relación jurídica<sup>11</sup>. En el caso del contrato forzoso, si el particular decide contratar, aunque sea fruto de la ejecución de un acto debido, se tratará de un contrato. Distinto es el caso de la imposición de la relación jurídica sin contrato porque no hay contrato, ni libre ni forzoso, aunque la relación jurídica guarde identidad con la que el contrato habría generado<sup>12</sup>. La existencia del contrato dictado deriva de un acto de las partes pero no sus efectos, que vienen establecidos en una norma, de ahí su denominación de *normado*. La imposición en el caso del contrato dictado se focaliza en los efectos del contrato, que se determinan de forma heterónoma. En consecuencia, el elemento que prescribe la diferencia entre el contrato dictado y el contrato forzoso es que en el primer caso la norma dispone el contenido del contrato, en cambio en el contrato forzoso siempre se impone la celebración o la continuación forzosa del contrato.

---

<sup>11</sup> KESSLER, F., "Some Thoughts on the Evolution of the German Law of Contracts: Part I", *UCLA Law Review*, 22, 1975, pp. 1072-1074, explica que el término "compulsory contracts" incluye también a los contratos dictados, que son los contratos determinados en todo o en parte por la ley, extremo que no podemos compartir porque la formación del contrato es voluntaria. Estos contratos se habían utilizado para la compraventa de armamento o de medicamentos. "The term "compulsory contract" includes "dictated" contracts, i.e., contracts whose terms are prescribed in whole or in part by statute". Además, manifiesta que como regla general se respeta la autonomía de la voluntad de las partes en la formación del contrato, pero las limitaciones sobre la autonomía de la voluntad han conllevado el reconocimiento de los contratos forzosos.

<sup>12</sup> ARNAU MOYA, F., *Manual de Derecho Civil II: Derecho de obligaciones y contratos*, Castelló de la Plana, Repositori UJI, 2009, pp. 10-11, advierte sobre los contratos forzosos que "son en gran parte producto del "dirigismo" estatal en materia económica y de la cada vez más absorbente intervención pública en materia patrimonial". Explica el autor un extremo que no puede compartirse por la explicación relativa a la habilitación legal de la imposición, puesto que para él "[l]os genuinos contratos forzosos no son verdaderos contratos, sino que se trata de hipótesis de constitución forzosa legal, administrativa o judicial de relaciones jurídicas de Derecho privado por razones de interés social". ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II*, *op. cit.*, p. 441.

La imposición del deber de contratar y de parte de los efectos no hace perder la naturaleza contractual al contrato forzoso. Por consiguiente, la distinción<sup>13</sup> que se ha intentado trazar entre el contrato forzoso ortodoxo –el que siendo impuesto, conserva los efectos de un contrato ordinario–, y el contrato forzoso heterodoxo –aquel en el que las partes pierden totalmente su autonomía de la voluntad, puesto que de forma heterónoma se determina la existencia y los efectos del contrato–, resulta poco convincente. En realidad, cuando estamos ante el denominado contrato forzoso heterodoxo se suple totalmente la autonomía de la voluntad, y por ello no es posible hablar de contrato. Pero cabe diferenciar a los contratos forzosos heterodoxos de los contratos dictados, ya que en los contratos dictados la celebración proviene del libre pacto entre las partes y los efectos vienen determinados *ex lege*, mientras que en los contratos forzosos heterodoxos la celebración y los efectos se imponen por la ley, impidiendo que pueda hablarse de contrato.

Cuando el art. 1090 CC contempla las obligaciones<sup>14</sup> nacidas de la ley, comprende al contrato forzoso. Las obligaciones pueden nacer directamente de la ley si la propia norma crea la relación jurídica, o indirectamente, en caso de que la ley habilite a la Administración para constituir forzosamente un contrato. El art. 1090 CC solo admite el

<sup>13</sup> Esta distinción la recoge LÓPEZ SANTA MARÍA, J., “El contrato forzoso o impuesto”, *op. cit.*, pp. 72-73. Manifiesta que en relación con los contratos forzosos heterodoxos que el mandato legal es bilateral y directo. Esta afirmación impide que *pueda hablarse de contrato*, puesto que se impone a ambas partes la relación jurídica y queda constituida y determinada en sus efectos directamente por la ley, luego no hay margen a la autonomía de la voluntad. LÓPEZ SANTA MARÍA, J., *Los Contratos. Parte General*, Santiago (Chile), Libromar LTDA, 2010, p. 12.

<sup>14</sup> DÍEZ-PICAZO, L., “Los llamados contratos forzosos”, *op. cit.*, p. 116, manifestó que el art. 1090 CC es una consecuencia de la admisión de la autonomía privada con carácter de regla general, y advierte que “esta regla general no puede convivir con otra de idéntica amplitud y de signo contrario. A esta regla general solamente se le pueden señalar excepciones. Y excepciones son todos los actos de constitución forzosa”. Esta afirmación debe precisarse porque los actos de constitución forzosa no son sino la concreción de una obligación legal. Por su parte, VERDERA SERVER, R., “Artículo 1090”, en CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J., VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (dirs.), *Código Civil Comentado*, Volumen III, Pamplona, Aranzadi, 2011, pp. 39-43, expresa sobre este precepto que “no cabe acudir al mecanismo presuntivo para entender que ha surgido esa obligación de origen legal; y que la previsión legal debe tener carácter expreso, lo cual afecta a la interpretación de esas previsiones legales”. Para SALVADOR CODERCH, P., “El artículo 1090 del Código Civil”, *Revista Jurídica de Catalunya*, 3, 1978, pp. 551-594, “[n]o queda claro cuál es su ámbito de aplicación. En segundo lugar la expresión «leyes especiales» resulta hoy inadecuada. Y a primera vista no se sabe si la no presumibilidad se refiere a las leyes y a su contenido o a la producción de los supuestos de hecho contemplados por aquéllas. La utilización de los adverbios «sólo» y «expresamente» dan la impresión de conllevar un mandato de utilización del argumento a contrario con la consiguiente exclusión de la posibilidad de usar el argumento analógico y, además, contribuye a perpetuar un prejuicio interpretativo contrario a las obligaciones legales”. LUNA SERRANO, A., “Comentario al artículo 1090”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011, pp. 9-11, entiende que la referencia del precepto debe permitir acoger los supuestos normativos de establecimiento inmediato del vínculo obligacional y los que requieren de un desarrollo mediante una disposición de rango menor. LLAMAS POMBO, E., “Artículo 1090”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 1187-1188.

acto de imposición si se ha establecido expresamente en una norma, es decir, que este acto solo tiene validez si se permite en una norma, de forma expresa y únicamente en los términos estrictos previstos por la ley. Al requerir el acto de constitución de una norma que lo ordene y en la que se fundamenta, debe ser conforme a los requisitos que exija.

En virtud de este acto, pueden delimitarse las fases de la formación del contrato forzoso. La doctrina contemporánea distingue dos fases en la formación de un contrato libre<sup>15</sup>: la anterior a la celebración del contrato, denominada fase de preparación, y la posterior, conocida como fase de ejecución, siendo la perfección del contrato el momento que separa las dos fases y no una fase más como consideraba la doctrina tradicionalmente. Estas dos fases pueden observarse también en el contrato forzoso en su modalidad de constitución forzosa<sup>16</sup>. Primero existe un mandato *administrativo* heterónimo en virtud del cual quien lo recibe debe concluir el contrato, pudiendo fijar sus efectos, lo que se correspondería con la fase de preparación vista anteriormente. La segunda fase consistiría en la relación jurídica que deviene entre las partes, correlativa con la fase de ejecución, una relación jurídica regida por la autonomía de la voluntad y que es idéntica a la de un contrato otorgado libremente, aunque puede determinarse parcialmente por la Administración sin derogar la autonomía privada por completo<sup>17</sup>. En cuanto a la prórroga forzosa de un contrato voluntario, el funcionamiento es distinto y las fases se concretan de la siguiente manera: en la primera, existe un mandato *legal* heterónimo en virtud del cual se autoriza a una parte a prorrogar la vigencia del contrato; y, en la segunda fase, la relación jurídica entre las partes mantiene su vigencia, lo que se corresponde con la fase de ejecución de un contrato libre, aunque pueden modificarse determinadas prestaciones por efecto legal.

Puede observarse que en el caso del contrato forzoso, en su modalidad de constitución forzosa, la imposición afecta a la fase de preparación del contrato de forma total y, parcialmente, si en la fase de ejecución se fijan heterónomamente algunos efectos. La

---

<sup>15</sup> DÍEZ-PICAZO, L., *Fundamentos de derecho civil patrimonial*, Volumen primero. Introducción. Teoría General del Contrato, Madrid, Civitas, 2012, p. 309. En la doctrina tradicional, se distinguían como fases la generación, la perfección y la consumación, habiendo evolucionado tal concepción porque “en el *iter* del contrato hay tan sólo dos [fases], que se encuentran separadas por un punto o momento. Son la fase anterior a la celebración del contrato y la fase posterior”.

<sup>16</sup> LÓPEZ SANTA MARÍA, J., “El contrato forzoso o impuesto”, *op. cit.*, pp. 61-62.

<sup>17</sup> BYDLINSKI, F., “Zu den dogmatischen Grundfragen des Kontrahierungszwanges”, *Archiv für die civilistische Praxis*, 180, 1980, p. 4, explicó que las restricciones a la autonomía de la voluntad han existido siempre, pero que la obligación de contratar que impone el contrato forzoso no solo afecta a su celebración, sino que también incide en otros ámbitos de la autonomía de la voluntad, en particular en la determinación del contenido.

prórroga forzosa precisamente incide en los efectos del contrato, situados en la fase de ejecución, de dos maneras diferentes: mediante la imposición de la continuación de un contrato, que deviene forzoso; y a través de la determinación heterónoma de parte de los efectos de dicho contrato. La oposición de las fases contractuales también puede realizarse con la distinción entre el *acto de constitución de la relación jurídica*, que la Administración impone a las partes, y la *relación jurídica constituida*, regida por el Derecho Civil y fruto del libre pacto entre las partes, pudiéndose determinar parcialmente por la Administración o la ley. Esta oposición, en la prórroga forzosa, se concretará en el mandato legal de ejecutar el contrato, imponiendo a las partes la continuación de la relación jurídica.

## 1.2. El arrendamiento forzoso de vivienda: sus manifestaciones

Las formas en las que el arrendamiento forzoso se ha articulado han sido variadas, teniendo como especialidad todas ellas, en contraste con el arrendamiento voluntario, la intervención administrativa. Como se ha referido, la Administración puede intervenir en dos momentos: en la constitución del arrendamiento, imponiendo al arrendador o a arrendador y arrendatario la contratación del negocio locativo, o también durante la vigencia del contrato libremente concertado mediante la imposición de la prórroga forzosa, que supone su continuación más allá de lo querido y pactado por las partes al celebrarlo. Estas manifestaciones, situadas en dos momentos diferentes, son las que imponen un arrendamiento: en el primer caso, un arrendamiento no constituido previamente y sin consentimiento de las partes; y, en el segundo caso, la continuación de un arrendamiento, que se transforma de voluntario en cuanto a su constitución a forzoso en cuanto a su continuación, considerando solamente la voluntad del arrendatario para tal prórroga. Las dos manifestaciones serán analizadas en profundidad en el Capítulo Segundo, junto con su actualización, relativa a la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas para su posterior arrendamiento.

La doctrina<sup>18</sup> ha ofrecido diferentes alternativas para describir al arrendamiento forzoso como institución civil de formación administrativa. El elemento común es que el núcleo de su regulación se sitúa en el Derecho Privado, con un ámbito de aplicación que supera la esfera privada por la intervención de la Administración en la tutela del interés general. La obligación de arrendar, si las partes pueden pactar libremente las

---

<sup>18</sup> DÍEZ-PICAZO, L., “Los llamados contratos forzosos”, *op. cit.*, pp. 95-102. DUALDE GÓMEZ, J., “Los imperativos contractuales”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 2, 2, 1949, p. 534.

condiciones, no modifica o erradica la autonomía de la voluntad, porque esta autonomía intervendrá precisamente en la fijación de los efectos del contrato. De manera distinta, la prórroga forzosa<sup>19</sup> afecta a la existencia pero no a la formación, puesto que el contrato de arrendamiento voluntariamente perfeccionado pasa a ser forzosamente prorrogado, y parcialmente a los efectos, al establecer heterónomamente un nuevo plazo de vigencia. En consecuencia, debe diferenciarse la imposición, que se produce con carácter previo, de los efectos, que son posteriores.

Llegados a este punto, conviene distinguir la prórroga forzosa de la tácita reconducción<sup>20</sup>. La tácita reconducción, que significa etimológicamente *volver a arrendar*, supone que una disposición legal deduce de la continuación sin oposición en la posesión de la vivienda arrendada la conclusión de un nuevo contrato sobre la misma cosa ya arrendada, por haber extendido su disfrute de forma consentida una vez vencido el plazo del primer contrato. Al tratarse de un nuevo contrato, y no de la prórroga forzosa de uno voluntario ya existente, no puede considerarse un supuesto de arrendamiento forzoso, por la novación contractual que supone. La tácita reconducción, en definitiva, presume una voluntad del silencio u omisión de las partes al finalizar el plazo del contrato. Se trata de un efecto positivo en tanto que reconoce legalmente efectos a este nuevo contrato, los mismos que para el arrendamiento inicial, por un plazo determinado de tiempo establecido en la norma, sin imponer heterónomamente la celebración del contrato, puesto que la voluntad de las partes se presume por sus propios actos, los de seguir disfrutando y permitiendo disfrutar de la vivienda arrendada.

### 1.2.1. La constitución forzosa del arrendamiento de vivienda

---

<sup>19</sup> DÍEZ-PICAZO, L., “Los llamados contratos forzosos”, *op. cit.*, p. 111, manifestó que “una norma puede crear una relación jurídica frente a dos personas de alguna manera unidas con anterioridad, pero una norma no puede unir a dos personas que en el momento anterior no lo estuvieron”. En esta definición se enmarcaría la prórroga forzosa como manifestación del arrendamiento forzoso.

<sup>20</sup> Sobre la regulación de la tácita reconducción en el art. 1566 CC, véase *infra* apartado 3.13 de este Capítulo. A tenor de MARTÍNEZ VELA, J. A., “La institución de la «tácita reconducción» en el Código Civil español”, *Revista de Derecho UNED*, 7, 2010, p. 434, la tácita reconducción no es una forma de arrendamiento forzoso y se diferencia de la prórroga forzosa en que “no supone una prórroga del contrato de arrendamiento existente, sino la celebración de un nuevo contrato de arrendamiento sobre la misma cosa por consentimiento presunto de ambas partes que se estima existente por el hecho de la aquiescencia de ambas en la continuación en el disfrute del bien al terminar el arriendo anterior”. Atiéndanse también MÉNDEZ TOMÁS, R. M., VILALTA NICUESA, A. E., *Arrendamientos Urbanos: cesión, subarriendo y subrogación*, Barcelona, Bosch, 2000, pp. 6-13, LASARTE ÁLVAREZ, C., *Principios de Derecho Civil III. Contratos*, *op. cit.*, pp. 248-249, COSSÍO Y CORRAL, A., RUBIO Y ARCOS, C., *Tratado de arrendamientos urbanos*, Madrid, Ediciones Rialp, 1949, pp. 386-403, GARCÍA ROYO, A., *Tratado de arrendamientos urbanos*, Volumen II, Madrid, Gráficas voluntas, 1947, pp. 14-27, y LOBO GARCÍA, A., “De la continuación del contrato de arrendamiento de vivienda sin prórroga forzosa, una vez concluida la tácita reconducción trienal de la nueva LAU”, *Actualidad Civil*, 4, 1999, pp. 1247-1259.

Los actos mediante los que se crean los arrendamientos forzosos varían de intensidad en función de distintos elementos que, combinados, ofrecen diferentes grados de afectación de la autonomía de la voluntad. El acto de constitución forzosa del arrendamiento de vivienda puede consistir tan solo en la imposición de un contrato a dos partes diferentes de quien exige la celebración del arrendamiento, que mantienen la libertad de determinar el contenido contractual. Pero también cabe que el legislador establezca en mayor o menor extensión el contenido contractual, imponiendo algunas cláusulas o derechos y deberes de las partes.

La forzosidad del arrendamiento hace que se diferencie el arrendamiento forzoso del voluntario en el origen de la relación jurídica, habiéndose utilizado distintas denominaciones como “relación de hecho paracontractual”, en palabras de SAVATIER<sup>21</sup>, “relaciones contractuales de origen legal”, según MOREL<sup>22</sup>, o “relaciones extracontractuales”, como expresó DURAND<sup>23</sup>. Estas denominaciones en realidad confunden el contrato y la relación jurídica que deviene de ellos, porque los calificativos *contractual* y *legal* se refieren al origen de la relación jurídica, sin ser admisible la conjunción de ambos términos, mientras que las expresiones paracontractual y extracontractual indican que el origen de la relación no es contractual. En definitiva, solamente afectan a la autonomía de la voluntad sin precisar su origen; este origen se sitúa en la norma que prevé el acto debido de celebración del contrato, una norma que habilitará a la Administración a imponer dicho contrato forzoso.

Por la falta de precisión de estas denominaciones sobre el origen de la relación jurídica, resulta necesario señalar que junto al contrato existen nuevos actos de constitución de relaciones jurídicas. Estos actos de constitución crean relaciones jurídicas idénticas a las que nacen de un contrato, aunque varíe la fuente de producción, en este caso la Administración, mediante un acto administrativo o una resolución judicial en caso de desacuerdo con el acto administrativo correspondiente<sup>24</sup>. Se sigue hablando de

---

<sup>21</sup> SAVATIER, R., “Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d’aujourd’hui”, *Revue internationale de droit comparé*, vol. 4, 4, 1952, p. 60.

<sup>22</sup> MOREL, R., “La contrat imposé”, *op. cit.*, pp. 116-120.

<sup>23</sup> DURAND, P., “La contrainte légale”, *op. cit.*, pp. 73-75.

<sup>24</sup> CERRILLO QUÍLEZ, F., “Renunciabilidad de beneficios en la legislación arrendaticia”, *Boletín de Justicia Municipal*, 176, 1950, p. 771, expresaba que “[e]l contrato tiene, por el contrario, una función social que cumplir y debe, en consecuencia, ingresar en uno de los tipos considerados como más adecuados para asegurar mejor esa finalidad”. BYDLINSKI, F., “Zu den dogmatischen”, *op. cit.*, p. 25, explicó que la finalidad teleológica del derecho en el caso de los contratos forzosos es asegurar que se cumpla la finalidad buscada por la norma, porque la norma es el medio útil para conseguir este propósito. „Man braucht dazu nur die gewöhnlichen Grundsätze teleologischer Rechtsfindung, wenn man akzeptiert,



arrendamiento forzoso porque la concepción de que sin acuerdo de voluntad no hay contrato permanece subyacente<sup>25</sup>; esta consideración explica la presencia del concepto de *faktisches Vertragsverhältnis*<sup>26</sup> o relación de hecho contractual para definir las relaciones jurídicas que se originan por un acto externo a las partes y prescindiendo de su voluntad. De esta manera, el arrendamiento forzoso supone un acto heterónomo, debiendo diferenciarlo de la relación jurídica que se deriva de él. El único ente externo a las partes con potestad para imponer un contrato forzoso es la Administración, en virtud del interés general que tutela, siempre que preexista una ley que habilite a esta actuación administrativa. En este sentido, el arrendamiento forzoso contiene una manifestación de autoridad sobre los sujetos que integran la relación jurídica, porque la creación de la relación no tiene carácter libre para las partes, sino que deriva de un mandato heterónomo por el que se impone a dos sujetos privados una relación jurídica privada.

Tradicionalmente, se ha definido el arrendamiento forzoso como *unilateralmente forzoso*, puesto que se insta por el sujeto beneficiario de la norma, que es el arrendatario, y se ejecuta por la Administración, que puede imponerlo al arrendador. Se remarca su carácter imperativo, ya que afecta a una parte que carece de poder de decisión en tal constitución y de la posibilidad de oponerse, en cuyo caso se derivaría la correspondiente imposición administrativa de la relación jurídica sin contrato. En contraste, el acto de constitución *bilateralmente forzoso* impediría hablar de contrato. En este acto de constitución se fijarían las dos partes y se les impondría el

---

daß der die Leistung vorbereitende Vertragsschluß und die Leistung selbst sich zueinander wie Mittel und Zweck verhalten“.

<sup>25</sup> DÍEZ-PICAZO, L., “Contrato y libertad contractual”, *Themis Revista de Derecho*, 49, 2004, p. 12, aludió a la pervivencia de esta concepción: “existieron razones de política social y para lograr un bienestar general, se adoptó el sistema de condiciones contractuales imperativamente fijadas por la ley [...] lo que, en su momento, fueron llamados contratos impuestos o contratos forzosos. Tantas agresiones y precedentes de tantas direcciones obligaban a pensar que del viejo paradigma del contrato quedaba poca cosa”. ORREGO ACUÑA, J. A., “Reflexiones en torno a los contratos forzosos”, *Lex et veritas*, 5, 2008, p. 13, reflexiona sobre el papel del acuerdo de voluntades en la creación de relaciones jurídicas: “[e]l acuerdo de las voluntades de los sujetos concernidos en un contrato, si bien corresponde a lo que usualmente acontece, no es un elemento de la esencia de la institución, pues hay numerosos casos en los cuales la ley obliga a contratar, forzando a las partes a manifestar su voluntad en determinado sentido, o incluso obliga a tener por celebrado un contrato”. LÓPEZ SANTA MARÍA, J., “El contrato forzoso o impuesto”, *op. cit.*, pp. 51-85. SOTO COAGUILA, C. A., “La autonomía privada y la buena fe como fundamento de la fuerza obligatoria del contrato”, *Vniversitas* 2003, 106, 2011, p. 528, respecto de la afectación de la intervención pública en la autonomía privada expresa que “el Estado interviene en las relaciones contractuales, modificando sus cláusulas (dirigismo contractual y revisión judicial), forzando a veces a celebrarlos a pesar de la voluntad contraria de los contratantes (contratos forzosos), o dispensándolos en otras de ejecutar sus prestaciones”.

<sup>26</sup> Atiéndase KESSLER, F., “Some Thoughts”, *op. cit.*, p. 1073, cuando explica que la jurisprudencia y la doctrina alemana ha desarrollado el concepto de la *faktisches Vertragsverhältnis*, que significa relación de hecho contractual, para dar cabida a esta nueva fuente de obligaciones. Esto es, que el contrato en realidad no surge del acuerdo de voluntades sino por una situación de hecho, por no existir la voluntad de celebrar el contrato. No se tiene en cuenta la voluntad de la persona a la que se le obliga a entrar en la relación jurídica, porque son los hechos y no el contrato quienes crean la relación.

arrendamiento forzoso sin necesidad de que una de ellas, a diferencia del caso anterior, solicitase tal acto de constitución y prescindiendo de su consentimiento.

En el caso del arrendamiento, la constitución forzosa debe entenderse unilateral porque el sujeto beneficiario, con su solicitud, puede imponerlo al arrendador. Esta imposición unilateral se ha justificado por su carácter tuitivo, ya que pretende proteger a ciertos colectivos convirtiendo su interés privado en parte de la satisfacción del interés público<sup>27</sup>. De esta manera, el arrendamiento forzoso implica un *límite en interés público*<sup>28</sup> del dominio porque aunque satisface la necesidad de un beneficiario privado, tiende a acometer un fin público que justifica la medida: la mejora del acceso a la vivienda y la protección de colectivos vulnerables. En este sentido, en el art. 545-2 b) del Código Civil de Cataluña<sup>29</sup>, se prevé expresamente que tienen la consideración de límites ordinarios del derecho de propiedad las restricciones relativas a la vivienda. Además, se corresponde con una *transferencia coactiva no expropiatoria* de la facultad de celebrar un contrato, sin suponer la expropiación de un derecho. Esto no significa que la fuerza vinculante del acto no requiera de la Administración, al contrario, pero necesita el impulso del arrendatario porque su voluntad, a diferencia de la del arrendador, se tiene en cuenta a efectos constitutivos por ser el beneficiario de la norma. En consecuencia, el arrendamiento forzoso de vivienda solo se constituye a instancia y en interés del arrendatario.

En atención a la naturaleza del arrendamiento forzoso, resulta extremadamente difícil que tengan cabida los vicios de la voluntad. Si la Administración no determina todos los elementos al completo, existirá un ámbito en el cual puedan tener presencia estos vicios como una posibilidad eventual, cuya anulabilidad podrá instar el beneficiario. Hace falta remarcar que los vicios de la voluntad pueden recaer en la Administración, resolviéndose en la jurisdicción contencioso-administrativa, o en las partes del contrato, ventilándose en la jurisdicción civil. La existencia de los vicios de la voluntad roza más lo imaginable que lo palpable y, en este sentido, los más proclives a crear una eventual conflictividad en las partes de un arrendamiento forzoso son: el dolo, respecto de la fijación de la renta; el error del arrendatario, relativo a la celebración de un contrato

<sup>27</sup> DÍEZ-PICAZO, L., “Los llamados contratos forzosos”, *op. cit.*, p. 106, señaló que la imposición unilateral supone que “[e]l acto estatal de constitución es un acto de realización del interés público, pero a la vez trata de satisfacer un interés privado (en definitiva, el interés público es la satisfacción del interés privado); de ahí que el acto estatal sólo se produzca merced al impulso del acto privado, del acto que manifiesta el interés privado”.

<sup>28</sup> Véase *infra* apartado 2.1.4 del Capítulo Séptimo. LASARTE ÁLVAREZ, C., *Compendio de derechos reales. Derechos reales e hipotecarios*, Madrid, Marcial Pons, 2016, pp. 10-11.

<sup>29</sup> El libro quinto de dicho Código, relativo a los derechos reales, fue publicado en el BOE de 22.6.2006.

forzoso creyendo que se trata de un contrato voluntario; y, finalmente, la violencia y la intimidación en lo que se refiere al incumplimiento de las condiciones de habitabilidad de la vivienda o la coacción para impedir la celebración del contrato.

El carácter del acto administrativo de arrendamiento forzoso había sido tradicionalmente *directo*, por su efecto constitutivo inmediato. Se produce una identificación doctrinal<sup>30</sup> entre la constitución bilateralmente forzosa y el hecho de que el carácter del acto administrativo sea directo, pero tal identificación no opera en sentido contrario. En contraste con la constitución directa, se encuentra la constitución *indirecta*. En ella, el acto administrativo, una vez ha sido dictado, no crea de forma inmediata la relación jurídica, sino que en virtud de este acto administrativo se genera un mandato en forma de acto debido del arrendador de constituir la relación. Este mandato va acompañado, a su vez, de un derecho del arrendatario de exigir esa constitución, identificándose la constitución indirecta con el acto de constitución unilateral. La imposición indirecta origina un acto de las partes<sup>31</sup> y solo entre las partes.

En consecuencia, el arrendamiento forzoso de vivienda supone un acto administrativo indirecto, porque no crea la relación jurídica sino que, en virtud de la ley que habilita a la Administración a imponer el arrendamiento forzoso, se obliga a contratar al arrendador como acto debido a favor del beneficiario, que es el arrendatario. Solo tendrá carácter directo en el caso de que la Administración, por la inactividad del arrendador, tenga que imponer la relación jurídica sin contrato.

Un arrendamiento, para ser calificado de forzoso, debe reunir unas determinadas características, que giran en torno al acto administrativo de imposición y su correspondencia con la satisfacción de un interés público determinado por la ley, en cuyo caso la imposición se encontrará justificada. La imposición constituye un *acto*

---

<sup>30</sup> DÍEZ-PICAZO, L., “Los llamados contratos forzosos”, *op. cit.*, p. 107, advirtió que “toda constitución bilateralmente forzosa ha de ser por exigencia lógica directa, puesto que es absurdo otorgar un derecho a exigir la constitución a quien ésta ha de imponerse forzosamente”. Cfr. LÓPEZ SANTA MARÍA, J., “El contrato forzoso o impuesto”, *op. cit.*, pp. 72-73, quien precisa que no toda constitución directa ha de ser bilateralmente forzosa.

<sup>31</sup> A diferencia de lo que sucedía en la anterior Ley 83/1980, de 31 de diciembre, de Arrendamientos Rústicos, pues en el caso del arrendamiento rústico forzoso, la Administración era la parte arrendataria, que a su vez subarrendaba a terceros la finca que incumplía la función social de la propiedad. ROCA BAIXAULI, J., *El arrendamiento Rústico Forzoso como Medio de Cumplimiento de la Función Social de la Propiedad en las Leyes de Reforma Agraria Españolas*, Tesis, Valencia, 1991, pp. 3-6, precisaba que es la Administración la que se constituye en una de las partes contratantes, la del arrendatario, y a su vez pasa a convertirse en subarrendador al ceder el uso de la finca a un tercero, que se refería a un agricultor profesional. VATTIER FUENZALIDA, C., “La elasticidad del Derecho de propiedad en los planes de mejora ejecutados mediante arrendamiento forzoso en el Derecho Agrario Español”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 515, 1976, pp. 833-858.

*jurídico* mediante el cual la Administración dicta un mandato vinculante de celebración de un arrendamiento, apoyado en una norma. La doctrina<sup>32</sup> ha considerado que el acto jurídico de imposición proviene directamente de una ley con una finalidad social organizadora. No podemos compartir este extremo puesto que la norma es previa y sirve de fundamento a la actuación posterior, y por ello el acto jurídico se configura como un acto administrativo.

Matizado el carácter administrativo de la imposición, supone un acto jurídico *directamente vinculante* porque obliga desde el momento en que se dicta el acto por parte de la Administración, el único ente con potestad para imponer la celebración del arrendamiento. Partiendo de la clasificación<sup>33</sup> entre actos de vinculación y actos de ejecución, que desarrollan el contenido de la relación jurídica, cabe categorizar al arrendamiento forzoso de vivienda como un *acto de vinculación*. El arrendamiento forzoso afecta a la existencia de la relación jurídica y por ello impone la celebración del contrato. En contraste, los actos de ejecución inciden en los efectos de la relación jurídica y, en consecuencia, solo se podrían dar en el caso de un contrato dictado, no de un contrato forzoso como es el que nos ocupa.

La imposición mediante la que se constituye un arrendamiento forzoso de vivienda conforma un acto que deriva de un ente superior a los particulares, esto es, la Administración, que ejerce la potestad de la que es titular creando un *acto estatal*, en el sentido de un acto administrativo, y por tanto de Derecho Público. Este acto, sin embargo, trasciende de la esfera pública a la privada, originando relaciones de Derecho Privado. La Administración, sin ser parte en el contrato, debe en realidad tutelar un interés que supera al meramente privado, el de la satisfacción del derecho a la vivienda previsto en el art. 47 de la Constitución Española, en adelante CE. Precisamente para tutelar el interés general, la imposición debe venir fijada externamente a las partes mediante un *acto heterónimo*, porque es alguien distinto a los titulares de la relación jurídica quien realiza el acto que la crea, interviniendo en la fase de formación del contrato. Juntamente con la heteronomía de la imposición existe la *coerción*, puesto que

---

<sup>32</sup> DÍEZ-PICAZO, L., “Los llamados contratos forzosos”, *op. cit.*, p. 113, manifestó que “[l]a constitución forzosa o imposición jurídica es, por tanto, un acto jurídico y, además, un precepto”. Cabe expresar el desacuerdo puesto que es un acto administrativo y no una norma, porque la norma es previa, aunque con ello se quiera destacar su carácter imperativo. Además, afirma que en toda norma hay un acto, cuando debería señalar que de toda norma se derivan actos.

<sup>33</sup> Esta clasificación fue inicialmente formulada por BETTI, E., *Teoría general del negocio jurídico*, Traducción y concordancias con el Derecho español por Antonio Martín Pérez, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1950, p. 19, y transformada por DÍEZ-PICAZO, L., “Los llamados contratos forzosos”, *op. cit.*, pp. 114-115.

resulta de obligatorio cumplimiento la celebración del contrato, bajo el apercibimiento de la imposición de la misma relación jurídica sin contrato.

Observamos así que de la tutela de los intereses generales, y en particular del derecho a la vivienda, se desprende el impulso de las actuaciones que destinan forzosamente la vivienda al uso habitacional, porque con el libre pacto de las partes este destino no ha sido suficientemente satisfecho y ello justifica una actuación pública para tutelar el interés general<sup>34</sup>. Un aspecto relevante en relación con la imposición es el necesario equilibrio entre los intereses públicos y privados. El interés público que se persigue con el arrendamiento forzoso de vivienda consiste en proporcionar una vivienda al beneficiario que no disponga de medios para satisfacer por sí mismo esta necesidad. El interés público se basa en el cumplimiento del derecho a la vivienda contenido en el art. 47 CE, siendo por ello un interés que supera a la esfera privada y motivando una actuación pública en este sentido. La doctrina<sup>35</sup> ha afirmado que el interés público que se contempla en realidad está formado por los distintos intereses privados que, si se realizan en su conjunto, permitirán la satisfacción del interés general perseguido mediante el arrendamiento forzoso. El arrendamiento forzoso de vivienda tiene una doble dimensión: por un lado, cumple con el interés privado del ciudadano que necesita una vivienda; y, por otro lado, satisface el interés público de forma parcial, porque no todos los ciudadanos que precisen de vivienda van a tenerla, sino los que de forma voluntaria lo soliciten y reúnan los requisitos exigidos. En consecuencia, es posible afirmar que el arrendamiento forzoso tiende a acometer un interés público, lo que se corresponde con un límite en interés público, y solo se crearán de modo forzoso las relaciones privadas que afecten directamente al interés público, en este caso el cumplimiento del derecho constitucional a la vivienda que consagra el art. 47 CE.

### 1.2.2. La prórroga forzosa como forma de arrendamiento forzoso

---

<sup>34</sup> BYDLINSKI, F., “Zu den dogmatischen”, *op. cit.*, p. 46, explicó que la función del contrato es igual que la justicia contractual porque debe aplicarse a las circunstancias que provocan que la autonomía privada no satisfaga suficientemente la finalidad pretendida por la norma. „Der Korrekturmaßstab der “Funktionsgerechtigkeit” erweist sich –wie jener der Vertragsgerechtigkeit– als nur bei Vorliegen von Umständen notwendig, die das zureichende selbsttätige Funktionieren der Privatautonomie stören“.

<sup>35</sup> Véase *infra* apartado 3 del Capítulo Sexto. La dimensión pública y privada se concretó, según DÍEZ-PICAZO, L., “Los llamados contratos forzosos”, *op. cit.*, p. 117, en que “el hecho de que el interés público comprenda una pluralidad de intereses privados, hace que cada concreto acto de constitución forzosa realice plenamente el interés privado y sólo parcialmente el interés público, porque este último sólo se habrá conseguido plenamente con el logro de todos y cada uno de los intereses privados de la especie de que se trate”.

La prórroga forzosa de un arrendamiento celebrado voluntariamente incide en la fase de ejecución del contrato, porque en virtud de una norma con rango legal se impone la continuación forzosa de dicho contrato y de parte de sus efectos, prescindiendo de la voluntad de las partes<sup>36</sup>. Los efectos que pueden modificarse heterónomamente se refieren a la duración del arrendamiento y a la renta. La prórroga forzosa no impone un deber al propietario susceptible de ser incumplido, porque el arrendatario ya tendrá la posesión de la vivienda, aunque el propietario pueda perturbarle en la posesión o interponer contra él una demanda de desahucio. La consecuencia principal de esta posesión es que no podrá estimarse la extinción del arrendamiento por cumplimiento del plazo de vigencia acordado, aunque la prórroga forzosa no supone que el contrato de arrendamiento tenga carácter indefinido. Esto puede observarse en los contratos posteriores al Real Decreto-ley 2/1985, según el cual si se pactaban como indefinidos no podía aplicarse la prórroga forzosa y seguían siendo contratos indefinidos. La prórroga forzosa implica un *límite en interés privado*<sup>37</sup> del dominio, a diferencia del arrendamiento forzoso, porque satisface la necesidad de un beneficiario privado y no se produce la consecución de un interés público superior. En este sentido, se corresponde una *limitación administrativa de derechos*, es decir, una incidencia que no modifica el derecho subjetivo afectado sino que transforma las condiciones de su ejercicio.

## **2. Presupuestos constitucionales del arrendamiento forzoso: el derecho de propiedad y el derecho a la vivienda**

El arrendamiento forzoso de vivienda se incardina en el ámbito de protección que ofrecen los arts. 33 y 47 CE, relativos al derecho a la propiedad privada y al derecho a una vivienda digna y adecuada. Esta medida incide de manera directa en estos dos derechos, y por este motivo serán desarrollados en el Capítulo Sexto, en el que se formulará un pronunciamiento sobre la eventual constitucionalidad de las medidas de arrendamiento forzoso.

El ejercicio del derecho de propiedad se encuentra sometido a la función social<sup>38</sup> que debe cumplir, es decir, a la satisfacción de un interés general que puede modificar su

---

<sup>36</sup> LÓPEZ SANTA MARÍA, J., “El contrato forzoso o impuesto”, *op. cit.*, pp. 57-58, sobre la continuación forzosa de un contrato formado libremente expresaba que existían diferentes vías: “leyes moratorias, prórrogas temporales, opción entre la renovación forzada del contrato o el pago de una indemnización al beneficiario de la renovación, renovación obligatoria, mantención indefinida de la relación contractual”.

<sup>37</sup> Véase *infra* apartado 2.1.4 del Capítulo Séptimo.

<sup>38</sup> Véase *infra* apartado 2 del Capítulo Tercero.

contenido esencial, de conformidad con el art. 33 CE. Asimismo, el texto constitucional sanciona las garantías de la expropiación forzosa, que se conforman de la causa de utilidad pública o interés social que legitima el ejercicio de la potestad expropiatoria, de la garantía de la articulación de una expropiación de conformidad con la legislación, así como de la indemnización que debe mediar para realizarla. En lo que se refiere al derecho a la vivienda, el art. 47 CE dispone el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y que, para atender esta exigencia constitucional, los poderes públicos podrán efectuar actividades de fomento, así como regular la utilización del suelo para impedir la especulación. Finalmente, este precepto permite que la comunidad participe de las plusvalías que genere la actuación urbanística pública.

La ubicación constitucional de ambos derechos afecta a su grado de protección, puesto que el art. 53.2 CE otorga al derecho de propiedad el carácter de derecho subjetivo, y por tanto susceptible de tutela en la jurisdicción ordinaria, e implica un deber positivo para la Administración. Cabe precisar que el art. 53.1 reserva al Estado la regulación del contenido esencial del derecho de propiedad, con la incidencia en la configuración del derecho a la vivienda que se deriva, mientras que el art. 53.3 CE atribuye al derecho a la vivienda el carácter de principio informador de la legislación positiva.

El articulado de ambos preceptos refuerza el carácter prestacional<sup>39</sup> del derecho a la vivienda, más allá de una mera declaración programática sin ejecutividad alguna y, en consecuencia, deberá materializarse mediante la actuación positiva de los poderes públicos. En este sentido, los poderes públicos deben promover las acciones oportunas para conseguir la efectividad del derecho a la vivienda, a través de actuaciones administrativas como el arrendamiento forzoso. Asimismo, deben legislar para proteger el derecho a la vivienda frente a distintas agresiones, bien sean ilícitos civiles o infracciones administrativas o penales, así como regular el suelo y el urbanismo.

Finalmente, resulta necesario apuntar que es competencia exclusiva del Estado la regulación sobre las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad, en virtud del art. 149.1.1ª CE. La regulación relativa al derecho a la vivienda corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas, conforme al art. 148.1.3ª CE, aunque deben respetar la reserva de ley estatal en la regulación del contenido esencial del derecho de propiedad, prevista en el art. 53.1 CE.

---

<sup>39</sup> Véase *infra* apartado 3 del Capítulo Sexto.

### 3. El arrendamiento forzoso de vivienda en la legislación española

La evolución normativa del arrendamiento forzoso de vivienda ha expresado las distintas formas en las que este se puede articular. Todas ellas han pretendido ofrecer una respuesta adecuada a las distintas finalidades que ha perseguido la política de vivienda, con un objetivo final: mejorar el acceso a la vivienda en función de su escasez o sobreoferta. Mediante la aplicación de las medidas de mejora del acceso a la vivienda, bien sea de vivienda libre o de vivienda protegida<sup>40</sup>, y con la supresión de la prórroga forzosa a través del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica<sup>41</sup>, se ha dado respuesta al problema de acceso a la vivienda, aunque no de manera concluyente. Sin embargo, el problema de escasez de vivienda inicial se ha transformado, porque existe una parte de la población que no tiene acceso a la vivienda en condiciones de mercado. Este hecho se debe a que no disponemos de un mercado de arrendamiento suficientemente desarrollado<sup>42</sup> pese a la sobreoferta de viviendas. Bajo estas premisas, se realizará el análisis de la evolución normativa del arrendamiento forzoso en España.

#### 3.1. Privilegio de la Villa de Madrid sobre el arrendamiento de las casas de ella, tasas y retasas de sus alquileres de 8 de mayo de 1610

El establecimiento de la Corte en Madrid originó una legislación excepcional sobre arrendamientos contenida en las leyes del tít. XIV, lib. III y del tít. X, lib. X de la Novísima Recopilación. La primera norma<sup>43</sup> sobre el arrendamiento de vivienda fue el

<sup>40</sup> Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, constituye el marco normativo por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, BOE de 5.6.2013.

<sup>41</sup> BOE de 9.5.1985.

<sup>42</sup> BORGIA SORROSAL, S., DELGADO GIL, A., “Evolución de las políticas de vivienda en España. Comparativa con la UE-15”, *Presupuesto y Gasto Público*, 57, 2009, p. 38, explican que la escasez de viviendas fue superada “mediante la aplicación de una serie de planes de vivienda que se sucedieron desde mediados de los cincuenta y hasta mediados de los años ochenta. De manera que la intervención administrativa en materia de vivienda en España se ha plasmado en la ejecución de una serie de Planes Plurianuales que desarrollan normas estatales en materia de acceso y financiación de la vivienda”. INURRIETA BERUETE, A., *Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional*, Madrid, Fundación Alternativas, 2007, p. 27, explica que “prácticamente no existe un parque público de alquiler, el mercado privado de vivienda en alquiler es muy estrecho y poco rentable, y no tiene todos los instrumentos financieros que puedan canalizar el ahorro de forma eficiente y finalmente los particulares [...] tienen dificultades jurídicas para defenderse frente a impagos o desperfectos”. Atiéndanse también RODRÍGUEZ ALONSO, R., “La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos”, *Boletín CF+S*, 47/48, 2011, pp. 150-151, y PUMAR LÓPEZ, R., “Rasgos diferenciales del mercado de la vivienda en España y tendencias futuras”, *Extoikos*, 3, 2011, pp. 29-30.

<sup>43</sup> GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, B., *Códigos ó estudios fundamentales sobre el derecho civil español*, Tomo Cuarto, Madrid, Librería de Sánchez, 1871, pp. 425-429. Ley XXIV, tít. XIV, lib. III, *Novísima Recopilación de las Leyes de España dividida en XII Libros. En que se reforma la Recopilación*



“Privilegio de la Villa de Madrid sobre el arrendamiento de las casas de ella, tasas y retasas de sus alquileres”, otorgada en Lerma el 8 de mayo de 1610, y que dispuso lo siguiente: “Que los amparos, que se suelen dar sobre las casas acabado el tiempo de su arrendamiento, no queriendo el dueño de ella arrendarla al que la viviere, no excederán de quarenta dias, y este sea término perentorio, para que no se pueda alargar por ningun Alcalde, ni por mi Consejo, por el agravio que recibe el dueño de la casa ocupándosela contra su voluntad á título del dicho amparo: pues los dichos quarenta dias, después de cumplido el arrendamiento, es término bastante, para que el alquilador busque casa y pase á ella; y si el dueño de la casa le hubiere requerido ante Escribano, que salga, se entienda que los quarenta dias han de correr desde el dia del requerimiento”.

Los amparos<sup>44</sup> consistían en una concesión del arrendador al arrendatario para que permaneciese en posesión de la vivienda arrendada una vez finalizado el plazo contractual, con el propósito de que el arrendatario pudiese encontrar otra vivienda en la que realojarse sin tener que abandonarla careciendo de solución habitacional. Los amparos constituían título suficiente para legitimar la posesión de la vivienda frente al propietario. Su naturaleza jurídica no se corresponde con la del arrendamiento forzoso, ni incluso en su modalidad de prórroga forzosa, porque los amparos simplemente concedieron un periodo de gracia de otorgamiento voluntario del arrendador y se originaron de la costumbre, como manifestó la expresión “que se suelen dar”.

Sin embargo, el efecto que tuvieron los amparos en la práctica, con anterioridad a esta disposición, fue la prolongación indefinida del arrendamiento una vez vencido el plazo. De no limitar la duración de los amparos, una medida tuitiva para el arrendatario terminaba por convertirse en un perjuicio para el arrendador, al ocuparle la vivienda contra su voluntad sin término final. El Privilegio de 1610 redujo los amparos a cuarenta días no prorrogables, un plazo que se reputó suficiente para cumplir con su finalidad. Se produjo una particularidad respecto del *dies a quo* del plazo de los amparos para el caso de que el arrendador hubiese requerido de forma fehaciente –

---

*publicada por el Señor Don Felipe II en el año 1577, reimpresa últimamente en el 1775. Y se incorporan las pragámaticas, cédulas, decretos, órdenes y resoluciones Reales, y otras providencias no recopiladas y expedidas hasta el 1804. Mandada formar por el Señor Don Carlos IV, Madrid, 1805, pp. 122-124.*

<sup>44</sup> Los amparos no son un supuesto de prórroga forzosa. Los amparos tenían su origen en la costumbre, no en una disposición normativa, y en ellos el arrendador concedía un periodo de gracia al arrendatario, al finalizar el plazo del arrendamiento, para permanecer en la vivienda mientras buscaba otra en la que realojarse. ESCRICHE, J., *Diccionario Razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, Valencia, Imprenta de J. Ferrer de Orga, 1838, p. 26: “AMPARAR EN LA POSESION. Mantener á alguno en la posesion que tenia de los bienes ó derechos”. RODRÍGUEZ Y R. DE ACUÑA, F., *Los arrendamientos urbanos. Crítica y Reforma*, Madrid, Montecorvo, 1982, pp. 37-38.

mediante escribano— el desalojo de la vivienda, pues entonces el cómputo del plazo empezaba desde la fecha del requerimiento y no desde la finalización del arrendamiento.

### **3.2. Real Provisión de arrendamientos de casas de Madrid, y reglas que deben observarse en ellos de 31 de julio de 1792**

El primer antecedente legislativo español de arrendamiento forzoso fue la Real Provisión<sup>45</sup> de 31 de julio de 1792, denominada “Arrendamientos de casas de Madrid, y reglas que deben observarse en ellos”. De acuerdo con su sexta regla<sup>46</sup>, “No puedan los dueños y administradores tener sin uso y cerradas las casas; y los Jueces los obliguen á que las arrienden á precios justos convencionales, o por tasacion de peritos que nombren las partes, y tercero de oficio en caso de discordia, aunque se diga y alegue no poder arrendarlas, por estarles prohibido por fundaciones, o por otro motivo, pues semejantes disposiciones no pueden producir efecto en perjuicio del bien público”. Esta disposición fue dictada por Carlos IV en un contexto de escasez de viviendas<sup>47</sup>, y se mantuvo vigente hasta la Ley sancionada sobre inquilinato de casas y otros predios<sup>48</sup> de 9 de abril de 1842. La constitución del arrendamiento era judicial y no administrativa: los jueces, a petición de parte<sup>49</sup>, debían obligar a arrendar las viviendas a los propietarios y administradores que las tuviesen sin uso y cerradas.

No ha sido posible encontrar una explicación suficiente en la doctrina de la época de los conceptos *sin uso* y *cerradas*, que constituían el requisito objetivo que legitimaba la aplicación del arrendamiento forzoso. Respecto del concepto *sin uso*, en la legislación de arrendamientos urbanos se han venido distinguiendo dos usos distintos para la vivienda: el uso ocupacional y el uso habitacional. *Ocupar* significa llenar un espacio o lugar, tomar posesión de una cosa. *Habitar*, por el contrario, implica la presencia

<sup>45</sup> Ley VIII, tít. X, lib. X, *Novísima Recopilación*.

<sup>46</sup> REYES, R., “La Nueva Ley de Arrendamientos Urbanos”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 1947, p. 8, explicó que la regulación del arrendamiento forzoso durante la dictadura de Franco “tiene antecedente inmediato en auto acordado también por el Rey Carlos IV en 1792”. ARRAZOLA, L., *Enciclopedia española de derecho y administración o Nuevo teatro universal de la Legislación*, Tomo III, Madrid, Imprenta de los señores Andrés y Díaz, 1849, p. 755, detalló que dicha disposición “vedaba á los vecinos ocupar dos cuartos” con la finalidad de que habitasen las viviendas necesarias para cubrir sus necesidades.

<sup>47</sup> ARAGONESES ALONSO, P., PASCUAL NIETO, G., “La vigente Ley de arrendamientos y nuestro derecho histórico”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 9, 1, 1956, pp. 49-50, y LACASA COARASA, J. M., “El arrendamiento forzoso”, *Revista General de Derecho*, 1947, pp. 666-667.

<sup>48</sup> GM de 15.4.1842. Véase *infra* apartado 3.3 de este Capítulo.

<sup>49</sup> ESCRICHE, J., *Diccionario Razonado*, *op. cit.*, p. 295, explicaba que “está obligado a arrendarla cuando alguno la pida”.

personal más o menos continuada en el inmueble, es decir, la actividad de residir o morar. A pesar de la falta de especificidad en cuanto al tipo de uso al que debía destinarse la vivienda, si la vivienda se destinaba a uno de los dos usos posibles ya no se podía arrendar forzosamente. Una muestra era que bastaba la ocupación de la vivienda con enseres para evitar su arrendamiento forzoso, sin necesidad de habitarla, una posibilidad que fue criticada por la doctrina<sup>50</sup>.

El propietario no podía invocar ninguna causa impeditiva del arrendamiento forzoso, como excluía expresamente la norma en relación con las fundaciones<sup>51</sup> u otros motivos, porque el legislador quiso evitar cualquier posible causa externa que enervase el arrendamiento forzoso. No se excluyó ninguna vivienda del ámbito objetivo de aplicación en función de su superficie o suntuosidad. Por último, el precio al cual tenía que arrendarse la vivienda era el precio justo convencional, es decir, el precio de mercado. El precio se establecía por las partes, por peritos designados por estas o, en caso de desacuerdo, por un tercero nombrado de oficio por el juez<sup>52</sup>.

Un análisis del resto de la normativa permite distinguir entre las reglas que favorecían el arrendamiento y las reglas protectoras de los arrendatarios, ambas encaminadas a

---

<sup>50</sup> Véase *infra* apartado 3.10.1 de este Capítulo. ARGELICH COMELLES, C., “Viviendas desocupadas y viviendas deshabitadas en la reciente legislación autonómica sobre acceso a la vivienda”, en ARECES PIÑOL, M. T. (coord.), *Los retos jurídicos ante la crisis*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 189-192.

<sup>51</sup> El legislador se refería a las capellanías, fundaciones piadosas o fundaciones perpetuas: el fundador señalaba determinados bienes sobre los que imponía una prohibición de disponer para cumplir con la finalidad de la fundación. La Real Provisión disponía que tal prohibición de enajenar no impedía el arrendamiento forzoso, lo que posteriormente sucedió con las leyes desvinculadoras en los procesos de desamortización del s. XIX, porque las Capellanías no quedaron sometidas a la normativa desamortizadora. MALUQUER DE MOTES, C. J., *La Fundación como persona jurídica en la codificación civil: de vinculación a persona*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 1983, pp. 165-169, explicó que “desde el momento que se considera que una finca se agrega a los bienes que componen la dotación de una capellanía, y esta agregación es aprobada por la autoridad eclesiástica competente, dicha finca agregada queda espiritualizada, formando una parte integrante de la dotación de la capellanía”. En el Decreto de 28 de abril de 1789 (*Novísima Recopilación*, Ley XII, tít. XVII, lib. X), se establecía la prohibición de disposición de los bienes raíces o estables por medios directos o indirectos. Se aclaraba en la Real Resolución de 20 de febrero de 1796 (*Novísima Recopilación*, Ley VI, tít. XII, lib. I), que tal prohibición se extendía a las Capellanías o fundaciones piadosas en estos términos: “prohibir perpetuamente la enagenación de bienes raíces, ó estables por medios directos ó indirectos, declaro se deben entender comprendidas en ellas las Capellanías y otras qualesquiera fundaciones perpetuas”. Atiéndanse SÁNCHEZ, S., *Colección de pragmáticas, cédulas, provisiones, autos acordados, y otras providencias generales expedidas por el Consejo Real en el reinado del señor don Carlos IV*, Tomo Primero, Madrid, Imprenta de D. Josef del Collado, 1805, p. 27, y ARRAZOLA, L., *Enciclopedia española*, op. cit., p. 503. En el caso de la Real Provisión que se comenta en el texto, la finalidad consistía en que mediante la creación de una fundación, cuya dotación fuesen viviendas, no se pudiese impedir el arrendamiento forzoso, porque no se preveían excepciones por razón del objeto.

<sup>52</sup> ESCRICHE, J., *Diccionario Razonado*, op. cit., p. 295, explicó sobre el precio del arrendamiento que “[a]ntes los dueños solían subir cada medio año los alquileres con el objeto de hacer salir de este modo los inquilinos que no les acomodaban”.

destruir algunos abusos<sup>53</sup> del arrendamiento de vivienda, tanto de propietarios como de arrendatarios. Respecto de las reglas que favorecían el arrendamiento, la primera regla<sup>54</sup> reconoció la autonomía de la voluntad en materia de arrendamientos, derogando cualquier preferencia para poder ocupar la posición de arrendatario. En la tercera regla se dispuso una previsión relativa a la fianza por los daños y perjuicios que se pudiesen causar al propietario.

Por su parte, la cuarta regla prohibió el subarrendamiento y el traspaso de las habitaciones por los abusos<sup>55</sup> de los arrendatarios, excepto cuando mediase el consentimiento del propietario o de los administradores. La quinta regla<sup>56</sup> ordenó un adelanto de rentas de medio año con un régimen de devolución, para el caso de que el arrendatario no estuviese tanto tiempo en la vivienda. Asimismo, la séptima regla estableció que no se pudiese retener una vivienda en régimen de arrendamiento si el arrendatario se ausentaba de Madrid por un periodo largo de tiempo, ni dejando a una parte de su familia en la vivienda. Esta regla en combinación con la sexta, que prohibió tener sin uso y cerradas las viviendas, encuentra su justificación en la escasez de viviendas y en los abusos producidos.

La octava regla<sup>57</sup> pretendió evitar el fraude de la subrogación en la ocupación de la vivienda con el pretexto de tener que vender los muebles y enseres de los arrendatarios fallecidos, estableciendo que a los seis primeros meses de la muerte del arrendatario la vivienda debería haber quedado totalmente desocupada. En lo que se refiere a la novena

---

<sup>53</sup> GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, B., *Códigos, op. cit.*, Tomo Cuarto, pp. 425-429, precisó los abusos que se producían: “[s]iendo frecuentes los recursos sobre preferencia en los arrendamientos de casas de Madrid, con que se complican los Tribunales, y de que resulta á los dueños el impedimento de la facultad que su dominio les da de arrendarlas, y convenirse en el precio con los inquilinos que entran de nuevo; y habiéndose hecho tambien comun el abuso ó exceso de traspasarlas los inquilinos en otras personas, sin noticia ni consentimiento de sus dueños, haciendo negociaciones de la hacienda agena, y privándoles por este medio de arrendar las casas vacantes á su justo arbitrio”. Complementariamente, GARCÍA GOYENA, F., AGUIRRE, J., *Febrero o librería de jueces abogados y escribanos. Comprensiva de los códigos civil, criminal y administrativo, tanto en la parte teórica como en la práctica, con arreglo en un todo a la legislación hoy vigente*, Tomo IX, Madrid, Gaspar y Roig, 1842, pp. 161-165, expresaron sobre los abusos que estas normas tenían como finalidad “la reparación de los excesos que ponían trabas al libre ejercicio de la propiedad”.

<sup>54</sup> En la anterior Real Orden de 8 de febrero de 1790, se establecía la preferencia en la posición de arrendatario de vivienda a quienes viniesen a Madrid, por el traslado de la Corte, destinados a trabajar en el Real servicio. ARRAZOLA, L., *Enciclopedia española, op. cit.*, p. 665.

<sup>55</sup> ESCRICHE, J., *Diccionario Razonado, op. cit.*, p. 295, explicó que los arrendatarios también realizaban fraudes: “tomando en alquiler muchas casas y traspasándolas segun les convenia en otras personas por mas alto precio; y para cortar semejantes abusos, se les ha prohibido la cesion y subarriendo de todo ó parte de las habitaciones, á no ser con espreso conocimiento de los dueños ó administradores”.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 295, detalló que el propietario tenía que devolverle a prorrata la cantidad que tuviese anticipada, ya fuese la correspondiente a medio año o a una mensualidad.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 295, explicó que no se podían tener ocupadas las viviendas durante más de seis meses con la justificación de hacer traslado de los muebles de las personas fallecidas.

regla<sup>58</sup>, su origen se explica por los abusos de los arrendatarios, puesto que estableció que ningún arrendatario podía tener dos habitaciones, a excepción de los *talleres* o locales de negocio. La décima regla introdujo que, en caso de necesidad del propietario, el arrendatario debía dejar la vivienda en un plazo de cuarenta días, prestando caución de su ocupación y sin poderla arrendar durante cuatro años<sup>59</sup>. Por último, la duodécima regla dispuso la inadmisión de demandas o contestaciones a las demandas que cuestionasen el contenido de estas reglas. Respecto de las normas tuitivas de los arrendatarios, la segunda regla<sup>60</sup> estableció la subrogación *mortis causa* en la posición del arrendatario por parte de la cónyuge –por tanto mujer– viuda. En caso de no tenerla o de no querer esta, el siguiente eventual subrogante era uno de sus descendientes, según conviniesen entre ellos, o en caso de falta de acuerdo, el mayor en edad. En el mismo sentido se planteó la undécima regla, que establecía que en caso de cesión o traspaso de las tiendas, la renta a pagar por el nuevo arrendatario tenía que ser la misma.

Esta legislación de arrendamiento forzoso, que se calificó de excepcional<sup>61</sup>, venía acompañada por otras disposiciones que no contenían medidas de arrendamiento forzoso. La importancia de estas disposiciones estriba en que regulaban la preferencia respecto de la posición del arrendatario por razón de la profesión, y por ello complementaban las normas protectoras de los arrendatarios establecidas en las reglas segunda y undécima de la Real Provisión de 1792. En este sentido, encontramos la Real Orden de 26 de agosto y Cédula del Consejo de 16 de septiembre de 1784<sup>62</sup> denominada “Los empleados en Rentas no gocen de privilegio que impida el libre uso de las casas de sus dueños”, según la cual los empleados de Rentas, es decir, los llamados *empleados en Hacienda o dependientes de Rentas*<sup>63</sup>, encargados de recaudar personalmente los impuestos, no podían impedir a los propietarios de las viviendas usarlas libremente ni

---

<sup>58</sup> ESCRICHE, J., *Diccionario Razonado*, *op. cit.*, p. 295, precisó que nadie podía ocupar dos viviendas al mismo tiempo, salvo que fuesen tiendas o talleres.

<sup>59</sup> Véase *infra* apartado 3.10.4 de este Capítulo sobre la conversión de esta regla en excepción a la prórroga forzosa. ESCRICHE, J., *Diccionario Razonado*, *op. cit.*, p. 295, explicó que la caución y la prohibición de arrendar trataban de evitar el fraude en la alegación de necesidad.

<sup>60</sup> ESCRICHE, J., *Diccionario Razonado*, *op. cit.*, p. 295, manifestó que una vez realizado el arrendamiento de la vivienda se podía reputar perpetuo porque si el arrendatario pagaba puntualmente por medios años o por meses el arrendador no podía desahuciarle, ya que solamente el arrendatario tenía la facultad de desistir del contrato. Una vez falleciese el arrendatario, se podía subrogar la persona que estuviese viuda, y en su defecto por no querer o poder, uno de los hijos en quien conviniesen los demás, y como regla defectiva el mayor en edad.

<sup>61</sup> GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, B., *Códigos*, *op. cit.*, Tomo Cuarto, pp. 426-428.

<sup>62</sup> Ley VI, tít. X, lib. X, *Novísima Recopilación*.

<sup>63</sup> Eran las personas destinadas para la cobranza y distribución de la real hacienda. DE DOU Y DE BASSOLS, R. L., *Instituciones del derecho público general de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en qualquier estado*, Tomo III, Madrid, Oficina de don Benito García y compañía, 1801, p. 281.

hacerlas desalojar. Ahora bien, de no haber viviendas disponibles y adecuadas al cumplimiento de la función recaudatoria, los dependientes de Rentas gozaban de preferencia en los nuevos arrendamientos de las viviendas que sí fuesen apropiadas. Para el caso de que el arrendador quisiese aumentar la renta, se aplicaba una tasa, que venía justificada por el fraude existente que consistía en desalojar la vivienda para volverla a arrendar a un precio mejor. Pese a esta preferencia en los nuevos arrendamientos, no se podía desalojar a nadie de su vivienda para derivar su uso a un dependiente de Rentas. La Real Orden de 11 de marzo de 1790<sup>64</sup>, denominada “Preferencia de los Militares en los arrendamientos de casas”, declaró que los oficiales militares tampoco podían hacer desocupar las viviendas arrendadas, aunque gozaban de preferencia en el arrendamiento de las que estaban desocupadas y sin arrendar, con la facultad de pagar por meses la renta del arrendamiento.

### **3.3. Ley sancionada sobre inquilinato de casas y otros predios de 9 de abril de 1842**

La existencia del régimen especial de arrendamientos de la Real Provisión de 1792, únicamente para la villa y corte de Madrid, planteó la necesidad de abordar una regulación civil de carácter general en esta materia. Esta regulación se consiguió mediante la Ley sancionada sobre inquilinato de casas y otros predios de 9 de abril de 1842, conocida como Ley de inquilinatos, que reconocía la libertad contractual en materia de arrendamientos<sup>65</sup> para todo el territorio nacional. La Ley de inquilinatos dispuso que los propietarios de las viviendas y otros edificios urbanos pudieran arrendar su inmueble en virtud de su derecho de propiedad, pactando libremente las condiciones con el arrendatario y aceptando la autonomía de la voluntad de las partes como base reguladora de los arrendamientos. Esta libertad de pacto, característica del liberalismo, se trasladó posteriormente al Código Civil.

El arrendamiento de vivienda se configuraba como un contrato libre para los propietarios, que podían arrendar la vivienda a quien tuviesen por conveniente, fijando a

<sup>64</sup> Ley VII, tít. X, lib. X, *Novísima Recopilación*.

<sup>65</sup> Atiéndanse ZAFORTEZA SOCÍAS, J. M., *La prórroga forzosa y su denegación en los arrendamientos urbanos anteriores al 9 de mayo de 1985*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, 2005, pp. 16-21; ARRAZOLA, L., *Enciclopedia española, op. cit.*, pp. 745-756; MARTÍNEZ DE SAS, M. T., “Los comienzos de un problema secular. La política sobre la vivienda obrera y los alquileres en los primeros socialistas españoles”, *Scripta Nova*, vol. IX, 194, 2005, consultable en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-22.htm>; y SÁNCHEZ ROMÁN, F., *Estudios de derecho civil: según los principios, los precedentes y cuerpos legales del antiguo derecho de Castilla, las leyes civiles generales, las especialidades de las legislaciones forales, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Código civil e Historia general de la legislación española*, Tomo IV, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1899, pp. 748-749.

estos efectos la duración y cuantos pactos quisieran<sup>66</sup>, según dispuso el art. 1. Este precepto acababa con los dos tipos de preferencia que habían tenido determinados arrendatarios por razón de su profesión en la legislación anterior: por un lado, para entrar en el arrendamiento en concurrencia con cualquier persona; y, por otro lado, para continuar en el arrendamiento una vez concluido el plazo pactado, pese a la oposición del propietario. La finalidad consistía en acabar con la costumbre de no poder desahuciar al arrendatario de una vivienda para arrendarla a cualquier otra persona<sup>67</sup>.

El art. 2 reguló la finalización<sup>68</sup> del contrato de arrendamiento. La jurisprudencia no había determinado unos criterios para la conclusión del arrendamiento porque de Las Siete Partidas<sup>69</sup> –más concretamente la Partida V, título VIII, relativa al arrendamiento– solo se podía deducir que el arrendamiento cesaba en cualquier tiempo con un preaviso conveniente; no obstante, se admitió la tácita reconducción, aunque no viniese dispuesta por la ley sino que derivase de la costumbre. Este precepto estableció que si se hubiese estipulado un plazo, el contrato de arrendamiento finalizaría a la llegada de dicho plazo, sin necesidad de instar el desahucio. En caso de no haberse pactado plazo, ni pactado desahucio, o que al cumplimiento del plazo hubiese existido tácita reconducción –lo que el precepto denomina como consentimiento tácito–, el propietario no podía desalojar al arrendatario sin mediar preaviso, que en defecto de costumbre sería por un plazo de cuarenta días, plazo que ya se contenía en el Privilegio de 1610 sobre los amparos. El

---

<sup>66</sup> DEL VISO, S., *Lecciones elementales de derecho civil*, Tomo III, Del derecho de las personas para exigir de otro lo que se debe: o sea de las obligaciones, Valencia, Juan Mariana y Sanz, 1870, pp. 411-412, ARRAZOLA, L., *Enciclopedia española, op. cit.*, pp. 747-753, SÁNCHEZ ROMÁN, F., *Estudios de derecho civil, op. cit.*, Tomo IV, pp. 748-749, y GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, B., *Códigos, op. cit.*, Tomo Cuarto, pp. 429-435.

<sup>67</sup> GARCÍA GOYENA, F., AGUIRRE, J., *Febrero o librería, op. cit.*, pp. 162-163, opinaron sobre los perjuicios de la prohibición del desahucio que: “no les permitían sacar todo el partido posible de sus fincas, puesto que en primer lugar ninguno quería tratar sobre el arrendamiento de las mismas, en tanto que el poseedor no las desocupaba, por evitar desavenencias con éste, y por la inseguridad de que alcanzaría el objeto apetecido, y en segundo lugar porque las rentas no podían seguir el orden general de todas las demás negociaciones”. En contraste manifestaron que si finalizado el plazo el propietario podía desahuciar al arrendatario “en este caso el dueño de la finca usurpará al inquilino una cosa que le pertenecía para arrendarla á otro”. DE ASSO Y DEL RÍO, I. J., DE MANUEL Y RODRÍGUEZ, M., *Instituciones del derecho civil de Castilla*, Madrid, Imprenta de Andrés de Sotos, 1786, pp. 293-296.

<sup>68</sup> GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, B., *Códigos, op. cit.*, Tomo Cuarto, p. 430, explicó que “[l]a antigua jurisprudencia no contenía reglas precisas sobre duracion de los inquilinatos, pues aunque de las leyes de Partida podia inferirse que cesaba en cualquier tiempo sin mas que hacer el desahucio con la anticipacion conveniente, la práctica en la mayor parte de las provincias, era continuarle un año mas”.

<sup>69</sup> SANPONTS Y BARBA, I., MARTÍ DE EIXALÁ, R., FERRER Y SUBIRANA, J., *Las siete partidas del sabio rey Don Alfonso el IX: con las variantes de mas interés, y con la glosa del Lic. Gregorio Lopez, del Consejo Real de Indias de S. M., vertida al castellano y estensamente adicionada con nuevas notas y comentarios y unas tablas sinópticas comparativas, sobre la legislacion española, antigua y moderna, hasta su actual estado*, Tomo III, Barcelona, Imprenta de Antonio Bergnes y c<sup>a</sup>, 1843, pp. 152-154. El texto original se encuentra comentado en LÓPEZ DE TOVAR, G., *Las Siete Partidas del sabio rey Don Alonso el Nono, glosadas por el licenciado Gregorio López, del Consejo Real de Indias de S.M.*, Tomo II, que contiene la III<sup>a</sup>, IV<sup>a</sup> y V<sup>a</sup> Partida, Madrid, Oficina de Benito Cano, 1789, pp. 731-734.

plazo de preaviso solo era aplicable si el arrendador había cumplido con todas las obligaciones estipuladas en el contrato, porque si no las observaba, ni pagaba con puntualidad la renta, carecía de título para optar a este beneficio. Lo mismo ocurría si se fijaba un plazo de finalización sin necesidad de desahucio por una u otra parte<sup>70</sup>. Una vez transcurrido el plazo de cuarenta días, no se infringía la norma si se avisaba al arrendatario para que desocupase la vivienda en un plazo de ocho días ni cuando, pactada la tácita reconducción, se daba el preaviso en tiempo y forma al arrendatario<sup>71</sup>.

Además, el art. 3 dispuso la irretroactividad de la ley. Finalmente, el art. 4 derogó las resoluciones, prácticas o costumbres contrarias, y de forma expresa la Real Provisión de 1792. Debido a la mala técnica legislativa de esta disposición derogatoria, el Tribunal Supremo tuvo que declarar<sup>72</sup> expresamente que el art. 3 respetaba los arrendamientos constituidos antes del 9 de abril de 1842, es decir, que no se aplicó retroactivamente, restando vigente la Ley VIII, tít. X, lib. X de la Novísima Recopilación por ser la correspondiente al momento de la constitución del contrato. La Ley de inquilinatos provocó una liberalización de los precios de los arrendamientos, según la oferta y la demanda existente, causando a su vez una revalorización de los solares<sup>73</sup>. A partir de 1855, los procedimientos judiciales, en especial el procedimiento de desahucio, se regularon mediante la Ley de Enjuiciamiento Civil. Estas dos legislaciones fueron la base inicial del derecho moderno sobre arrendamientos, hasta que el Código Civil derogó la Ley de inquilinatos.

---

<sup>70</sup> GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, B., *Códigos, op. cit.*, Tomo Cuarto, p. 431, expresó sobre este precepto que “en cuanto ordena que se dé previo aviso al inquilino para desalojar la finca, solo es aplicable al caso de haberse cumplido por el mismo las obligaciones estipuladas en el contrato. Si, pues, no las observa ni paga con puntualidad la renta, carece de título para optar á este beneficio”. Véanse las SSTS de 10.6.1864, publicada en la GM de 15.6.1864, de 19.6.1866, publicada en la GM de 28.7.1866, y de 21.2.1867, publicada en la GM de 24.2.1867.

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p. 432, explicó los casos en los que no se contravenía la norma: “cuando se previene al inquilino que desocupe la habitación en el término de ocho días. Tampoco se falta á la ley cuando el comprador de una casa arrendada cumple con la obligación de dar al inquilino el oportuno aviso de despedida; ni cuando si bien se estipuló que terminado el tiempo del arrendamiento, continuaria este por el consentimiento tácito, se da el espresado aviso en tiempo y forma al inquilino para que deje desocupada la habitación”. Véanse las SSTS de 7.11.1867, publicada en la GM de 19.11.1867, y de 7.5.1868, publicada en la GM de 30.5.1868.

<sup>72</sup> GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, B., *Códigos, op. cit.*, Tomo Cuarto, p. 433, sobre la declaración de no retroactividad expresó que “[p]or mala inteligencia de esta ley ha sido preciso declarar que si el art. 3.º respetó los arrendamientos pendientes en 9 de Abril de 1842, debiendo cumplirse con arreglo á la disposición vigente hasta aquella fecha (Ley 8.º tít. X, lib. X, Novísima Recopilacion), por el art. 4.º comentado quedaron derogadas para lo sucesivo la citada ley recopilada y cualesquiera otras resoluciones, pragmáticas y costumbres contrarias á lo establecido en los artículos precedentes; de modo, que si el contrato no se ha celebrado por tiempo determinado, y además ha sufrido alteraciones esenciales, tanto respecto al precio, como en cuanto á otros puntos objeto de él, aquella ley no puede ya aplicarse”. Véase en el mismo sentido la STS de 27.6.1865, publicada en la GM de 3.7.1865.

<sup>73</sup> SÁNCHEZ ROMÁN, F., *Estudios de derecho civil, op. cit.*, Tomo IV, pp. 741-749.



### 3.4. Real Orden de 9 de septiembre 1853

La Real Orden de 9 de septiembre 1853<sup>74</sup> tenía como objetivo, dentro del ámbito de la beneficencia, promover la edificación de viviendas o habitaciones para pobres, a la espera de una regulación completa del arrendamiento<sup>75</sup>. A estos efectos, fijaba un límite máximo de renta para el arrendamiento de las habitaciones de las llamadas *clases necesitadas*<sup>76</sup>. Asimismo, exigió unas determinadas condiciones de habitabilidad porque, según la norma, las malas condiciones de salubridad requerían a “un Gobierno previsor dar la voz de alerta”. Esta Real Orden nació centrada en las ciudades de Madrid y de Barcelona, aunque era de obligado cumplimiento en todo el territorio, porque ya en la propia norma se exponía que “el aumento de población y el excesivo número de las clases jornalera y proletaria exige mas que en otros puntos la adopción de medidas higiénicas y de policía en las habitaciones á ella destinadas”.

### 3.5. Código Civil español de 1889

El Código Civil, aprobado mediante el Real Decreto de 24 de julio de 1889<sup>77</sup>, contiene una regulación liberal del arrendamiento en sus arts. 1542 a 1545, sobre el arrendamiento en general, y a partir del art. 1546 en relación con el arrendamiento de fincas rústicas y urbanas. Esta norma mantuvo la regulación liberal de la Ley de inquilinatos de 1842, sin mención alguna al arrendamiento forzoso. En estos preceptos, la única referencia que se observa en cuanto al tiempo de duración del arrendamiento se halla en los arts. 1565 y 1581. En el primero se dispuso que si el arrendamiento se ha hecho por tiempo determinado concluirá el día prefijado, sin necesidad de requerimiento, es decir, no admite la prórroga forzosa. En el segundo se expresó que si no se hubiese fijado plazo al arrendamiento, se entiende hecho por años cuando se ha fijado un arrendamiento anual, por meses cuando es mensual y por días cuando es

---

<sup>74</sup> GM de 13.9.1853.

<sup>75</sup> FABIÉ ESCUDERO, A. M., *Disertaciones jurídicas sobre el desarrollo histórico del derecho, sobre las bases del código civil y sobre la organización de los tribunales*, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1885, pp. 325-326, sobre este objetivo y su consecución en la norma criticó que “nada ó muy poco se dice del contrato de arrendamiento de una importancia excepcional hoy, como todos sabemos, y objeto de una legislación latísima, que yo supongo que en lo que tiene de sustancial vendrá á formar parte del nuevo Código, así como creo que la parte puramente adjetiva ó procesal de esta legislación debe formar uno de los capítulos de la ley de procedimiento civil”.

<sup>76</sup> En la propia disposición se contiene “[q]ue el alquiler de las habitaciones que se han de ceder a la clase necesitada *precisamente*, empezando desde el precio mínimo posible, no ha de exceder bajo ningún concepto de 120 rs. mensuales”.

<sup>77</sup> GM de 25.7.1889.

diario<sup>78</sup>. Además, admite la tácita reconducción<sup>79</sup> en su art. 1566. Se trata de una regulación plenamente dispositiva que consagra la libertad de contratación<sup>80</sup> y que se justificó con un reequilibrio de la posición de las partes en el arrendamiento.

### **3.6. Ley de 12 de junio de 1911 relativa a construcción de casas baratas y Reglamento para su aplicación**

La Ley de 12 de junio de 1911 relativa a construcción de casas baratas y Reglamento para su aplicación<sup>81</sup> es conocida como la Ley de Casas Baratas. Esta norma, ampliada posteriormente por el Real Decreto de 21 de junio de 1920, fue la base de la política de vivienda social, y no preveía el arrendamiento forzoso. Basaba su aplicación práctica en la constitución de las llamadas *Juntas para el fomento y mejora de las casas baratas*, encargadas de organizar la construcción y rehabilitación de las casas baratas. Este ente, de carácter mixto, estaba formado tanto por la Administración como por sujetos privados, constructores y promotores. La propia ley establecía unos “medios para fomentar la construcción de habitaciones baratas”, precisamente para aportar soluciones a la escasez de viviendas. Con la finalidad de establecer un control externo sobre las juntas que creaba la ley, se fijaba el papel que debían desempeñar los ayuntamientos en su control público. Esta disposición, además, ordenaba la sucesión arrendaticia en las viviendas mediante la subrogación *mortis causa*.

<sup>78</sup> Se mantuvo igual que en el Proyecto de 1851 y el Proyecto de 1882, en el art. 1520. SÁNCHEZ ROMÁN, F., *Estudios de derecho civil, op. cit.*, Tomo IV, pp. 788-791, detalló que una vez terminado el plazo de un arrendamiento y prorrogado por la tácita reconducción, el art. 1566 estableció que el término de esta prórroga no tenía que ser igual al del contrato originario, sino al establecido respectivamente en los arts. 1577 y 1581, es decir, de un año, un mes o un día en las fincas urbanas, según el pago de la renta fuese anual, mensual o diario.

<sup>79</sup> En el art. 1497 del Proyecto de 1882 bastaba con tres días para que procediese la tácita reconducción, a diferencia del plazo de quince días que se exige en la redacción actual. PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, M., *El Anteproyecto de Código Civil Español (1882-1888)*, Madrid, Colegios Notariales de España, 2006, pp. 566-567.

<sup>80</sup> A tenor de LLANAS DE NIUBÓ, R., LLAMAS PÉREZ, A., *Ley de arrendamientos urbanos de 31 de diciembre de 1946: exposición y comentarios*, Barcelona, Talleres Gráficos Agustín Núñez, 1947, pp. 86-87: “[e]l art. 6 de la Ley de 8 de junio de 1813 [es el Decreto CCLIX de las Cortes de Cádiz de 8 de junio de 1813, de varias medidas para el fomento de la agricultura y ganadería, que regulaba el arrendamiento rústico, disponiendo en su art. 5 la tácita reconducción y sin admitir la prórroga forzosa] dispuso que los arrendamientos sin tiempo determinado durarían a voluntad de las partes; pero cualquiera de ellas que quisiera, podría disolverlos, avisando a la otra parte con un año de anticipación. La Ley de 9 de abril de 1842 decía que si no se hubiese fijado tiempo ni pactado desahucio, el dueño no podría desalojar al arrendatario, ni éste dejar el fundo, sin dar aviso a la otra parte con la anticipación que se hallase adoptada por la costumbre general del pueblo, y en otro caso, con la de cuarenta días. El Proyecto del Código Civil, de 1851, prescindió deliberadamente del factor «tiempo». Pero el art. 1.543 del vigente Código sustantivo exige, en cambio, expresamente, «tiempo determinado» en el arrendamiento. No obstante, admite la posibilidad de que se haga sin tal determinación, en los artículos 1.577 y 1.581”.

<sup>81</sup> GM de 13.6.1911.

### 3.7. Real Decreto de 21 de junio de 1920

El Real Decreto de 21 de junio de 1920<sup>82</sup> inició la legislación especial de arrendamientos urbanos. Estableció por primera vez la prórroga forzosa para los arrendamientos urbanos, que continuó disponiéndose en sucesivas normas hasta el Real Decreto-ley de 30 de abril de 1985. El periodo previsto de vigencia de este Real Decreto era hasta el 31 de diciembre de 1921, pero la situación de escasez de viviendas<sup>83</sup> hizo que sucesivas normas prorrogasen la vigencia de esta disposición.

El art. 1 dispuso que “A partir de la fecha de publicación de este Real Decreto los contratos vigentes de arrendamientos de fincas urbanas de las capitales de provincia y poblaciones de más de 20.000 almas<sup>84</sup> se entenderán prorrogados, con carácter obligatorio para los propietarios, sin alteración en la cuantía del alquiler”. El requisito poblacional que estableció la norma originó dos regímenes jurídicos de arrendamientos urbanos: por una parte, el arrendamiento urbano con prórroga forzosa para las poblaciones de más de 20.000 habitantes; y, por otra parte, el arrendamiento urbano sin prórroga forzosa para las poblaciones de menos de 20.000 habitantes.

Esta norma determinó una doble medida: por un lado, la prórroga forzosa de los contratos hasta el 31 de diciembre de 1921 –fecha en la que, si las circunstancias que la motivaron permanecían, debía aprobarse otro Real Decreto prorrogando la vigencia del Real Decreto de 1920– y las causas por las que no procedía la prórroga, que venían detalladas en el art. 3; y, por otro lado, la limitación de la actualización de la renta si no se había actualizado desde el 31 de diciembre de 1914. El art. 4 estableció unos baremos de actualización entre el 10 y el 20% sobre el nivel de 1914 en función de la renta, con la finalidad de proteger al arrendatario frente al propietario<sup>85</sup>. Si el aumento de renta rebasaba los límites establecidos en el precepto anterior, en virtud de los arts. 5 y 6, el arrendatario podía solicitar la disminución correspondiente con los términos

---

<sup>82</sup> GM de 22.6.1920.

<sup>83</sup> La Exposición de Motivos precisó que “[n]o cree el Ministro que suscribe que con estas normas alcance total remedio el mal que trata de evitarse, puesto que su origen se halla en la escasez de las viviendas, y sólo fomentando su construcción por los grandes medios de la iniciativa particular del capital y por los auxilios menos eficaces del Estado y de las colectividades oficiales podría atenderse a una reducción más completa del complejo problema”. Atiéndanse ZAFORTEZA SOCÍAS, J. M., *La prórroga forzosa*, op. cit., pp. 77-82, y ARGÜELLO, V. L., “Propiedad y arrendamientos urbanos”, *Nuestra Revista*, 1, 1952, pp. 10-12.

<sup>84</sup> Sobre este término, véase *infra* apartado 3.9 de este Capítulo.

<sup>85</sup> En la Exposición de Motivos se detalló que “[l]a escasez de viviendas y el abuso de algunos propietarios que no han vacilado, prevaleciéndose de las circunstancias, en aumentar excesivamente los precios del alquiler de sus fincas, han producido honda perturbación en varias poblaciones [...] la escasez de habitaciones viene colocando la inquilino en situación de verdadera angustia, de la que algún propietario ha podido prevalerse para aumentar de un modo exorbitante el importe de los arriendos”.

establecidos en la norma. Esta regulación sobre la renta venía motivada porque el propietario solo podía promover el desahucio en el caso de impago de la renta, según disponía taxativamente el art. 2. Este régimen de rentas tuvo un impacto inmediato puesto que, de conformidad con el art. 4, los propietarios trasladaron al arrendatario los gastos que se vinculan directamente a la propiedad y que no debían repercutirles, como el coste de las obras de mejora, el aumento de la presión fiscal, o el incremento del coste de los suministros<sup>86</sup>.

El art. 3 del Real Decreto detalló los supuestos para denegar la prórroga forzosa, lo que a partir de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946 y las posteriores se desarrolló como excepciones a la prórroga forzosa, aunque solamente las dos primeras se corresponden con excepciones a la prórroga. Los motivos de denegación de la prórroga forzosa consistían en:

- a) El requerimiento de la vivienda o del local de negocio por parte del propietario para sí mismo o para sus descendientes o ascendientes, o para establecer su propia industria en ella<sup>87</sup>.
- b) El destino del inmueble por parte del arrendatario a usos distintos de los pactados o la realización de obras que alterasen el edificio.
- c) La solicitud de denegación de la prórroga forzosa por parte de la mayoría de los que habitasen en la finca con referencia a algún arrendatario concreto.
- d) El subarrendamiento de la vivienda o del local de negocio por parte del arrendatario sin permiso del arrendador.

En cuanto al primer motivo de denegación, la inclusión de los locales de negocio supuso una novedad en la legislación y también una contradicción con la escasez de viviendas que se quería solucionar. Si bien es cierto que la legislación de arrendamientos urbanos se refiere tanto a viviendas como a locales de negocio, no se les podían aplicar las mismas medidas, porque el uso habitacional que se quería fomentar solo podía predicarse de las viviendas. Los tres últimos motivos de denegación de la prórroga no

---

<sup>86</sup> ARTOLA BLANCO, M., “La transformación del mercado de alquiler en España (1920-1960)”, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XVII, 988, 2012, <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-988.htm>.

<sup>87</sup> En el caso del arrendamiento de vivienda, no se exigía al propietario vivir durante un determinado periodo de tiempo en la vivienda, una vez desahuciado el arrendatario, como sucedió a partir de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946. Véase *infra* apartado 3.10.4 de este Capítulo.

guardan relación directa con la escasez de viviendas, sino con el incumplimiento de los deberes del arrendatario.

Sucesivas disposiciones prorrogaron la vigencia de esta norma, porque las circunstancias que motivaron el Real Decreto de 1920 aún permanecían. La modificación más destacada que se introdujo fue el art. 1 del Real Decreto de 13 de diciembre de 1923<sup>88</sup>, que redujo la exigencia poblacional para aplicar la prórroga forzosa de 20.000 a 6.000 personas. La finalidad consistía en evitar la conflictividad social<sup>89</sup> mediante la ampliación del ámbito de aplicación de la prórroga forzosa, siendo una finalidad diferente a la de la normativa precedente, que pretendía aumentar el número de viviendas susceptibles de ser arrendadas por la escasez existente. Este Real Decreto estableció una nueva clasificación de los inmuebles según la cual no se aplicaba la prórroga forzosa a los edificios que no hubiesen sido ocupados antes de 1924, y en general esta legislación especial, quedando el contenido del contrato sujeto al Código Civil. En una nueva prórroga de vigencia de 6 de junio de 1925<sup>90</sup>, el art. 2 dispuso que no fuera aplicable el régimen de prórroga forzosa a los arrendatarios extranjeros pertenecientes a Estados en los que la legislación sobre arrendamientos excluyese a los españoles de los beneficios conferidos, en virtud del principio de reciprocidad. Los efectos del Real Decreto de 1920 consistieron en la disminución de la cantidad de viviendas en arrendamiento y la generalización de la propiedad como mecanismo de acceso a la vivienda.

### 3.8. Real Decreto de 21 de diciembre de 1925

El 21 de diciembre de 1925<sup>91</sup> otro Real Decreto reguló los arrendamientos con el mismo contenido, en lugar de prorrogar el Real Decreto de 1920. Disponía la prórroga forzosa

---

<sup>88</sup> GM de 14.12.1923.

<sup>89</sup> *Asamblea Nacional*, núm. 7, de 28 de noviembre de 1927, p. 207, que era una publicación de propaganda del régimen dictatorial de Primo de Rivera, detallaba el contexto en el que se dictó la norma: “[s]e ha establecido un poquito de odio entre los inquilinos y los propietarios, y para prevenir que si se levanta la mano en esta Ley y se deja libre la contratación, fuera esta la ocasión elegida por los que fomentaran alguna pasión de venganza en su pecho para llegar de una vez por toda con esa libertad a la realización de todas las persecuciones que habían soñado en los días de encono”. De esta manera, la finalidad *no era aumentar en número de viviendas susceptibles de ser arrendadas*, como inicialmente se preveía en la Exposición de Motivos del Real Decreto de 1920, sino evitar la *conflictividad social*. ARTOLA BLANCO, M., “La transformación del mercado de alquiler”, *op. cit.*, <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-988.htm>. ZAFORTEZA SOCÍAS, J. M., *La prórroga forzosa*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>90</sup> GM de 7.6.1925.

<sup>91</sup> GM de 22.12.1925.

de los arrendamientos urbanos en poblaciones de más de 6.000 almas<sup>92</sup>, manteniendo, en su art. 5, las mismas previsiones sobre denegación de la misma ya contenidas en el art. 3 del Real Decreto de 1920. Esta norma se prorrogó mediante sucesivas disposiciones hasta el 31 de diciembre de 1931. La prórroga de vigencia más destacada fue la de 26 de diciembre de 1930<sup>93</sup>, porque mantuvo la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos hasta el 31 de diciembre de 1931 y la vigencia del Real Decreto de 21 de diciembre de 1925. Igualmente, estableció unas indemnizaciones en los casos de denegación de prórroga en locales de negocio, elemento que supuso una novedad respecto de la legislación anterior.

### 3.9. Decreto de 29 de diciembre de 1931

El Decreto de 26 de diciembre de 1930 se prorrogó mediante los Decretos de 20 de abril de 1931<sup>94</sup> y de 2 de mayo de 1931<sup>95</sup>, este último ya en la Segunda República. El Decreto de 20 de abril de 1931 no planteó una regulación *ex novo* de lo que calificó de “amplio y grave problema que plantea el arrendamiento de fincas urbanas”, sino que simplemente prorrogó la vigencia del Decreto de 1930. El Decreto de 2 de mayo de 1931 precisó terminológicamente que las disposiciones sobre arrendamientos urbanos se aplicarían a las poblaciones de menos de 6.000 habitantes, en contraposición con la denominación “almas” empleada en la dictadura de Primo de Rivera.

El 29 de diciembre de 1931<sup>96</sup> se volvió a prorrogar en forma de texto articulado el Decreto de 26 de diciembre de 1930, encomendándose a una pronta promulgación de la ley de arrendamientos urbanos, que no se aprobó hasta 1946. En el periodo republicano, se observa una relajación en la solución del acceso a la vivienda, ya que en el Decreto de 29 de diciembre de 1931 se excluían ciertas viviendas de la prórroga forzosa y se ampliaban las causas de improcedencia de la prórroga, razones por las cuales se atenuaba su aplicación. El art. 1 dispuso un arrendamiento prorrogable a voluntad de los

<sup>92</sup> La denominación *almas*, vinculada a la religión católica para referirse a las personas, se contenía en discursos con expresiones como las que recogió CASASSAS YMBERT, J., *La dictadura de Primo de Rivera (1923-1930). Textos*, Barcelona, Anthropos, 1983, pp. 113, 131, 282-283: “[e]sos siete años [los años que duró su dictadura] han puesto silencio en las almas y crispación en las manos [...] [a]usteridad, organización, energía. He aquí la trilogía con que han de educar sus almas quienes quieran redimir la nación”.

<sup>93</sup> GM de 27.12.1930.

<sup>94</sup> GM de 21.4.1931.

<sup>95</sup> GM de 3.5.1931.

<sup>96</sup> GM de 30.12.1931.

arrendatarios<sup>97</sup>. Por su parte, el art. 2 precisó los inmuebles que no estaban sujetos a la prórroga, por razones relativas al objeto y tiempo de otorgamiento del contrato de arrendamiento, en particular las viviendas de nueva construcción, una importante exclusión que solo podía justificarse por el fomento de la construcción de nuevas viviendas<sup>98</sup>. En el art. 5 –letras a) a g)– de esta norma se contenía la improcedencia de la prórroga del arrendamiento en los casos de necesidad del arrendador, de incumplimiento del destino de la vivienda pactado por parte del arrendatario, y de desavenencias con los demás vecinos. Asimismo, se añadió, en relación con la legislación anterior, los casos de derribo para la posterior edificación, la expropiación forzosa y la declaración de ruina.

### 3.10. Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946

El comienzo de la Guerra Civil afectó al arrendamiento de viviendas, puesto que aparte de la destrucción, se requisaron inmuebles para asegurar vivienda a las fuerzas en conflicto, lo que redujo el número de viviendas arrendables. La norma vigente hasta entonces en materia de arrendamientos, que era el Decreto de 29 de diciembre de 1931, estableció en el art. 21 que su vigencia sería desde el 1 de enero de 1932 hasta la promulgación de la primera ley de arrendamientos urbanos. Mediante el art. 1 del Decreto<sup>99</sup> de 1 de noviembre de 1936, se derogaron las disposiciones posteriores al 18 de julio de 1936 que no hubiesen sido dictadas por las Autoridades Militares franquistas. Por tanto, hasta la aprobación de la Ley<sup>100</sup> de Arrendamientos Urbanos, de 31 de diciembre de 1946 –en adelante LAU 1946–, se siguió aplicando el Decreto de 1931. Esta norma fue inicialmente una ley de bases, que se articuló y publicó posteriormente mediante la Orden<sup>101</sup> de 21 de mayo de 1947. La disposición derogatoria de la LAU 1946 comprendía todas las disposiciones especiales sobre arrendamientos urbanos, excepto la Ley<sup>102</sup> de Ordenación de Solares de 15 de mayo de 1945.

---

<sup>97</sup> CALATAYUD SANJUAN, E., *Arrendamientos. Lo vigente en materia de alquileres. Manual Práctico del inquilino y del propietario*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1940, pp. 20-24.

<sup>98</sup> En la Exposición de Motivos se precisa que para solucionar la escasez de viviendas “sería necesario edificar a ritmo acelerado, en lo que intervienen factores ajenos en absoluto a una Ley reguladora de la relación arrendaticia urbana, que sólo indirectamente y cumpliendo la finalidad primordial de llevar la tranquilidad a las partes intervinientes en los contratos que reglamenta, puede coadyuvar al logro de tan trascendental objetivo”.

<sup>99</sup> BOE de 6.11.1936.

<sup>100</sup> BOE de 1.1.1947. Se publicó el proyecto en el Boletín de Cortes de 10.1.1945.

<sup>101</sup> BOE de 31.5.1947. La ley de bases disponía que se publicase en el BOE el texto allí contenido de forma articulada en un plazo de noventa días.

<sup>102</sup> BOE de 17.5.1945.

Esta norma supuso el primer intento de una regulación de carácter permanente y especial sobre los arrendamientos urbanos adaptada a las necesidades económicas y sociales<sup>103</sup>. En este sentido, se concedió al arrendatario el beneficio de la prórroga forzosa con carácter irrenunciable en su art. 11, puesto que su existencia solamente era evitable mediante la concurrencia de una causa de excepción a la prórroga. La prórroga forzosa se extendió por medio de la subrogación *mortis causa* a los parientes hasta el tercer grado por consanguinidad o afinidad que habitasen en la vivienda un año antes de la defunción, según previó el art. 71. Se establecieron dos excepciones a la prórroga forzosa, que ya se contenían en el art. 5 del Decreto de 29 de diciembre de 1931. Se basaban en la necesidad del arrendador o en el derribo de la finca para su posterior reedificación, y se desarrollaban respectivamente en los arts. 77-101 y 102-117, creando un conjunto de normas que se perpetuó hasta a la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964. Estas dos excepciones se dispusieron con un contenido diferente al Decreto de 1931: respecto del supuesto de necesidad del arrendador, se amplió a los parientes hasta el tercer grado de consanguinidad; en cuanto al derribo de la finca, era requisito necesario que en la nueva edificación se construyese un tercio más de viviendas que las existentes en la finca derribada o una como mínimo si no constaban viviendas en el edificio derribado. El art. 12 equiparó al arrendatario extranjero y al nacional<sup>104</sup>, sin exigir reciprocidad en el país de origen y otorgando eficacia general a los beneficios de la legislación arrendaticia, a diferencia de la prórroga de vigencia del Real Decreto de 1920 operada mediante el Real Decreto de 6 de junio de 1925.

Este mecanismo de prórroga forzosa se combinó con una limitación en la actualización de la renta, prevista en los arts. 118-134, para las viviendas construidas o habitadas por primera vez antes del 18 de julio de 1936. Los arrendatarios debían pagar la renta pactada en el contrato o la correspondiente a 17 de julio de 1936, incrementada en unos porcentajes establecidos en el art. 118. No obstante, el art. 121 determinó que las rentas de las viviendas construidas o habitadas por primera vez después del 17 de julio de 1936 y antes del 2 de enero de 1942 no se podían elevar. Finalmente, el art. 122 dispuso que

---

<sup>103</sup> BELLÓN GÓMEZ, I., *Régimen legal de los arrendamientos urbanos*, Madrid, Editora Nacional, 1949, pp. 211-212. ZAFORTEZA SOCÍAS, J. M., *La prórroga forzosa*, *op. cit.*, pp. 25-26. ARTOLA BLANCO, M., “La transformación del mercado de alquiler”, *op. cit.*, <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-988.htm>.

<sup>104</sup> GALLARDO RUEDA, A., “Los problemas de la Ley de Arrendamientos Urbanos”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 1, 1, 1948, p. 128, explicaba que el legislador “[p]ludo haber seguido el criterio irrecusable de la reciprocidad, acogido en la Ley de Enjuiciamiento civil, pero prefirió anteponer las razones de humanidad que, sin duda, inspiran el precepto a las normas de política internacional que hubiera sido lícito acoger en el nuevo texto”.



la renta de las viviendas construidas u ocupadas después del 1 de enero de 1942 no tuviese limitación alguna y que se rigiese por el libre pacto entre las partes.

La Ley de 7 de mayo de 1942<sup>105</sup> contenía la regulación de las rentas de los arrendamientos urbanos. Esta ley previó en el art. 1 que la renta de los edificios, viviendas y habitaciones que estaban sujetos a la legislación especial de arrendamientos urbanos, por estar vigentes el 1 de enero de 1942, no se podía elevar, y excluía expresamente el pacto en relación con la elevación de la renta, lo que incluía a las cláusulas de estabilización. El art. 2 fijó unos posibles aumentos establecidos judicialmente y el art. 3 determinó unas causas de aumento fundamentadas en mejoras en la vivienda. La ley no especificó en ninguno de los seis preceptos si se podía pactar la duración del contrato, pero cabe entender que sí porque esta disposición solamente afectaba a la renta.

La LAU 1946 introdujo dos formas más de arrendamiento forzoso en la DT 23: el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas<sup>106</sup>, de vía administrativa o gubernativa, y el desahucio social de viviendas deshabitadas<sup>107</sup>, de vía administrativa y judicial. Estas medidas no se aplicaban a todas las viviendas, sino únicamente a las viviendas desocupadas o deshabitadas que su propietario no quisiese ocupar ni arrendar<sup>108</sup>. También recaía en las fincas que, por haber sido construidas con el propósito de venderlas por viviendas, continuasen desocupadas. La reforma operada mediante la Ley<sup>109</sup> de 21 de abril de 1949 no modificó el arrendamiento forzoso.

La aplicación de estas medidas se supeditaba a que se diesen unas *circunstancias* que hiciesen necesaria su aplicación –por la escasez de viviendas– y también a la *utilidad de la ocupación* de la vivienda<sup>110</sup>, por la existencia de arrendatarios potenciales. Además, se previó que cuando se adoptase alguna de las medidas de la DT 23 LAU 1946, se procedería a la constitución de un registro público de aspirantes a arrendatarios. Para la efectiva ocupación de las viviendas, se aplicó lo previsto en relación con el

---

<sup>105</sup> BOE de 30.5.1942.

<sup>106</sup> Véase *infra* apartado 3.10.1 de este Capítulo.

<sup>107</sup> Véase *infra* apartado 3.10.3 de este Capítulo.

<sup>108</sup> ARGELICH COMELLES, C., “Viviendas”, *op. cit.*, pp. 191-192, sobre las limitaciones en el ámbito de aplicación de las dos medidas aludidas expreso que en origen “tenía sentido la diferenciación de los términos desocupación y deshabitación, puesto que se refería a dos situaciones distintas. Esta diferenciación, actualmente debería reconducirse hacia un concepto amplio e integrador”.

<sup>109</sup> BOE de 22.4.1949. GALLARDO RUEDA, A., “Modificación de la ley de arrendamientos urbanos”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 77, 1949, pp. 3-8.

<sup>110</sup> REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima*, *op. cit.*, p. 231. ÁLVAREZ GUERRA, F., *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de Diciembre de 1946*, Cáceres, Ed. Extremadura, 1947, pp. 280-281.

arrendamiento forzoso de las viviendas desocupadas. La norma estableció, si era procedente, la aplicación *gradual* de estas medidas, puesto que se quería mejorar el acceso a la vivienda evitando perturbaciones excesivas.

Llegados a este punto, es posible afirmar que la LAU 1946 inició un sistema proteccionista del arrendatario, que consolidaron las posteriores leyes sobre arrendamientos urbanos, porque el beneficio de la prórroga tenía carácter irrenunciable para el arrendatario y, en cambio, los derechos para el arrendador eran renunciables<sup>111</sup>. Los propios redactores de la ley explicaban que con esta normativa no se resolvía el problema de escasez de viviendas<sup>112</sup>, advertencia ya contenida en la Exposición de Motivos de la ley de bases. La LAU 1946, según algunos autores<sup>113</sup>, supuso un abierto cuestionamiento de la autonomía de la voluntad del propietario que quería extinguir el arrendamiento, y su sustitución por preceptos imperativos, así como la negación de las expectativas de ganancias al propietario.

### 3.10.1. El arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas

La DT 23 a) LAU 1946 previó el arrendamiento forzoso de aquellas viviendas que, siendo susceptibles de ser ocupadas, no lo fuesen por nadie, es decir, las viviendas desocupadas. El Gobernador civil de la provincia, una vez comprobada la veracidad de las denuncias sobre la desocupación de las viviendas, concedía al propietario el plazo de un mes para que se ocupasen las viviendas como casa-habitación, excluyendo expresamente su destino como oficina, almacén o local de negocio. Si una vez transcurrido este plazo no se arrendaban, el Gobernador acordaba en los quince días siguientes que la vivienda fuese ocupada por el primer aspirante a arrendatario, en turno de rigurosa antigüedad, que estuviese dispuesto a pagar la renta exigida por el arrendador, siempre que no fuese superior a la última declarada a fines fiscales o la que

<sup>111</sup> En este sentido, se expresan CARDELÚS BARCONS, J. M., *El decreto de alquileres vigente*, Barcelona, Agustín Núñez, 1947, pp. 223 y 257, CARNICERO Y ESPINO, J., GARRALDA Y VALCÁRCEL, J., *Arrendamientos urbanos. Comentarios al texto articulado de la Ley de 31 de diciembre de 1946*, Logroño, Gumersindo Cerezo, 1947, p. 37, y BERNAL MARTÍN, S., *Arrendamientos Urbanos*, Madrid, Librería General Victoriano Suárez, 1953, pp. 7-29.

<sup>112</sup> BOE de 1.1.1947: “[c]ierto que el texto elaborado no resuelve el angustioso problema de escasez de viviendas que se padece en nuestra Patria, como en el resto del mundo”.

<sup>113</sup> Atiéndanse PASCUAL NIETO, G., “La disposición transitoria 23 de la ley de arrendamientos urbanos”, *Boletín de Justicia Municipal*, 146, 1949, pp. 162-164; CARNICERO Y ESPINO, J., GARRALDA Y VALCÁRCEL, J., *Arrendamientos urbanos*, *op. cit.*, p. 359; GARCÍA ROYO, A., *Tratado de arrendamientos*, *op. cit.*, Volumen II, p. 467; REYES, R., “La Nueva Ley”, *op. cit.*, pp. 5-8; REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1948, p. 229; y CALATAYUD Y SANJUAN, E., *Comentarios al texto articulado de la ley de arrendamientos urbanos de 31 de diciembre de 1946*, Madrid, Reus, 1950, pp. 78-79.

sirviese de base al tributo en el caso de que no se hubiese formulado declaración. Por tanto, se aparejaba el arrendamiento forzoso a la limitación de la renta del arrendamiento.

Para proceder a un arrendamiento forzoso, se necesitaban dos requisitos: que la vivienda no estuviese ocupada por muebles o enseres del poseedor, es decir, que no se destinase al uso ocupacional, y que la vivienda fuese susceptible de ser ocupada. La principal implicación que tiene este último elemento es que tenía que tratarse de una vivienda sita en un núcleo urbano y sujeta a la regulación de la LAU 1946, porque no todas las viviendas se incluían en esta legislación<sup>114</sup> y no se aplicaba a los locales de negocio. La vivienda, además, tenía que cumplir con las condiciones de habitabilidad fijadas en la Orden<sup>115</sup> de 25 de mayo de 1939 para la finalidad específica de vivienda o casa-habitación, que es la única finalidad que admitía el arrendamiento forzoso.

El arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas suponía una sanción a la falta de uso ocupacional, que podía evitarse simplemente con la ocupación de la vivienda sin habitarla, un aspecto que fue criticado por la doctrina<sup>116</sup>. La DT 23 a) autorizó al Gobierno para que, si las circunstancias lo aconsejaban, dispusiese por Decreto la adopción gradual en todo o parte del territorio nacional del arrendamiento forzoso de las viviendas desocupadas; así se realizó mediante el Decreto de 3 de octubre de 1947, de alcance nacional.

### **3.10.2. El posterior desarrollo del arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas en el Decreto de 3 de octubre de 1947**

---

<sup>114</sup> En los arts. 1 y 2 se excluían los arrendamientos de viviendas por temporada y los arrendamientos de finca rústica con casa-habitación, cuando fuese el aprovechamiento del predio la finalidad primordial del arrendamiento.

<sup>115</sup> BOE de 6.6.1939. Esta Orden obligaba a los propietarios a adquirir la Cédula de Habitabilidad como paso previo a poder arrendar una vivienda. Esta obligación, mediante la Orden de 16 de septiembre de 1943 publicada en el BOE de 18.9.1943, fue extensiva a cualquier edificio que sirviese de morada humana, independientemente del régimen o situación jurídica en que se habitase y de las características del propietario. Según el art. 2 de la Orden de 25 de mayo de 1939, la tramitación se realizaría conforme a las instrucciones también publicadas, y lo que determinaba la obtención de la cédula de habitabilidad era el cumplimiento de “las condiciones higiénicas de la misma y correcciones que deben hacerse para que reúna las condiciones de salubridad debidas a tenor de las disposiciones vigentes”. CALATAYUD Y SANJUAN, E., *Comentarios, op. cit.*, p. 185. LACASA COARASA, J. M., “El arrendamiento forzoso”, *op. cit.*, p. 669, se refirió al concepto legal de una vivienda que sea *ocupable*: “estar dotada de las condiciones de habitabilidad necesarias con arreglo a las normas administrativas reguladoras de la materia. Y ello porque la única finalidad a la que ha de destinarse en el «arrendamiento forzoso» es a *vivienda*, a casa-habitación”.

<sup>116</sup> Véanse LACASA COARASA, J. M., “El arrendamiento forzoso”, *op. cit.*, p. 668: “si la vivienda está amueblada, con ese hecho ya está ocupada y cae fuera del ámbito de aplicación del precepto”, y ÁLVAREZ GUERRA, F., *Comentarios, op. cit.*, pp. 280-281.

El Decreto de 3 de octubre de 1947<sup>117</sup>, que desarrolló la DT 23 a) LAU 1946, dispuso la aplicación del arrendamiento forzoso de las viviendas desocupadas en todo el territorio español. Para proceder al arrendamiento forzoso, estableció la competencia exclusiva administrativa, a diferencia del desahucio social de viviendas deshabitadas. El art. 2 ordenó la constitución de registros públicos y gratuitos de los aspirantes a arrendatarios que lo hubiesen solicitado, en virtud de la DT 23 LAU 1946. Los aspirantes inscritos en el registro tenían que estar clasificados por localidades, y junto a cada aspirante debía constar la renta que estuviese dispuesto a pagar, sin indicar qué vivienda quería ocupar.

El núcleo esencial del Decreto se contenía en el art. 3, el cual estableció el arrendamiento forzoso de las viviendas desocupadas en el caso de que el entonces Gobernador civil de la provincia tuviese constancia de su existencia, en virtud de su comprobación por las autoridades, o mediante la denuncia de los particulares, que debía ser comprobada. Una vez incoado el procedimiento, se concedía un plazo de treinta días al propietario para que arrendase la vivienda como casa-habitación, y solo con esa finalidad, excluyendo expresamente su uso como oficina, almacén o local de negocio.

Si el propietario arrendaba la vivienda para otro uso que no fuese el de casa-habitación, la Administración podía sancionarle con una multa. Esta solución contradecía abiertamente el espíritu de la ley, puesto que si la finalidad consistía en destinar de forma efectiva al uso habitacional las viviendas desocupadas, habría procedido el cumplimiento del mandato de ocupar la vivienda como casa-habitación<sup>118</sup>. Además, la multa podía ser asumida como un coste más por el propietario que no quisiese arrendar la vivienda.

Finalmente, en el caso de que el propietario no arrendase la vivienda, se procedía en un plazo de quince días más al arrendamiento forzoso con el arrendatario que estuviese dispuesto a pagar la renta exigida por el arrendador. Para evitar la fijación de una renta desproporcionada con la pretensión de evitar el arrendamiento forzoso, la disposición establecía una limitación: no tenía que ser superior a la última declarada a fines fiscales o, para el caso de no haberse formulado declaración, la que sirviese de base al tributo. La posición del arrendatario supuso una novedad, porque hasta entonces la preferencia del arrendatario se decidía en turno de rigurosa antigüedad, es decir, era preferente el que antes estuviese inscrito en el registro. Según esta disposición, el arrendatario se

---

<sup>117</sup> BOE de 24.10.1947.

<sup>118</sup> En el mismo sentido se expresaron REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, p. 233.

elegía entre los solicitantes que fuesen funcionarios públicos con deber de residencia, entre los titulares de familias numerosas, y entre los demás solicitantes teniendo en cuenta, ahora sí, la antigüedad de la solicitud.

### 3.10.3. El desahucio social de viviendas deshabitadas

La DT 23 b) LAU 1946 dispuso el desahucio social de viviendas deshabitadas. Esta medida se aplicó inicialmente en la ciudad de Cádiz mediante el Decreto de 22 de septiembre de 1947, debido a la explosión<sup>119</sup> de un polvorín de la Armada en Cádiz. Con posterioridad, la Orden<sup>120</sup> de 23 de octubre de 1947 concedió efecto retroactivo a la disposición. El desahucio social se podía imponer en dos casos: en las viviendas ocupadas que, *sin mediar causa justa*, se hallaren habitualmente deshabitadas; y cuando las viviendas no sirviesen de casa-habitación, oficinas o local de negocio del arrendador o, si estaban arrendadas, del arrendatario.

La medida priorizaba a las familias nucleares o extensas que carecían de hogar, en detrimento de otras formas de convivencia<sup>121</sup>. La norma sancionaba la falta de uso habitacional y que la vivienda no sirviese como casa-habitación, oficina o local de negocio, a diferencia de la sanción a la falta de uso ocupacional que suponía el arrendamiento forzoso, porque el uso habitacional no solamente era un derecho del arrendatario sino un deber<sup>122</sup>. La habitualidad en la deshabitación constituía el elemento que la norma reprobaba por primera vez, puesto que el uso habitacional respecto de una vivienda debe ser de carácter habitual y no permanente.

El desahucio social se iniciaba mediante una denuncia previa de la situación de deshabitación ante el Gobernador civil de la provincia quien, tras la comprobación de su

---

<sup>119</sup> BOE de 19.10.1947. Esta explosión sucedió el 18 de agosto de 1947. Las consecuencias habitacionales fueron la destrucción completa de 500 edificios, y 1500 edificios más quedaron dañados. DIARIO ABC, miércoles 20 agosto de 1947, p. 8, consultable en: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1947/08/20/008.html>.

<sup>120</sup> BOE de 26.10.1947.

<sup>121</sup> REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, p. 234. GARCÍA ROYO, A., *Tratado de arrendamientos, op. cit.*, Volumen II, pp. 134-137.

<sup>122</sup> MONTERO PALACIOS, F., "El no uso como causa de desahucio en la L.A.U.", *Revista de Derecho Privado*, Junio, 1953, pp. 568-569. A tenor de BELTRÁN FUSTER, L., "El no uso de las viviendas por los inquilinos", *Revista de Derecho Privado*, Febrero, 1954, p. 106, explicó que "[c]on la expresión «habitualidad» más bien se quiere aludir a hechos, estados o circunstancias que se repiten con cierta frecuencia. Con la de permanencia se piensa en fenómenos más inalterables, y, por tanto, es término más restringido. [...] Si un inquilino, en un lapso de tiempo prudente, sólo habita su vivienda en intervalos brevísimos, porque dispone de otros medios para resolver su necesidad de morada".

veracidad, daba traslado al Ministerio Fiscal<sup>123</sup>, que instaba el desahucio social ante el juez de primera instancia competente. No existía ningún requisito subjetivo en la LAU 1946 para ser denunciante<sup>124</sup>. La competencia para el desahucio social tenía carácter mixto, esto es, administrativa en su iniciación y judicial para la apreciación de la deshabitación –y en su caso de la justa causa que la justificaría–, el emplazamiento y la configuración de la finca, así como para proceder al desahucio del arrendatario que no habitase la vivienda. La parte demandada era el arrendador y, si la vivienda se encontraba arrendada, el arrendatario. No existía referencia alguna al precarista como parte demandada, porque en tal caso la vivienda ya estaría habitada y no procedería el desahucio social. En caso de estimarse la demanda por sentencia firme, se procedía al lanzamiento del ocupante en el plazo de quince días improrrogables.

En el segundo inciso del párrafo primero se dispuso que, para resolver el desahucio social, los Tribunales deberían tener en cuenta las *circunstancias personales del demandado* que justificasen la deshabitación, la *utilidad de la ocupación* en razón a la proximidad o alejamiento del núcleo urbano afectado por la escasez de viviendas, y si la vivienda tenía unas *características parecidas* a las que sirviesen en la localidad de casa-habitación permanentemente ocupada. En esta última previsión se amparó la exclusión de las viviendas suntuarias, porque estas viviendas no tenían características similares a las que sirviesen de casa-habitación en la localidad, como exigía el precepto para proceder al desahucio social, aunque no se especificó hasta la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964.

#### **3.10.4. La prórroga forzosa del arrendamiento de vivienda**

La prórroga forzosa<sup>125</sup> de los arrendamientos de vivienda y de local de negocio se reguló en los arts. 70-117 LAU 1946. El art. 70 configuró la prórroga forzosa con carácter potestativo para el arrendatario y obligatorio para el arrendador<sup>126</sup>, como

<sup>123</sup> El Ministerio Fiscal era el único sujeto legitimado para ejercitar la acción, aunque sea a solicitud del Gobernador como consecuencia de una denuncia formulada por un tercero, según determina la STS de 20.12.1969, RJ 1969\6198.

<sup>124</sup> Cfr. GARCÍA ROYO, A., *Tratado de arrendamientos, op. cit.*, Volumen II, p. 135, quien expuso que “subsiste sin merma alguna el artículo 1.556 para conceder al arrendador la facultad de rescindir el contrato”.

<sup>125</sup> BELLÓN GÓMEZ, I., *Régimen legal, op. cit.*, p. 209, expresó que la prórroga era “la regla general en la materia [...] como también lo son las causas de desahucio, opuestas a dicha regla general, cuyas causas deben, como toda excepción, interpretarse restrictivamente, para lograr la finalidad protectora de los derechos del arrendatario, perseguida por la legislación de alquileres”. ÁLVAREZ GUERRA, F., *Comentarios, op. cit.*, pp. 75-119.

<sup>126</sup> Se justifica la existencia de este precepto en la Exposición de Motivos manifestando que “[s]e reafirma el principio de prórroga obligatoria del contrato para el arrendador, punto este crucial que ha sido

también se contenía<sup>127</sup> en el art. 1 del Real Decreto de 1920. El arrendatario no tenía que realizar ningún acto para que la prórroga le asistiese. Sin embargo, la irrenunciabilidad de la prórroga no impedía el desistimiento del contrato al arrendatario. La prórroga forzosa se otorgó con independencia de la fecha de ocupación de la vivienda, y se entiende que la vivienda se ocupa en virtud de un contrato de arrendamiento. En consecuencia, esta prórroga forzosa gozaba de eficacia retroactiva máxima<sup>128</sup>, por cuanto se aplicaba a todos los contratos otorgados con anterioridad a la aprobación de la LAU 1946 y con independencia de la duración pactada en el contrato.

En la LAU 1946 se separaban las excepciones a la prórroga forzosa de las causas de desahucio, sin el tratamiento conjunto que habían tenido en la legislación de arrendamientos urbanos hasta entonces<sup>129</sup>. El art. 76 contenía las excepciones a la prórroga forzosa, que estaban formadas por: la necesidad de uso de la vivienda del propietario para sí o para que la ocupasen sus descendientes o ascendientes consanguíneos, regulada en los arts. 77-101; y el derribo de la finca para su posterior edificación, siempre que supusiese un tercio más del número de viviendas o, en caso de no haberlas, que se edificase una como mínimo, dispuesta en los arts. 102-117.

El primer caso de excepción a la prórroga<sup>130</sup>, el de necesidad del arrendador o sus ascendientes o descendientes consanguíneos, necesitaba de su acreditación para que estos sujetos pudiesen ocupar el inmueble, una justificación que respecto del desahucio ya se requería en la Real Provisión de 31 de julio de 1792. A diferencia del Decreto de

---

mantenido a ultranza”. REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, pp. 86-87, y CARNICERO Y ESPINO, J., GARRALDA Y VALCÁRCEL, J., *Arrendamientos urbanos, op. cit.*, p. 137.

<sup>127</sup> En el citado artículo se expresaba que, con independencia de la fecha de edificación u ocupación de la vivienda, el beneficio de la prórroga asistía al arrendatario, siendo un beneficio irrenunciable, y que tenía carácter obligatorio para los propietarios.

<sup>128</sup> La STS de 19.12.1983, RJ 1983\6965, admite la prórroga forzosa para un contrato de arrendamiento de local de negocio celebrado originariamente el 2 de septiembre de 1931.

<sup>129</sup> En la legislación anterior, las excepciones a la prórroga y las causas de desahucio se trataban conjuntamente. Atiéndase FERREIRO, F., *El arrendamiento de la propiedad urbana*, Valladolid, Libertad, 1947, pp. 155-156, que explicó que “desde el decreto inicial en materia arrendaticia urbana, de 21 de junio de 1920, siempre se trataron las excepciones a la prórroga conjuntamente con las causas de desahucio, sin establecer una precisa separación entre las unas y las otras”. Por su parte, REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, pp. 92-93, manifestaron que “[a]unque en la Ley de 31 de diciembre de 1946 la Base octava no aparecía dividida en las tres secciones actuales, pareció así conveniente proponerlo a la Comisión redactora del texto articulado, fundándose para ello en una aconsejable y más clara sistemática”.

<sup>130</sup> CARNICERO Y ESPINO, J., GARRALDA Y VALCÁRCEL, J., *Arrendamientos urbanos, op. cit.*, pp. 149-150, expusieron que en relación con los antecedentes de la norma “el apartado a) del artículo 5.º del mismo, consignaba y desarrollaba la excepción a la prórroga fundada en la necesidad de utilización de los locales, tanto de vivienda como de negocio, por el propietario o sus ascendientes o descendientes, del mismo modo que el apartado e) de tal artículo 5.º justificaba también la referida excepción por derribo del inmueble”.

1931, la causa de excepción a la prórroga por necesidad exigía la consanguinidad con el arrendador<sup>131</sup>. No precisaba el texto legal los ascendientes o descendientes<sup>132</sup> con derecho a utilizar el beneficio que se les confería, y por ello lo tenían todos ellos sin limitación de grado. Debe tomarse en consideración que, aparte de la apreciación judicial de la necesidad, la vivienda tenía que ser indispensable para solucionar la situación que provocaba esa necesidad. El art. 77 estableció unas presunciones de necesidad para los sujetos mencionados, que consistían en que:

- a) El domicilio no se encontrase en el término municipal donde radicase la finca, bien fuese por motivos oficiales o particulares, sin especificarlo<sup>133</sup>.
- b) La vivienda en la que habitase, por aumento de sus necesidades familiares, hubiese devenido insuficiente y tuviese una superficie inferior a la que quisiese habitar<sup>134</sup>.
- c) Tuviese que residir en la localidad donde estuviese situada la finca<sup>135</sup> en caso de matrimonio.
- d) Se viese obligado a desalojar la vivienda en la que habitase y estuviese domiciliado en el lugar donde se hallaba la finca.

Estas presunciones llevaban consigo la carga de la prueba de la necesidad de vivienda, el aumento de las necesidades familiares, el deber de residencia al contraer matrimonio o el desalojo de la vivienda que habitaba, respectivamente. Por el contrario, el art. 100 eximía de la justificación de la necesidad al Estado, la Provincia y el Municipio o las Corporaciones de Derecho Público que deseasen ocupar sus propias fincas para establecer en ellas oficinas o servicios, respetando lo establecido sobre el preaviso, la

<sup>131</sup> BELLÓN GÓMEZ, I., *Régimen legal*, op. cit., p. 223, expresó que cuando se aludía al “vínculo de sangre [...] implica la exclusión del parentesco por afinidad o adopción”.

<sup>132</sup> CARNICERO Y ESPINO, J., GARRALDA Y VALCÁRCEL, J., *Arrendamientos urbanos*, op. cit., p. 151, explicaron sobre el alcance subjetivo que “alcanza tanto a las necesidades del propietario arrendador como a las de sus descendientes o ascendientes que han de serlo por consanguinidad”. Para FERREIRO, F., *El arrendamiento*, op. cit., p. 157, los parientes del arrendatario “El derecho parecía que debiera ser el mismo y, sin embargo, no lo es, porque siendo el caso contemplado una excepción, no puede tener nunca el mismo alcance y extensión que la regla general. [...] La causa *no comprende* tampoco a los hermanos, recogiendo así un estado de opinión contrario a la ampliación del beneficio”.

<sup>133</sup> CARNICERO Y ESPINO, J., GARRALDA Y VALCÁRCEL, J., *Arrendamientos urbanos*, op. cit., p. 153, notaban que la noción de domicilio debía ser interpretada según la del Código Civil, esto es, el lugar de la residencia habitual.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 96, señalaron que la norma no establece ni un concepto legal de *necesidades familiares*, ni de *familia*, siendo por ello necesario entender que se daría en el caso de aumento de los parientes que convivan en la misma casa-habitación.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 154. Esto se planteaba en dos casos: “que siendo soltero o viudo, contraiga matrimonio y residiere ya, o debe residir en lo sucesivo, en el lugar donde esté la vivienda”.



indemnización y el plazo para el desalojo. La presunción *iuris tantum* de falta de necesidad venía contenida en el art. 78, y consistía en que con seis meses de antelación a ser notificada la negativa de prórroga, se hubiese desalojado una vivienda de características análogas. Esta presunción tenía que relacionarse con el art. 82, que dispuso que la notificación del desalojo debía contener la necesidad y circunstancias que rodeaban a las excepciones a la prórroga, así como la indemnización de un año de renta.

El arrendador no podía elegir libremente la vivienda que quería ocupar, sino que el art. 79 establecía un procedimiento para determinarla: en primer lugar, debía acudir a las que, aunque estuviesen arrendadas, se hallasen habitualmente deshabitadas<sup>136</sup>; en segundo lugar, a las que no sirviesen de hogar familiar, incluyendo las que no fuesen permanentemente habitadas; en tercer lugar, a los locales que se reputasen viviendas, según el art. 10, destinados a ser oficinas o almacenes; en cuarto lugar, a las viviendas ocupadas por menor familia<sup>137</sup>; y, en quinto lugar, a las viviendas correspondientes a funcionarios con deber de residencia o a quienes, además de la residencia, tuviesen que desempeñar en ellas su profesión u oficio que fuese objeto de tributación<sup>138</sup>. Los casos de igualdad se resolvían a favor del arrendatario más antiguo. No se consideró necesario recoger el supuesto de que en la finca existiese alguna vivienda no arrendada y libre de arrendatario.

Una vez desalojada la vivienda, el arrendador debía indemnizar al arrendatario con un año de renta, conforme al art. 83. Si a los tres meses de desalojada la vivienda no se ocupaba, el arrendador tenía que restituir en el uso al arrendatario, indemnizándole por los perjuicios causados como mínimo con un año de renta, de acuerdo con el art. 85, lo que suponía una sanción ante la falta de cumplimiento de la finalidad de la excepción a la prórroga. Sin embargo, no existía el derecho a negar la prórroga en los casos detallados en el art. 86:

---

<sup>136</sup> Al respecto, REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, p. 95, manifestaron que las *viviendas deshabitadas* “son viviendas «que no sirven» de hogar familiar y que no aparecen permanentemente habitadas por persona alguna”. El no uso por sí solo no era causa de denegación de la prórroga, pero junto con la necesidad del arrendador, sí. Sucede lo mismo en el Código Civil, aunque en este caso no sería aplicable por ser la legislación especial de arrendamientos urbanos de aplicación preferente. En el mismo sentido se expresó MONTERO PALACIOS, F., “El no uso”, *op. cit.*, p. 569.

<sup>137</sup> REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, p. 96, significaron el carácter subsidiario del concepto *menor familia*: “[d]e no darse el caso de que en la finca existan viviendas arrendadas y habitualmente deshabitadas, que no sirvan de hogar familiar o que no estén destinadas a los escritorios y almacenes tratados en el artículo 10, deberá el arrendador dirigirse sobre la ocupada por menor familia [...] debe considerarse como familia la totalidad de parientes que unidos al inquilino, en grado más o menos distante, conviven en su misma casa-habitación”.

<sup>138</sup> La Orden de 22 de febrero de 1950, publicada en el BOE de 4.3.1950, incluyó a los Agentes comerciales entre los profesionales sujetos a tributación.

- a) Cuando el arrendador, con anterioridad a 1 de enero de 1947, hubiese autorizado el subarrendamiento total de una vivienda o cuando la arrendase con muebles.
- b) En el caso de que el arrendador hubiese autorizado por escrito al arrendatario a ceder la vivienda con anterioridad a la promulgación de la Ley<sup>139</sup> de 27 de abril de 1946, y el arrendatario no hubiese ejercido el derecho de cesión.
- c) Cuando el arrendador hubiese consentido la cesión de la vivienda por haber dejado caducar la acción de rescisión del contrato del art. 36, según el art. 88 que remitía a su vez al art. 39.
- d) El art. 88 preveía el caso de condena penal por autoría o participación respecto del delito de percepción de primas por el arrendamiento de viviendas, según la Ley de 27 de abril de 1946 anteriormente referida.

El segundo caso de excepción a la prórroga, el del derribo de la finca para su posterior reedificación, previsto en el art. 102, cumplía una función social<sup>140</sup> que se concretaba en aumentar el número de fincas susceptibles de servir de casa-habitación, así como garantizar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad necesarias para el arrendamiento, ya examinadas en sede de arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas. En los arts. 103-117 se detallaron los plazos y requisitos del derribo, así como la edificación y posterior asignación al arrendatario de una de las nuevas viviendas o locales de negocio para que esta excepción pudiese operar. El arrendador debía notificar solemnemente<sup>141</sup> el derribo de la finca con un año de antelación al Gobernador civil, que tenía que autorizar<sup>142</sup> el derribo, previéndose también la notificación por conducto notarial con un año de antelación al arrendatario.

Esta causa de excepción a la prórroga forzosa requería que se edificase otra finca que tuviese, por lo menos, un tercio más de viviendas que las que existían antes del derribo.

---

<sup>139</sup> Es la ley por la que se consideró constitutivo de delito el percibo de primas por el arrendamiento o subarrendamiento de viviendas, y fue publicada en el BOE de 28.4.1946.

<sup>140</sup> REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, pp. 86-87. En la exposición de Motivos de la LAU 1946 se aludía a que la finalidad de la norma en relación con la función social del derecho de propiedad se concretaba en la equidad y en la necesidad de incrementar el número de viviendas.

<sup>141</sup> Para FERREIRO, F., *El arrendamiento, op. cit.*, p. 203, cabe entenderla como equiparable a la *notificación fehaciente* que se establecía en la legislación anterior.

<sup>142</sup> La exigencia de esta autorización era un importante límite a la apreciación de esta excepción. Véase *Ibid.*, p. 203, quien expresó que quedaba “prácticamente sin efecto por la autorización precisa del gobernador, que casi siempre ha de denegar, al no ser propicias las circunstancias actuales, que requieren como nunca la mayor ponderación”.

El concepto de *vivienda* se refería tanto a viviendas como a habitaciones. La finalidad de la excepción consistía en buscar garantías para que el aumento de las viviendas fuese efectivo, respetando la proporción atribuida a los arrendatarios y el derecho de los desalojados a ocupar las viviendas que tenían que ser reservadas en la posterior reedificación de la finca. Sin embargo, no se previó de forma expresa el derribo de la finca que no estuviese en estado ruinoso, como establecía<sup>143</sup> para las viviendas el art. 5.5 e) del Decreto de 29 de diciembre de 1931.

### 3.11. Ley de Arrendamientos Urbanos de 1956

Con posterioridad a la LAU 1946, se dictó la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1956 –en adelante LAU 1956– mediante la Ley de Bases de 22 de diciembre de 1955, que fue texto articulado por el Decreto de 13 de abril de 1956<sup>144</sup>. El fundamento de esa nueva legislación de 1956 consistió en realizar una reforma parcial de la LAU 1946, para subsanar los defectos e introducir mejoras<sup>145</sup> que la doctrina y la jurisprudencia habían aludido. Las exigencias de la época instaban a efectuar una compensación de la oferta y la demanda de viviendas en arrendamiento, y esto justificaba que se hiciese una reforma y no una renovación total<sup>146</sup>. La LAU 1946 no había sido suficiente para mejorar el acceso a la vivienda, en un contexto de escasez de viviendas, ni tampoco había conseguido reequilibrar la posición de las partes en el arrendamiento.

En la DA 2 LAU 1956 se establecieron por un lado, en el apartado a), el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas y, por otro lado, en el apartado b), el desahucio social de viviendas deshabitadas. El hecho de que dichas medidas se previesen fuera del articulado, como ya sucedió en la DT 23 LAU 1946, indica que fueron planteadas como una solución de contingencia. En ambas legislaciones se contenían estos instrumentos, pero su aplicación no tenía carácter directo y general desde su aprobación sino que su implantación se sometía a su disposición por Decreto, según las circunstancias del

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 159, consideró un defecto la no inclusión del derribo de una finca no ruinoso. En el mismo sentido, ÁLVAREZ GUERRA, F., *Comentarios, op. cit.*, pp. 101-102.

<sup>144</sup> BOE de 21.4.1956.

<sup>145</sup> Véase *supra* apartado 3.10 de este Capítulo.

<sup>146</sup> ZAFORTEZA SOCÍAS, J. M., *La prórroga forzosa, op. cit.*, pp. 26-27. BELTRÁN FUSTER, L., “El no uso”, *op. cit.*, p. 104, manifestaba sobre el contexto de acceso a la vivienda que faltaban en España cientos de miles de viviendas y el ritmo constructivo era muy lento. En este sentido, MUÑOZ Y NÚÑEZ DE PRADO, J., “Los contratos de arrendamiento legalmente prorrogados”, *Revista de Derecho Privado*, 40, 1956, p. 8, explicó en relación con la prórroga forzosa que “[l]as razones que para la prórroga forzosa se alegan en las exposiciones de motivos de las normas citadas, en resumen, como se ha visto son: *fuerza mayor, equidad, justicia social y bienestar de la comunidad nacional*”. Para FERREIRO, F., *El arrendamiento, op. cit.*, pp. 447-448, “[l]a medida que contiene esta Transitoria está en proporción directa con la agudización del problema de la vivienda y con su carácter social”.

momento. En síntesis, se pensaba en una solución transitoria para un problema temporal.

En relación con el procedimiento, cabe destacar que se mantuvieron, respecto de la DT 23 LAU 1946, estos elementos: la falta de exigencia de requisitos subjetivos para poder ser denunciante; la limitación de renta a la última declarada a fines fiscales o a falta de esta la que sirviese de base al tributo, uniendo el arrendamiento forzoso con la limitación de las rentas; no se podía aplicar el desahucio social aunque la vivienda no se destinase al uso habitacional, si servía como oficina o local de negocio; y, por último, se mantuvo la apreciación judicial de la justa causa que amparaba la deshabitación y los requisitos para determinar la utilidad de la ocupación.

Se introdujo una novedad en el desahucio social en cuanto a las costas del procedimiento. En la DT 23 b) LAU 1946 no existía previsión al respecto, mientras que la DA 2 b) LAU 1956 disponía que si la demanda se desestimaba, las costas nunca se imponían al actor, de modo que el propietario de la vivienda que hubiese tenido que litigar de forma injusta no se veía recompensado en términos de costas judiciales. El desahucio social de viviendas deshabitadas se desarrolló mediante el Decreto<sup>147</sup> de 28 de marzo de 1958. Este Decreto dispuso el desahucio social a la provincia de Granada, por el terremoto<sup>148</sup> que sufrió. Sin embargo, no se desarrolló la previsión posterior de la DA 2 a) LAU 1956, contenida también en el Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre 1964, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos<sup>149</sup> –en adelante LAU 1964–, porque en virtud del Decreto de 3 de octubre de 1947 ya se aplicaba el arrendamiento forzoso de las viviendas desocupadas en todo el territorio nacional. También se adoptó el desahucio social de viviendas deshabitadas mediante el Decreto 171/1959, de 29 de enero, por el que se acuerda aplicar a Málaga (capital), Ronda y Antequera las medidas determinadas en el apartado b) de la disposición

---

<sup>147</sup> BOE de 6.5.1958.

<sup>148</sup> DIARIO ABC, sábado 21 de abril de 1956, consultable en: <http://hemeroteca.sevilla.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/sevilla/abc.sevilla/1956/04/21/034.html>. Este terremoto ocurrió en Atarfe-Albolote el 19 de abril de 1956. La destrucción de viviendas sobre el total de 780 se distribuyó en un 20% de destrucción total, un 20% en peligro de derrumbe, y solamente el 60% admitieron reparaciones para su destino al uso habitacional de nuevo. En la Exposición de Motivos del Decreto de 28.3.1958 se explicaba que era necesario acordar estas medidas por “[l]as circunstancias por que atraviesa la ciudad de Granada y su provincia, en las que la carestía de viviendas se ha visto considerablemente agravada por los efectos del seísmo del mes de abril del año mil novecientos cincuenta y seis, aparte de la circunstancia comprobada de existir en esa provincia viviendas no ocupadas habitualmente por sus inquilinos”.

<sup>149</sup> BOE de 29.12.1964.

adicional segunda de la Ley de Arrendamientos Urbanos<sup>150</sup>, y el Decreto 2363/1960, de 15 de diciembre, por el que se acuerda aplicar a los términos municipales de Ciudad Real y Puertollano las medidas determinadas en el apartado b) de la disposición adicional segunda de la Ley de Arrendamientos Urbanos<sup>151</sup>.

La prórroga forzosa, regulada en el art. 57, se previó para viviendas y locales de negocio con independencia de la fecha de ocupación de la vivienda, otorgando eficacia retroactiva máxima a la prórroga forzosa, al igual que el art. 70 LAU 1946. La prórroga también era extensiva a los arrendatarios extranjeros, aunque el art. 7 exigía la prueba de la reciprocidad de los beneficios en el país de origen. En los arts. 58-61 se dispuso la subrogación *mortis causa* en el arrendamiento, introduciendo como posibles subrogantes a los hijos adoptados antes de cumplir los dieciocho años, y a los hermanos que tuviesen parentesco natural con el arrendatario fallecido.

Además, en el art. 62 se ampliaron las causas<sup>152</sup> de excepción a la prórroga, consolidando las soluciones jurisprudenciales y doctrinales fruto de la LAU 1946. Esta ampliación consistió en que, aparte de los supuestos de necesidad –extensible a los descendientes naturales– y del derribo para la posterior edificación, también se consideraron:

- a) La desocupación de la vivienda durante más de seis meses en el plazo de un año, a menos que la desocupación obedeciese a una justa causa.
- b) La ocupación del arrendatario de dos o más viviendas en la misma población cuando el uso de todas ellas no fuese indispensable para atender a sus necesidades.
- c) Que el arrendatario, en el plazo de seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de la presentación de la demanda de desahucio, hubiese tenido a su libre disposición una vivienda desocupada apta para la satisfacción de sus necesidades, como titular de un derecho real de goce o disfrute.

---

<sup>150</sup> BOE de 4.2.1959.

<sup>151</sup> BOE de 27.12.1960.

<sup>152</sup> CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado práctico de arrendamientos urbanos*, Volumen I, Madrid, Reus, 1956, pp. 214-221. CALVILLO, J., *La ley de arrendamientos urbanos de 1955*, Madrid, Reus, 1956, pp. 82-96. La Exposición de Motivos de la Ley de Bases justificaba la ampliación de las causas de excepción a la prórroga porque “razones de necesidad aconsejan completar las actuales excepciones a la prórroga, cuya insuficiencia ha permitido notorios abusos de derecho, con otras encaminadas a corregirlos y aun evitarlos en la medida de lo posible”.

### **3.12. Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre 1964, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964**

El Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre 1964, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, pretendía conseguir un verdadero equilibrio entre las partes del arrendamiento y desvincular la legislación de arrendamientos de la coyuntura económica, como sucedía desde el Real Decreto de 21 de junio de 1920. Sin embargo, se previeron por última vez las medidas coyunturales del arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas y el desahucio social de viviendas deshabitadas en la DA 2, con el mismo contenido que las previstas en la DA 2 LAU 1956, y que serán objeto de análisis en los restantes Capítulos, por tratarse de la última norma que las dispuso.

Asimismo, se siguió manteniendo la prórroga forzosa de los contratos de arrendamiento<sup>153</sup> en el art. 57, con eficacia retroactiva máxima. Por tratarse del último texto legislativo que la contiene, se utilizará de referencia en el resto de Capítulos. Reguló las causas de denegación de la prórroga forzosa en el art. 62, que coincidían con las de la LAU 1956. En este sentido, en los arts. 63-69 se desarrolló la causa de necesidad en el arrendamiento de viviendas, y en los arts. 78-94 la causa relacionada con el derribo para la posterior reedificación. Por su parte, el art. 6.2 excluyó expresamente del ámbito de aplicación a las viviendas suntuarias, a diferencia de la exclusión implícita de la LAU 1946.

Pese a este espíritu renovador, esta normativa no desbloqueó de forma completa la limitación de rentas existente aparejada a la prórroga forzosa. Mediante las subrogaciones, los contratos eran heredables con las rentas y condiciones iniciales favorables a los arrendatarios, como se desprende de la DT 6, referida a la cesión de la vivienda, y la DT 17, relativa a la renta de los arrendamientos de vivienda anteriores a la aprobación de la LAU 1964. La renta en los arrendamientos prorrogados se establecía de forma diferente según si el contrato se había celebrado antes o después de la entrada en vigor de la ley. En los arrendamientos anteriores, la renta tenía unas actualizaciones en unos porcentajes establecidos en el art. 99.2. En cambio, para los arrendamientos

---

<sup>153</sup> La STS de 10.3.1981, RJ 1981\905, anuló un pacto relativo a la duración del contrato por ser contrario a la prórroga forzosa: “la obvia nulidad de la expresa renuncia al derecho de la prórroga dentro del propio arrendamiento sino también la de cualquier estipulación contractual que, dentro del arrendamiento, trate de regir la duración del mismo de forma distinta a la establecida por la ley, por lo que cualquier cláusula que establezca una limitación que se imponga a la prórroga legal, condicionándola por la voluntad de las partes y contradiciendo con ello el ordenamiento legal, se tiene que reputar nula y sin efecto y el contrato en situación de prórroga legal”. En el mismo sentido la STS de 25.4.1969, RJ 1969\2229.

otorgados con posterioridad a la entrada en vigor de la ley no regían ni la posibilidad de cesión de la vivienda, conforme al art. 23, ni la limitación de la renta, según el art. 97, puesto que las partes podían pactar aumentos de renta, de conformidad con el art. 98.

### 3.13. Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica

El Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica, más conocido como Decreto Boyer por el ministro que lo impulsó, supuso que desde el 9 de mayo de 1985 la prórroga forzosa quedase suprimida para los arrendamientos futuros en virtud del art. 9. Según la Exposición de Motivos, la finalidad de la supresión de la prórroga forzosa pretendía estimular “la construcción de viviendas y locales destinados a alquiler”. A partir de la vigencia del Real Decreto-ley, surgieron dos clases de arrendamientos urbanos<sup>154</sup>: los anteriores a su entrada en vigor, que estaban sujetos a la prórroga forzosa, y los posteriores, a los que se les aplicaba la tácita reconducción<sup>155</sup>, prevista en el art. 1566 CC.

La tácita reconducción no operaba si las partes convinieron explícita o implícitamente el sometimiento al régimen de prórroga forzosa<sup>156</sup>, en virtud de la libertad de pacto del art. 1255 CC. Constituye doctrina jurisprudencial que los contratos de arrendamiento de vivienda celebrados bajo la vigencia del Real Decreto-ley 2/1985 están sometidos al régimen de prórroga forzosa, previsto en el art. 57 LAU 1964, si así lo han establecido las partes de modo expreso o implícito, sin admitir el sometimiento tácito, siempre que

<sup>154</sup> La STS de 20.4.1993, RJ 1993\3104, expresaba que “[l]a entrada en vigor del Real Decreto Ley 2/1985, de 30 abril, sobre Medidas de Política Económica, ha determinado la existencia de dos clases de arrendamientos urbanos: los anteriores a esta norma legal, sujetos a prórroga forzosa, y los posteriores a los que será de aplicación la tácita reconducción del art. 1566 del Código Civil”. En el mismo sentido, atiéndase la STS de 17.3.1992, RJ 1992\2206.

<sup>155</sup> Sobre el concepto de tácita reconducción, véase *supra* apartado 1.2 de este Capítulo. COBACHO GÓMEZ, J. A., “Artículo 1566”, en CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J., VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (dirs.), *op. cit.*, Volumen IV, pp. 419-422. LUCAS FERNÁNDEZ, F., “Comentario al artículo 1556”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011, pp. 1125-1128. BADENAS CARPIO, J. M. (actualización de Pilar Álvarez Olalla), “Artículo 1566”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, pp. 1823-1824. Acerca de la calificación de la tácita reconducción como un nuevo contrato, se expresan las SSTs de 8.3.1948, RJ 1948\290, de 15.12.1953, RJ 1953\3164, de 25.3.1957, RJ 1957\1186, de 21.2.1985, RJ 1985\737, y de 20.9.1991, RJ 1991\6540. Véase al respecto la STS de 12.7.1985, RJ 1985\4007, que expresó que la tácita reconducción no se aplica a los contratos de arrendamiento sujetos a la legislación especial en razón a la existencia de la prórroga forzosa.

<sup>156</sup> Pese a esta supresión, la STS de 8.9.2011, RJ 2011\6414, mantiene la prórroga forzosa en un contrato de arrendamiento de local de negocio concluido en 1987 como continuación de otro anterior de 1964, porque se habían sometido implícitamente al régimen de prórroga forzosa de la LAU 1964. En el mismo sentido se pronuncia la STS de 22.11.1994, RJ 1994\8780. GÓMEZ DE LA ESCALERA, C., *La prórroga forzosa tras el “Decreto Boyer”*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 38-46.

la duración y vinculación a la prórroga forzosa sea clara y terminante<sup>157</sup>. Las cláusulas oscuras en los contratos de arrendamiento celebrados con posterioridad a la entrada en vigor el Real Decreto-ley 2/1985 no permiten considerar que existe pacto expreso de sometimiento al régimen de prórroga forzosa. Esta posibilidad no estaba prohibida por el art. 9 del Real Decreto-ley 2/1985, porque la norma solamente excluía el automatismo legal<sup>158</sup> de la prórroga forzosa y sin el previo consentimiento de las partes. La admisión del pacto en este ámbito hizo aconsejable que, en los supuestos en los que realmente no se quisiera la prórroga forzosa pero se insertasen cláusulas sobre revisión de rentas, se expresase con toda claridad que el contrato no estaba sometido a la prórroga<sup>159</sup>. Los datos revelan que el 50,3% de los propietarios que arrendaron viviendas a partir de 1985 fijaron un plazo de finalización, de los cuales el 63,5% lo hizo por un periodo de seis meses a un año y el 35% por más de un año, reduciendo los plazos pactados en los contratos de arrendamiento de vivienda<sup>160</sup>.

### 3.14. Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos

La Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos<sup>161</sup> –en adelante LAU 1994– entró en vigor el 1 de enero de 1995 y no contemplaba la prórroga forzosa e indefinida para los nuevos contratos ni otras formas de arrendamiento forzoso. El mercado de arrendamientos de entonces se configuró de la siguiente manera: por una parte, según la DT 2, los contratos concluidos antes de 1985 gozaban de la prórroga forzosa combinada con unas rentas bajas y antieconómicas, en especial las de los contratos anteriores a la LAU 1964; y, por otra parte, de conformidad con la DT 1, los contratos celebrados con posterioridad al Real Decreto-ley de 30 de abril de 1985 tenían rentas elevadas y alta rotación ocupacional. Esta legislación conformará la base del

<sup>157</sup> Véanse las SSTs de 30.5.2011, RJ 2011\3993, de 15.6.2011, RJ 2011\4628, y de 23.10.2014, RJ 2014\5090.

<sup>158</sup> La STS de 7.7.2010, RJ 2010\5709, precisa que es necesario que se deduzca inequívocamente del articulado del contrato el sometimiento a la prórroga forzosa, y que en caso de duda se debe estar al régimen general de temporalidad de los arrendamientos. Se podía pactar igualmente la prórroga pero no se aplicaba *ope legis*. En el mismo sentido se pronuncia la STS de 12.5.1989, RJ 1989\3762, que expresa que no puede declararse judicialmente la existencia de la prórroga forzosa. Por su parte, la STS de 18.10.2002, RJ 2002\8769, referida a un contrato otorgado con posterioridad a 1991, donde las partes habían pactado la prórroga imposibilitando resolver unilateralmente el contrato en virtud de este pacto. Finalmente, la STS de 10.3.2010, RJ 2010\2330, entendió sometido voluntariamente a la prórroga un contrato otorgado con posterioridad a 1985.

<sup>159</sup> La STS de 4.2.1992, RJ 1992\823, precisa que se pactó la prórroga en un contrato posterior al Real Decreto-ley de 1985 y por ello no cabía su resolución por terminación del plazo. Si no se sometía el contrato a la prórroga se aconsejaba establecerlo expresamente.

<sup>160</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censo de Población y Viviendas 1991*, *op. cit.*, en:

<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe243&file=inebase&L=0>.

<sup>161</sup> BOE de 25.11.1994. ZAFORTEZA SOCÍAS, J. M., *La prórroga forzosa*, *op. cit.*, p. 27.



análisis del contenido contractual del arrendamiento forzoso en su actualización relativa a la expropiación temporal del uso de viviendas.

### 3.15. Leyes autonómicas sobre acceso a la vivienda

El último estadio de la evolución normativa del arrendamiento forzoso ha sido protagonizado por los legisladores autonómicos. La finalidad de las normas consiste en mejorar el acceso a la vivienda en un contexto de exceso de viviendas, en especial de viviendas vacías<sup>162</sup>, en contraste con la escasez en la que se desarrolló el arrendamiento forzoso inicialmente. Estas medidas suponen el resurgimiento y la actualización de lo que fue el arrendamiento forzoso, aunque no se pueden considerar como arrendamiento forzoso porque para conseguir el arrendamiento de esas viviendas vacías o deshabitadas se articula la expropiación temporal del uso de dichas viviendas y la Administración interviene en el contrato como parte arrendadora. Por este motivo, a lo largo de los Capítulos que analizan el objeto, los sujetos, el contenido contractual y la formación y ejecución del arrendamiento forzoso, se diferenciarán el arrendamiento forzoso como tal –constitución y prórroga forzosa– y la expropiación temporal del uso de viviendas.

#### 3.15.1. Cataluña

##### 3.15.1.1. Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda

<sup>162</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censo de Población y Viviendas 2011*, op. cit., consultable en: [http://www.ine.es/censos2011\\_datos/cen11\\_datos\\_inicio.htm](http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm). Del total de viviendas según el último censo de 2011, que eran 18.083.692, existen 3.443.365 viviendas vacías en España. Las viviendas vacías suponen un 19,04% del total de viviendas y han aumentado en la última década un 10,8%. En régimen de arrendamiento lo estaban un total de 2.438.574 viviendas, suponiendo un 13,48%, aunque en la última década han aumentado un 51,1%. Desde el primer censo de viviendas de 1950 el número de viviendas se ha triplicado y el número de viviendas vacías se ha octuplicado. SIMÓN MORENO, H., “El cumplimiento del derecho a la vivienda en España. Especial referencia a la asequibilidad, estabilidad y accesibilidad en el acceso a la vivienda”, *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, 169, 2015, p. 17, alude las razones que han provocado el problema de acceso a la vivienda existente: “la promoción de la vivienda en propiedad, por ejemplo a través de beneficios fiscales [...] [o]tras razones han coadyuvado a esta realidad, como la ausencia de una gestión profesional tanto en el sector privado como público de alquiler, donde no han fructificado los intentos de gestionar el parque público de viviendas en alquiler y donde existe una falta de provisión de vivienda pública para fines sociales”. RODRÍGUEZ ALONSO, R., “La política de vivienda”, op. cit., pp. 125-168. VINUESA ANGULO, J., “La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible”, *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Nº. Extra 12, 270, 2008, consultable en: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/74.htm>. RUEL, E., “Soluciones a largo plazo para la crisis inmobiliaria de España”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 297 bis, 2015, pp. 205-216. GONZÁLEZ CARRASCO, C., “Modos de acceso a la vivienda en tiempos de crisis”, en BUSTO LAGO, J. M. (ed.), *El consumidor ante la crisis económica: vivienda, mercado hipotecario y concurso: actas de la reunión científica celebrada en la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 12-13 de noviembre de 2009*, A Coruña, Servicio de publicaciones Universidad de A Coruña, 2010, pp. 16-39.

La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda<sup>163</sup>, actualmente vigente en Cataluña, contenía en el art. 42.6 la expropiación temporal del usufructo de las viviendas vacías para su arriendo. Este apartado se derogó mediante el art. 161 de la Ley 9/2011, 29 diciembre, de promoción de la actividad económica<sup>164</sup>, por su falta de aplicación y como consecuencia de un cambio en el gobierno de dicha Comunidad Autónoma. Esta medida consistía en que la Administración expropiaba el usufructo de una vivienda vacía para posteriormente cederla en arrendamiento. No se obligaba al propietario a concluir un contrato de arrendamiento, sino que la propia Administración otorgaba el contrato de arrendamiento, en condición de arrendadora, tras haber expropiado temporalmente el usufructo. No se trata, por tanto, de un arrendamiento forzoso, porque la Administración no impone un contrato y parte de sus efectos de forma heterónoma, sino que es directamente la parte arrendadora en el contrato por haber expropiado el usufructo.

Esta disposición, que no puede equipararse a un arrendamiento forzoso, suscitó pronunciamientos doctrinales favorables a su inconstitucionalidad, que por su escasa vigencia y nula aplicación no trascendieron del ámbito doctrinal<sup>165</sup>. La inconstitucionalidad se basaba en que la intervención administrativa para el cumplimiento de la función social del derecho de propiedad, dispuesta en el art. 33 CE, no respetaba la proporcionalidad<sup>166</sup> exigible, porque la Administración tenía otros mecanismos para cumplir con el uso habitacional de la vivienda sin recurrir a la potestad expropiatoria, que es sin duda la más intensa de las que puede utilizar.

### **3.15.1.2. Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria**

El Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria<sup>167</sup>, establece en el art. 4.3 la expropiación temporal del usufructo de vivienda para su posterior arriendo, tras su derogación del art. 42.6. Esta norma supone la actualización

---

<sup>163</sup> BOE de 27.2.2008.

<sup>164</sup> DOGC de 30.12.2011.

<sup>165</sup> TRILLA BELLART, C., "La ley del derecho a la vivienda: aspectos más destacados", *Revista Catalana de Dret Públic*, 38, 2009, pp. 97-117. Acerca del proyecto de ley, véanse MARÍN GARCÍA, I., MILÀ RAFEL, R., "El alquiler forzoso de la vivienda desocupada", *Indret*, 2, 2007, pp. 15-18.

<sup>166</sup> Sobre la proporcionalidad de esta medida, véase *infra* apartado 4.2.3 del Capítulo Sexto.

<sup>167</sup> BOE de 1.6.2015.

del art. 40 de la Ley 18/2007, que no se encuentra derogado y que prevé la expropiación forzosa del derecho de propiedad<sup>168</sup> por incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación de las viviendas, sin disponer su arrendamiento forzoso, a diferencia de la expropiación inicialmente establecida en el art. 42, en la que solamente se sancionaba la deshabitación, sin atender a las condiciones de habitabilidad.

Al incidir sobre el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad, esta norma no ha sido impugnada porque no regula la función social del derecho de propiedad, que tiene reserva de ley estatal y está vetada a las Comunidades Autónomas. Esta disposición encuentra su legitimación en la cláusula general de orden público<sup>169</sup> –y en particular el mantenimiento de la tranquilidad, seguridad y salubridad de las viviendas–, que habilita a la Administración a limitar o intervenir los derechos y libertades de los ciudadanos, en este caso por el incumplimiento de las condiciones de habitabilidad.

La Administración puede acordar esta expropiación, por un plazo mínimo de cuatro años y máximo de diez años, cuando en un procedimiento de ejecución forzosa de las obras necesarias para el cumplimiento de los requisitos de habitabilidad de las viviendas –mediante la ejecución subsidiaria a cargo del propietario–, concurren estas tres circunstancias: la adquisición de la vivienda en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria; la deshabitación de la vivienda por falta de las condiciones y de los requisitos de habitabilidad; y la situación de estas viviendas en municipios considerados áreas de demanda residencial fuerte y acreditada, declaradas en el Plan territorial sectorial de vivienda<sup>170</sup> o en el Plan para el derecho a la vivienda<sup>171</sup>, con el objetivo de ejecutar las obras necesarias que permitan su uso y ocupación.

---

<sup>168</sup> Véase *infra* apartado 2 del Capítulo Tercero.

<sup>169</sup> AGUADO CUDOLÁ, V., *Las condiciones de vivienda de los inmigrantes*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005, p. 145, explica respecto de la legitimación para regular las condiciones de habitabilidad que “la normativa se ha venido preocupando por establecer unas mínimas condiciones de habitabilidad de las viviendas. Ello ha venido realizándose tradicionalmente desde la policía administrativa como mantenimiento del orden público desde su triple perspectiva de tranquilidad, seguridad y salubridad [...] [e]llo implica algo más que tener un techo bajo el que cubrirse. Significa tener un espacio donde poder desarrollar la vida con dignidad”. En el mismo sentido, ACEDO PENCO, A., “El orden público actual como límite a la autonomía de la voluntad en la doctrina y la jurisprudencia”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, 14-15, 1996-1997, pp. 325-391.

<sup>170</sup> Consultable en:

[http://territori.gencat.cat/es/01\\_departament/05\\_plans/02\\_plans\\_sectorials/plans\\_dhabitatge/pla\\_territorial\\_sectorial\\_dhabitatge/](http://territori.gencat.cat/es/01_departament/05_plans/02_plans_sectorials/plans_dhabitatge/pla_territorial_sectorial_dhabitatge/).

<sup>171</sup> Está regulado por el Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda, publicado en el DOGC de 29.5.2014.

Esta expropiación temporal del usufructo no procederá si el propietario de la vivienda cede el usufructo a la Administración para que realice las obras y disponga de la vivienda por el periodo establecido, o cuando el propietario efectúe las obras exigidas por la Administración para garantizar la habitabilidad de las viviendas en el plazo de seis meses desde su notificación. Una vez se ha expropiado temporalmente el usufructo, la Administración pasa a estar obligada a efectuar las obras porque tiene el uso de la vivienda<sup>172</sup> y, por ello, deberá deducir del justiprecio los gastos de estas obras.

### **3.15.1.3. Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial**

El legislador catalán ha aprobado recientemente la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial<sup>173</sup>, donde se disponen dos medidas expropiatorias en los arts. 15 y 17. La primera de ellas, denominada expropiación temporal de viviendas vacías por causa de interés social, está planteada como instrumento para aumentar el parque social de viviendas asequibles en arrendamiento. Los sujetos pasivos de esta medida vienen determinados por aquellas personas que se encuentran en situación de exclusión residencial o que están en riesgo de estarlo. La expropiación tiene un plazo de cuatro a diez años a partir de la ocupación efectiva de la vivienda, una vez haya sido adecuada para el uso habitacional. Este plazo coincide con el previsto en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, relativo a la expropiación temporal del usufructo de las viviendas deshabitadas por incumplir las condiciones de habitabilidad. Los requisitos necesarios para proceder a la expropiación forzosa se refieren a las siguientes:

- a) La ubicación de la vivienda en las áreas indicadas por el art. 12.5 de la Ley 18/2007 o en los municipios que el Gobierno declare por decreto, atendiendo a

<sup>172</sup> PONCE SOLÉ, J., “Las viviendas vacías y el Decreto Ley catalán 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria”, *Blog Transjus*, Abril, 2015, consultable en: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/04/09/las-vivienda-vacias-y-el-decreto-ley-catalan-12015-de-24-de-marzo-de-medidas-extraordinarias-y-urgentes-para-la-movilizacion-de-viviendas-provinientes-de-procesos-de-ejecucion-hipotecaria/>, sobre la obligación de realizar las obras de conservación para garantizar las condiciones de habitabilidad expresa que la medida planteada “[l]iga a esta ejecución forzosa el acuerdo de expropiación temporal [...] del usufructo de la vivienda vacía de la entidad financiera no cumpla su obligación de hacer las obras requeridas legalmente, de tal manera que la Administración se hará con el uso de la vivienda y devendrá entonces ella obligada a hacerlas. Descarta la norma directamente, pues, la posibilidad de anudar a la ejecución subsidiaria la exigencia por vía de apremio de los gastos de las obras, restringiendo de nuevo la discrecionalidad administrativa en la elección del tipo de ejecución forzosa”.

<sup>173</sup> BOE de 18.1.2017.

la demanda de las necesidades de vivienda y el parque de viviendas vacías existente en el ámbito territorial correspondiente. Este ámbito deberá determinarse previa audiencia de las entidades locales afectadas y con la participación del Consejo de Gobiernos Locales o de las organizaciones asociativas de los entes locales más representativas.

b) La inscripción de las viviendas en el Registro de viviendas vacías y viviendas ocupadas sin título habilitante, o que sean susceptibles de estar inscritas, o que pertenezcan a personas jurídicas que las hayan adquirido de un titular de viviendas inscritas en el Registro en primera o ulteriores transmisiones. A estos efectos, resulta indiferente que el titular actual sea un fondo de titulización de activos o la adquisición se haya efectuado mediante la transmisión de acciones o participaciones de sociedades mercantiles.

La regulación del procedimiento para la aplicación de este instrumento viene dispuesta en el apartado tercero del art. 15. Se inicia mediante una comunicación al titular de la vivienda para que acredite que dispone de un contrato que habilita para su ocupación en el plazo de un mes. Una vez transcurrido este plazo, se inicia el procedimiento, el cual concluye si se alcanza un acuerdo para la cesión convencional del uso de la vivienda a una Administración para que esta establezca un arrendamiento social, que debe suscribirse en el plazo de tres meses. Esta norma opta por el procedimiento expropiatorio de urgencia porque entiende que la resolución de inicio del expediente de expropiación forzosa lleva implícita la declaración de ocupación urgente. El beneficiario deberá dar uso habitacional a la vivienda de manera habitual para cumplir con la función desatendida y que constituye la causa de la expropiación en el plazo de un mes desde que reúna las condiciones de uso efectivo y adecuado, un concepto que cabe reconducir al cumplimiento de las condiciones de habitabilidad. El justiprecio se alcanzará de mutuo acuerdo o mediante la fijación por el Jurado de Expropiación de Cataluña, teniendo en cuenta el coste de adecuación de la vivienda para el uso habitacional, en virtud del apartado sexto del precepto, y el apartado noveno admite su pago fraccionado.

Finalmente, se introduce un apartado séptimo conforme al cual el ejercicio de la potestad expropiatoria debe respetar el principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta las necesidades residenciales existentes en el municipio correspondiente, y el

esfuerzo o carga con relación a la cesión de vivienda en alquiler asequible que haya efectuado el titular de la vivienda de inmuebles de su titularidad, directa o indirecta.

El art. 17 de esta norma articula la expropiación del uso entre las medidas para resolver la falta de vivienda de las personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial. Este precepto, a diferencia del que regula la modalidad anterior, no se encuentra tan pormenorizado. El objeto y los sujetos pasivos de esta expropiación se refieren a las viviendas que se hayan transmitido mediante acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios por la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario, cuando el transmitente o la unidad familiar que la integra no tenga una alternativa de vivienda propia y se encuentre en riesgo de exclusión residencial. Estos sujetos deben poner esta situación en conocimiento de la Administración competente en materia de servicios sociales, que debe emitir un informe sobre la existencia de riesgo de exclusión residencial o vulnerabilidad y, en caso afirmativo, comunicarlo a los órganos correspondientes competentes en materia de vivienda. A estos efectos, se articula la posibilidad de expropiar temporalmente el uso de estas viviendas por un plazo de tres años para permitir el realojamiento. La finalidad de esta medida consiste en permitir el realojamiento en la vivienda de quienes se hayan visto privada de ella por las circunstancias que contiene el supuesto de hecho habilitador.

La declaración de interés social que requiere la medida expropiatoria se produce si el adquirente de la vivienda está inscrito en el Registro de viviendas vacías y viviendas ocupadas sin título habilitante, y la vivienda objeto de transmisión se encuentra ubicada en los ámbitos territoriales referidos en el art. 15.2 a), que se han analizado en la otra medida expropiatoria que prevé esta norma. La determinación del justiprecio y la declaración de urgente ocupación se prevén en los mismos términos que el art. 15 de esta norma.

### **3.15.2. Andalucía**

#### **3.15.2.1. Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda**

En el mismo sentido que la expropiación temporal del usufructo, en Andalucía se aprobó el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento

de la Función Social de la Vivienda<sup>174</sup>. Esta norma fue posteriormente impugnada ante el Tribunal Constitucional<sup>175</sup>, que la declaró parcialmente inconstitucional mediante la STC 93/2015 de 14 de mayo<sup>176</sup>. La Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda<sup>177</sup>, también de Andalucía, derogó la norma anterior, que contenía esta misma medida y que fue elaborada con la finalidad de poder aplicar lo previsto en el impugnado Decreto-ley 6/2013. El Decreto-ley 6/2013 modificaba la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía<sup>178</sup>, invocando su competencia exclusiva en materia de vivienda. Uno de los motivos de impugnación fue de índole competencial, porque la función social de la vivienda tiene reserva de ley estatal según el art. 53 CE, puesto que se refiere al derecho de propiedad<sup>179</sup> reconocido en el art. 33 CE. Además, el Decreto-ley carecía del rango normativo adecuado, porque la regulación del contenido esencial del derecho de propiedad está vedada a estas normas<sup>180</sup> por los arts. 53 y 86 CE.

El Decreto-ley 6/2013 estableció en el art. 1, que corresponde a la modificación del art. 1.3 de la Ley 1/2010, el contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda, integrado por los deberes de destino de la vivienda al uso habitacional y de su conservación y rehabilitación. En su art. 5 se añaden los Títulos VI y VII a la Ley 1/2010, que introducen en el art. 25 de la Ley 1/2010 el procedimiento de declaración

---

<sup>174</sup> BOJA de 11.4.2013. Fue convalidado mediante la Resolución de 8 de mayo de 2013, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se ordena la publicación del acuerdo de convalidación del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, publicado en el BOJA de 20.5.2013. CARRASCO PERERA, A., LOZANO CUTANDA, B., “Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril, para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía: una nota de urgencia”, *Centro de Estudios de Consumo*, 2013, consultable en: <http://blog.uclm.es/cesco/trabajos>. DÍAZ CARDÓNIGA, G., “Decreto-Ley andaluz 6/2013 sobre viviendas: ¿un adecuado instrumento de política social?”, *El Notario del Siglo XXI*, 52, 2013, consultable en: <http://www.elnotario.es/index.php/revista-50/opinion/opinion/49-decreto-ley-andaluz-6-2013-sobre-viviendas-un-adecuado-instrumento-de-politica-social>. ZURITA MARTÍN, I., *Préstamo hipotecario, ejecución y dación en pago*, Las Rozas, La Ley, 2014, pp. 229-232.

<sup>175</sup> BOE de 12.7.2013.

<sup>176</sup> RTC 2015\93. Esta sentencia será objeto de análisis en el apartado 4.2.2 del Capítulo Sexto.

<sup>177</sup> BOE de 2.11.2013.

<sup>178</sup> BOE de 30.3.2010.

<sup>179</sup> Cfr. MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social”, en ALONSO PÉREZ, M. T. (dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 387-388, que expresa que “las competencias exclusivas de una Comunidad Autónoma en materias como el urbanismo y la vivienda sí permiten al legislador autonómico imponer al propietario el deber de efectiva ocupación, sin que ello suponga invasión de competencias estatales”.

<sup>180</sup> LYCZKOWSKA, K., “El decreto andaluz de expropiación de los bancos de las viviendas vacías es inconstitucional”, *Centro de Estudios de Consumo*, 2015, consultable en: <http://blog.uclm.es/cesco/files/2015/06/El-decreto-andaluz-de-expropiaci%C3%B3n-de-los-bancos-de-las-viviendas-vac%C3%ADas-es-inconstitucional.pdf>, sobre el alcance de la regulación del derecho de propiedad y el límite de la reserva de ley estatal expresa que no impide restringir la amplitud de las facultades de uso y disposición del propietario de vivienda.

de viviendas deshabitadas, cuya titularidad solo podrá corresponder a las personas jurídicas porque las viviendas deshabitadas titularidad de personas físicas no son objeto de regulación. A tal efecto, establece unas presunciones de deshabitación en el art. 25.2 y 3, así como unas exclusiones de estas disposiciones en el art. 25.4. En su párrafo quinto, se dispone que las viviendas de personas físicas no serán objeto de sanción alguna, lo que fundamenta otro de los motivos del recurso de inconstitucionalidad, la infracción del art. 14 CE que contiene el principio de igualdad<sup>181</sup>. Asimismo, se prevén unos indicios de deshabitación en el art. 26, para apreciarla y poder iniciar el procedimiento de declaración de vivienda deshabitada.

En los arts. 27-40 se regula la necesaria contradicción entre la Administración y el interesado en el procedimiento. La DA 2 se ocupa de la denominada “Declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social”, que dispone la expropiación temporal del uso de una vivienda objeto de ejecución hipotecaria y cuyos sujetos se hallan en especiales circunstancias de emergencia social, cuando el ejecutante sea una entidad financiera, sus filiales inmobiliarias o una entidad de gestión de activos. La cesión del uso de la vivienda se produce por un plazo máximo de tres años, según el apartado primero de la DA 2. Las personas beneficiarias de la expropiación se detallan en el apartado tercero de la DA 2, y deben concurrir en alguna de estas causas:

- a) Cuando los beneficiarios potenciales se encuentren en especiales circunstancias de emergencia social por estar afectados por procedimientos de ejecución hipotecaria.
- b) Cuando los beneficiarios se encuentren en especiales circunstancias de emergencia social como consecuencia de la ejecución de un aval que hayan prestado para garantizar un crédito hipotecario y tengan que responder con su propia vivienda habitual, por estar el sujeto avalado incurrido en un procedimiento de ejecución instado por una entidad financiera, sus filiales inmobiliarias o entidad de gestión de activos.
- c) Cuando los beneficiarios se encuentren en especiales circunstancias de emergencia social y a su vez estén dados de alta en la Seguridad Social como autónomos o trabajadores por cuenta propia y cuya vivienda habitual constituya

---

<sup>181</sup> Véase *infra* apartado 4.2.2 del Capítulo Sexto.



garantía de un préstamo bancario concedido para hacer frente al desempeño de su actividad profesional y se encuentren incursos en un procedimiento de ejecución instado por la entidad financiera concedente del crédito.

Además, los potenciales beneficiarios deben cumplir los siguientes requisitos: tener su residencia habitual y permanente en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria, cuando sea su única vivienda en propiedad y ningún miembro de la unidad familiar ostente la titularidad de ninguna vivienda; tener la condición inicial de propietarios y deudores hipotecarios o avalistas o personas dadas de alta en la Seguridad Social como trabajadores por cuenta propia o autónomos; que el lanzamiento pueda generar una situación de emergencia o exclusión social; y cumplir con los requisitos económicos exigidos<sup>182</sup>.

### **3.15.2.2. Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda**

La Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda –en adelante LFSVA– contiene la misma regulación que el Decreto-ley 6/2013, porque su finalidad consistía en eludir materialmente la impugnación del citado Decreto-ley. Esta norma también se impugnó ante el Tribunal Constitucional, que procedió a suspender<sup>183</sup> su eficacia por la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, y cuya suspensión se mantiene. El Tribunal Constitucional declaró en relación con el Decreto-ley 6/2013, mediante el ATC 244/2013 de 22 de octubre<sup>184</sup>, que con la aprobación de esta ley había desaparecido sobrevenidamente el fundamento del recurso contra la referida norma.

Esta norma, en relación con la anterior, sigue manteniendo la definición del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda aunque no explícitamente, pero sí implícitamente en el articulado y en el propio título de la disposición, por lo que ha sido objeto de impugnación de nuevo. Asimismo, conserva los indicios y presunciones de vivienda deshabitada. Igualmente, contiene la preferencia en su aplicación a las personas jurídicas vinculadas con el sector inmobiliario, y los requisitos objetivos exigidos a los beneficiarios de la medida. La novedad respecto del Decreto-ley 6/2013

---

<sup>182</sup> Véase *infra* apartado 4 del Capítulo Segundo.

<sup>183</sup> BOE de 17.1.2014. Posteriormente, en el ATC 115/2014 de 8 de abril, RTC 2014\115, publicado en el BOE de 23.4.2014, el Tribunal Constitucional acordó mantener la suspensión.

<sup>184</sup> RTC 2013\244.

es que amplía la posibilidad de que la expropiación temporal del uso de viviendas se pueda solicitar por los avalistas de un crédito hipotecario de terceros con su vivienda habitual, y por los trabajadores autónomos cuya vivienda sea una garantía hipotecaria por los impagos de su actividad profesional.

### **3.15.3. Navarra. Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra**

La Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra<sup>185</sup> –en adelante LFN–, de la Comunidad Foral de Navarra, contiene la misma regulación que el citado Decreto-ley 6/2013, de Andalucía, en ocasiones manteniendo la literalidad de la norma. Esta norma fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, que procedió a la suspensión<sup>186</sup> hasta resolver el recurso de inconstitucionalidad, y cuya suspensión se mantiene. No aporta novedad al respecto –salvo la ampliación del plazo de la expropiación a cinco años–, sino que supone otra manifestación de la preocupación del legislador por las viviendas vacías y la falta de acceso a la vivienda existente actualmente.

### **3.15.4. Canarias. Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda**

La Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda<sup>187</sup> –en adelante LMVC–, prevé en su DA 4 la expropiación temporal del uso de viviendas. Esta norma fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, que procedió a suspender<sup>188</sup> su eficacia por la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, una suspensión que se mantiene. El ámbito objetivo de aplicación se centra en las viviendas sobre las que recaigan procedimientos de ejecución hipotecaria instados por una entidad financiera, sus filiales inmobiliarias o una entidad de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate alguna de las citadas entidades. La configuración de esta

---

<sup>185</sup> BOE de 27.7.2013.

<sup>186</sup> BOE de 14.11.2013. Se acordó mantener la suspensión de la norma mediante el ATC 69/2014 de 10 de marzo, RTC 2014\69, publicado en el BOE de 22.3.2014.

<sup>187</sup> BOE de 11.7.2014. La Ley 2/2003 está publicada en el BOE de 10.3.2003.

<sup>188</sup> BOE de 17.4.2015. Esta suspensión se mantiene en virtud del ATC 135/2015 de 21 de julio, RTC 2015\135.

expropiación temporal del uso de viviendas coincide con lo previsto en el Decreto-ley 6/2013, en la Ley 4/2013, y en la Ley Foral 24/2013.

### **3.15.5. País Vasco. Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda**

El País Vasco prevé distintas medidas de acceso a la vivienda en la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda<sup>189</sup> –en adelante LVPV–, que se concretan en el alquiler forzoso de la vivienda deshabitada, en la expropiación del derecho de propiedad por incumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación, y en la expropiación temporal del uso de las viviendas objeto de ejecución hipotecaria. El art. 73 de la Ley 3/2015 establece la expropiación forzosa de viviendas de protección pública, que por exceder del ámbito material del arrendamiento forzoso de vivienda –se entiende libre y no protegida– no será objeto de análisis.

Esta norma estuvo inicialmente sometida a la Resolución de 1 de septiembre de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley del País Vasco 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda<sup>190</sup>. La finalidad de esta comisión consistía en iniciar negociaciones para resolver las discrepancias suscitadas con las citadas previsiones. Finalmente, la ley fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, que procedió a suspender su eficacia<sup>191</sup> mediante la admisión del recurso de inconstitucionalidad, una suspensión que persiste. Por lo que aquí interesa, este recurso suspende la eficacia de los arts. 59 y 72, relativos a la primera y a la tercera medida.

El llamado “alquiler forzoso de la vivienda deshabitada” viene dispuesto en el art. 59 de la Ley 3/2015. Consiste en expropiar el uso de las viviendas que han sido declaradas deshabitadas y que se mantengan en esta situación hasta que haya transcurrido un año desde su declaración, para cederlas en arrendamiento. El plazo de la expropiación es de cinco años, prorrogable hasta cinco años más. Para que se acuerde dicha medida, la vivienda deshabitada debe estar ubicada en ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda, tanto en sectores urbanos de suelo residencial como en áreas de regeneración, en cascos históricos, centros urbanos, barrios urbanos y ámbitos

---

<sup>189</sup> BOE de 13.7.2015.

<sup>190</sup> BOE de 16.9.2015.

<sup>191</sup> BOE de 18.4.2016. Se procedió a mantener su suspensión por el Pleno del Tribunal Constitucional mediante el ATC 145/2016 de 19 de julio, JUR 2016\187543.

consolidados por la urbanización. Una vez que se haya declarado la procedencia de la medida, el titular de la vivienda deberá abonar los gastos asumidos por la Administración en la gestión y el coste de las obras de acondicionamiento o mejora que resulten precisas para garantizar las condiciones de habitabilidad. El beneficiario, que se convertirá en arrendatario, se seleccionará de entre los demandantes de arrendamiento del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales.

Por su parte, el art. 72 de la Ley 3/2015 prevé que los ayuntamientos y, en su defecto, el órgano competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco, previa audiencia del ayuntamiento respectivo, podrán expropiar la propiedad de las viviendas y anejos que no tengan la calificación de protección pública, en caso de incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación y de la función social, siempre que la expropiación resulte necesaria para garantizar su uso adecuado. Antes del inicio de la expropiación, la Administración competente tendrá que dictar una orden de ejecución de adopción de las medidas necesarias de seguridad y habitabilidad de la vivienda que garanticen su uso residencial en las debidas condiciones. Las causas por las que procede dicha expropiación consisten en: el incumplimiento de los deberes de conservación, mantenimiento o rehabilitación de la vivienda cuando se contengan en los planes urbanísticos, programas, ordenanzas o cualesquiera otros medios legalmente hábiles para ello, siempre que conlleve un riesgo cierto para la seguridad de las personas; la situación o estado de abandono de la vivienda que, con independencia de su utilización o no, sitúe a esta o al edificio en riesgo de declaración de ruina; y la situación o estado de desocupación de la vivienda durante un tiempo superior a dos años sin que concurren las causas justificadas previstas como excepción a la declaración de vivienda deshabitada, siempre que quede acreditada la existencia de demanda de vivienda de protección pública en el término municipal o en su área funcional.

Finalmente, el art. 74 de la Ley 3/2015 dispone la expropiación temporal del uso de viviendas cuyos residentes estén incurso en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o que se encuentren sujetos a un procedimiento de desahucio por impago de rentas. El plazo máximo de la expropiación temporal del uso es de tres años. Los beneficiarios de dicha expropiación se integran por las personas que se encuentren en especiales circunstancias de emergencia social y que estén incurso en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o arrendamiento y carentes de solución habitacional. Los beneficiarios deberán cumplir con los mismos requisitos que los exigidos en el Andalucía, Navarra y Canarias.

### **3.15.6. Comunidad Valenciana. Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana**

La Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana<sup>192</sup> –en adelante LFSVCV– implementa la expropiación temporal del usufructo de viviendas en su art. 13, un objeto coincidente con el de la Ley 18/2007 y el Decreto 1/2015, de Cataluña. A estos efectos, se dispone la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación para la expropiación forzosa del usufructo de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de tres años, prorrogables por tres años más.

Los sujetos pasivos de esta medida se concretan en las entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos que resulten adjudicatarias del remate de la ejecución hipotecaria. La contraparte, es decir, el sujeto beneficiario, se integrará por las personas o unidades de convivencia que se encuentren en circunstancias de exclusión o emergencia social afectadas por procedimientos de ejecución hipotecaria. El Anexo I dispone los requisitos para acreditar el riesgo de exclusión residencial, que coinciden con los exigidos en Andalucía, Navarra y Canarias. Los beneficiarios quedarán obligados al pago de un justiprecio en concepto de contribución, en una proporción correspondiente a un 25%, como se prevé en las normas andaluza, navarra y canaria.

### **3.15.7. Extremadura. Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura**

Finalmente, el art. 2 de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura<sup>193</sup> –en adelante LESVE– dispone la expropiación forzosa del usufructo temporal de determinadas viviendas para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, por un plazo de tres años improrrogables, a diferencia del previsto en la Comunidad Valenciana. Los sujetos pasivos de esta medida coinciden de nuevo con las entidades ya aludidas en todas las normas salvo en las catalanas. Sin embargo, no les será de aplicación esta medida si se acredita que se ha suspendido el lanzamiento<sup>194</sup> de acuerdo con la normativa estatal, o cuando la entidad haya concertado un arrendamiento asequible por

---

<sup>192</sup> BOE de 7.3.2017.

<sup>193</sup> DOE de 22.2.2017.

<sup>194</sup> Sobre la suspensión de los lanzamientos, véase *infra* apartado 2.1 del Capítulo Séptimo.

un plazo mínimo de tres años. El beneficiario de la medida coincide en su configuración y requisitos con los exigidos en la legislación de Andalucía, Navarra y Canarias, y la contribución al pago del justiprecio corresponde a un 30% de su cuantía, en los mismos términos que los previstos en el País Vasco.

#### 4. El arrendamiento forzoso de vivienda en la legislación comparada: la gestión de viviendas vacías en el Reino Unido, Francia y Bélgica

En nuestro entorno existen tres Estados que han dispuesto medidas relativas a la deshabitación de las viviendas, y que serán las que se analizarán en los siguientes Capítulos, sin perjuicio que, en otros extremos que exceden del arrendamiento forzoso, se utilicen otras legislaciones<sup>195</sup>. La deshabitación de las viviendas se aborda en la *Housing Act 2004*<sup>196</sup>, del Reino Unido, en el *Code de la construction et de l'habitation*<sup>197</sup>, de Francia, y en Bélgica, como Estado plurilegislativo, se afronta en el *Code bruxellois du Logement*<sup>198</sup>, de Bruselas, en el *Code wallon du Logement*<sup>199</sup>, de Valonia, y en el *Vlaamse Wooncode*<sup>200</sup>, de Flandes.

En relación con el arrendamiento forzoso, en el Reino Unido existe la *Empty Dwelling Management Order* –en adelante *EDMO*–, es decir, una orden de gestión de viviendas vacías<sup>201</sup> que dicta una autoridad local, siguiendo un procedimiento establecido en la *Housing Act 2004*, que en ningún caso supone su expropiación. Esta se impone como consecuencia de la deshabitación de la vivienda<sup>202</sup> por parte del *relevant proprietor* o el titular de la vivienda deshabitada y, en su defecto, quien sea arrendatario de la vivienda durante como mínimo siete años. La ampliación del sujeto que deshhabita la vivienda al

<sup>195</sup> Véase *infra* apartado 3.1 del Capítulo segundo, sobre el uso de las legislaciones francesa e italiana respecto del plazo mínimo y la prórroga temporal del arrendamiento contenido en la LAU 1994.

<sup>196</sup> Publicada en el *UKOD* de 18.11.2004. Consultable en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/contents>.

<sup>197</sup> Publicado en el *JORF* de 8.6.1978. Consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074096&dateTexte=20150907>

<sup>198</sup> Publicado en el *MB* de 9.9.2003. Consultable en: <http://www.slrp.irisnet.be/professionnels/reglementation/code-bruxellois-du-logement-exigences-elementaires-securite-salubrite-equipement/code-bruxellois-du-logement/view>.

<sup>199</sup> Publicado en el *MB* de 4.12.1998. Consultable en: <https://wallex.wallonie.be/index.php?doc=6086#>.

<sup>200</sup> Publicado en el *MB* de 19.2.2007. Consultable en: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1997071539&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1997071539&table_name=loi).

<sup>201</sup> DRISCOLL, J., *Housing: The New Law. A Guide to the Housing Act 2004*, London, Lexisnexis Butterworths, 2007, p. 243. ESCAJEDO, L., GARRIDO, P., GORROTXATEGUI, M., “Políticas de movilización de vivienda en algunos países de Europa”, *Colección Realidad Urbana*, 2, 2011, consultable en: <http://www.ehu.es/documents/1877918/0/Realidad+Urbana+2.+Vivienda+Vacía+en+Europa>, pp. 52-53.

<sup>202</sup> Véanse *infra* apartados 3.3.4 del Capítulo Segundo y 4.1.2 del Capítulo Tercero.

arrendatario en estas condiciones se debe a que en el Reino Unido no solo se considera como una parte del contrato sino como un *leaseholder*<sup>203</sup>, es decir, el arrendatario tiene un dominio pleno limitado a la duración del arrendamiento, que puede ser enajenado o gravado.

Una *EDMO* se puede dictar de forma provisional, con una duración máxima de un año; se trata de la *Interim empty dwelling management order*<sup>204</sup>, en adelante *IMO*. Esta orden permite transferir la gestión de una propiedad residencial a la *Local Housing Authority* – o autoridad local de vivienda, en adelante *LHA*– por un periodo de hasta doce meses. Durante su vigencia, la *LHA* puede gestionar la vivienda mediante diferentes acciones<sup>205</sup> como la realización de reparaciones, la administración de la vivienda o su arrendamiento.

Para poder dictar la *IMO*, la *LHA* tiene que realizar una solicitud de autorización al *Residential Property Tribunal*<sup>206</sup>, en adelante *RPT*. La autorización debe cumplir con los siguientes requisitos para poder ser obtenida:

- a) La vivienda tiene que haber estado deshabitada completamente, es decir, no puede estar habitada ni legal ni ilegalmente –por tanto admite a los precaristas y a quienes ocupen la vivienda sin consentimiento–, durante seis meses, y no puede pertenecer a ningún ente público, como disponen las secciones 133 (2) y 134 (2) a).

<sup>203</sup> SIMÓN MORENO, H., “El cumplimiento”, *op. cit.*, pp. 126-127, sobre la conceptualización del *leaseholder* expresa que “en el Derecho inglés [...] el arrendatario tiene un derecho de propiedad por tiempo limitado (el denominado *lease hold*). La conceptualización del *lease hold* como un dominio pleno por tiempo limitado implica que su titular (*lease holder*) puede llevar a cabo actos de enajenación o gravamen de su derecho”. SIMÓN MORENO, H., *El proceso de armonización de los derechos reales en Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, p. 334, explica sobre la naturaleza del *leasehold* que “[a] *leasehold* siempre se le ha atribuido una naturaleza dual al aplicarse normas del derecho de propiedad (por su condición de *legal estate*) y del derecho contractual (por la especial regulación entre el arrendador -*landlord*- y el arrendatario -*tenant*-, que se recoge tanto en la *Rent Act* de 1977 como en la *Housing Act* de 1988”.

<sup>204</sup> DRISCOLL, J., *Housing: The New Law*, *op. cit.*, p. 11, alude a las diferencias entre las *IMO* y las *FMO*: “This starts life as an *IMO* which lasts for up to 12 months, giving the local authority powers to manage the property (or to arrange with someone else, a registered social landlord (RSL) perhaps, or a managing agent, to do so). If during the currency of an *IMO* there is still no prospect of somebody suitable being found to apply for the licence an *FMO* can be made which can last for up to five years”. *Interim and Final Management Orders*, Department for Communities and Local Government, London, 2004, consultable en: [http://www.tunbridgewells.gov.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/24459/Interim-and-Final-Management-Orders.pdf](http://www.tunbridgewells.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0006/24459/Interim-and-Final-Management-Orders.pdf).

<sup>205</sup> Véase *infra* apartado 6.1 del Capítulo Quinto.

<sup>206</sup> Sobre la configuración de estos órganos, véase MCGRATH, S., “Adjudication under the *Housing Act* 2004 - Residential Property Tribunals”, *Landlord & Tenant Review*, vol. 9, 2, 2005, pp. 35-37.

- b) La falta de una perspectiva razonable de que la vivienda sea habitada en un futuro próximo, como exige la sección 134 (2) b).
- c) La notificación de esta situación al *relevant proprietor* y que exista una evaluación de las posibilidades de habitación de dicha vivienda, según establece la sección 134 (2) c) y d).
- d) Que no concurra ninguna de las excepciones<sup>207</sup> previstas en la sección 134 (6), que son las relativas a: las segundas residencias; las viviendas cuyo *relevant proprietor* haya cambiado de residencia temporalmente; las viviendas en las que se estén realizando obras de rehabilitación o reforma; las viviendas cuyos *relevant proprietors* están a la espera de obtener los permisos para efectuar estas obras; las que hayan sido de forma efectiva puestas en venta o en arrendamiento; y las que formen parte de una herencia yacente.

Estas excepciones están desarrolladas con el mismo contenido en el art. 3 de la *Housing (Empty Dwelling Management Orders) (Prescribed Exceptions and Requirements) (England) Order 2006*<sup>208</sup>, de Inglaterra, y de la *Housing Order 2006*, de Gales<sup>209</sup>, y respecto del *relevant proprietor* amplían los casos a: la ausencia a causa de la edad avanzada, discapacidad, enfermedad, toxicomanía o alcoholismo, o atención a una persona que se encuentre en estas circunstancias; y la prestación de servicios como integrante de las fuerzas armadas. En lo que se refiere a la vivienda, extienden las excepciones a: la utilización residencial por un ministro de culto; la imposibilidad de disponer de la vivienda por orden judicial; que la vivienda sea objeto de investigación en un procedimiento penal; la ocupación de la vivienda por un empleado del *relevant proprietor* en ejercicio de sus obligaciones laborales; que la vivienda sea objeto de un procedimiento de ejecución hipotecaria; y la ocupación estacional de la vivienda de carácter temporal por el *relevant proprietor* o por sus invitados.

Una vez ha finalizado la *IMO*, se puede sustituir por otra *IMO* o por una *Final empty dwelling management order* –en adelante *FMO*–, que es una *EDMO* definitiva, sin que se requiera de una nueva autorización del *RPT*. Con una *FMO*, la *LHA* puede arrendar la vivienda y realizar obras sin el consentimiento del *relevant proprietor*. La *FMO* tiene

<sup>207</sup> Véase *infra* apartado 3.3.4 del Capítulo Segundo.

<sup>208</sup> Publicada en Statutory Instrument Number: 2006/367. Consultable en: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/367/resources/made>.

<sup>209</sup> Publicada en Statutory Instrument Number: 2006/246. Consultable en: <http://www.legislation.gov.uk/wsi/2006/2823/contents/made>.



una duración máxima de siete años, y cabe solicitar su revocación si el propietario enajena o habita la vivienda.

En Francia, el art. L641-1 del *Code de la construction et de l'habitation* dispone la ocupación de espacios habitacionales vacantes. La Administración puede ocupar dichos espacios para asignarlos a personas que tengan carencia habitacional o que hayan sido desahuciadas. Esta desposesión tiene una duración inicial de un año y puede ser renovada hasta un máximo de cinco años. Por su parte, el art. L642-1 prevé la requisición temporal del usufructo de las viviendas vacías, es decir, una expropiación mediante indemnización. Pese al uso del término *requisición*, cabe señalar que no equivale a una requisa, esto es, una expropiación sin indemnización, sino a una expropiación con todas las garantías. Esta requisición tiene por objeto las viviendas cuya titularidad corresponda a una persona jurídica, siempre que la vivienda haya permanecido deshabitada durante más de seis meses –según establece el art. R641-3– y esté situada en municipios donde existan personas desfavorecidas o de rentas modestas que no tengan acceso a vivienda. Estas viviendas se cederán a un tercero que las rehabilitará para cumplir con la habitabilidad<sup>210</sup> requerida –prevista en el art. R642-1– y las arrendará a las personas designadas por la Administración que tengan unos determinados ingresos. Esta requisición se establece por el periodo de un año, prorrogable hasta un máximo de seis años.

En Bélgica, se prevé la llamada *gestión pública de vivienda*<sup>211</sup>, que se conoce como *requisa blanda*. Este instrumento permite a una serie de operadores inmobiliarios captar las viviendas improductivas con el fin de devolverlas al mercado en mejores condiciones, sin que exista la expropiación de esas viviendas. Esta gestión consiste en arrendar la vivienda, rindiendo cuentas anualmente ante el propietario, o en hacer obras en la vivienda. En ningún caso habilita para expropiar o requisar temporalmente la vivienda. Esta medida se ha aplicado varias veces en Bruselas, una vez en Valonia, y nunca en Flandes.

---

<sup>210</sup> AVOUYI-DOVI, S., LECAT, R., LABONNE, C., “The housing market: the impact of macroprudential measures in France”, *Financial Stability Review*, 18, 2014, p. 204.

<sup>211</sup> ESCAJEDO, L., GARRIDO, P., GORROTXATEGUI, M., “Políticas de movilización de vivienda”, *op. cit.*, p. 18, explican que en Bélgica “[u]no de los requisitos a los que se atiende es el del tiempo. Se exige un periodo de permanencia de la vivienda en estado de abandono, desocupación o inhabilitación. Sin embargo, el tiempo exigido varía en función del ente territorial que aprueba la norma y, sobre todo, en función del instrumento que se aplica. En el caso de la requisición, se exigen seis meses. En el caso de la gestión pública en Bruselas y Valonia, doce meses consecutivos”. LAMBOTTE, F., “Le droit de gestion publique : pour qui, pourquoi, comment?”, *Trait d'Union*, 3, 2006, consultable en: [http://www.avcb-vsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc\\_id=103&vID=250](http://www.avcb-vsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc_id=103&vID=250). ESCAJEDO, L., GARRIDO, P., GORROTXATEGUI, M., “Políticas de movilización de vivienda”, *op. cit.*, p. 23.

Los operadores inmobiliarios vienen previstos en el art. 1.23 del *Code wallon du Logement*, de Valonia, en el art. 59 del *Vlaamse Wooncode*, de Flandes, y en el art. 2.4 del *Code bruxellois du Logement*, de Bruselas. El operador inmobiliario<sup>212</sup> puede estar integrado por los siguientes entes a nivel nacional: un ente local, que se refiere a una provincia, a un municipio o a un centro público de acción social; un ente autónomo; una agencia inmobiliaria social; una asociación de promoción de vivienda; y una sociedad de vivienda de servicio público.

En Bélgica, se estableció otro instrumento denominado *requisición* en virtud del art. 27 de la *Loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire*<sup>213</sup>, que introduce el art. 134 *bis* en la *Nouvelle loi communale, codifiée par l'arrêté royal du 24 juin 1988, ratifié par la loi du 26 mai 1989*<sup>214</sup>, conocida como *Loi Onkelinx*. A diferencia del concepto de *requisa* en nuestro Derecho, esto es, una expropiación sin indemnización, la requisición supone una expropiación temporal del uso de un inmueble abandonado durante más de seis meses por parte de la autoridad local o *Bourgmestre*, con el fin de cederlo a las personas que no dispongan de vivienda. La requisición solo se ha aplicado una vez, y fue en el municipio valón de *Philippeville*<sup>215</sup>.

---

<sup>212</sup> Por regiones, en Valonia existe la Sociedad Valona de Arrendamiento Social y los Fondos de vivienda de las familias numerosas de Valonia. En Flandes operan en este sector los Fondos de vivienda de Flandes. Finalmente, en Bruselas se integran como operadores inmobiliarios la Agencia de Gestión de la Propiedad de la Región de Bruselas-Capital, la Corporación de vivienda de la Región de Bruselas, el Fondo de vivienda de la región de Bruselas-Capital y la Compañía de Desarrollo de la Región de Bruselas-Capital.

<sup>213</sup> Publicada en el *MB* de 12.1.1993. Consultable en: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=1993011234](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1993011234).

<sup>214</sup> Publicadas respectivamente en los *MB* de 3.9.1988, y de 8.6.1990.

<sup>215</sup> Véase la revista *Mouvement communal*, de 8 de septiembre de 1998, pp. 435-439.

## **CAPÍTULO II. LAS MANIFESTACIONES DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA**

### **1. Las dos manifestaciones del arrendamiento forzoso: la constitución forzosa y la prórroga forzosa**

Como ya adelantamos al inicio de estas páginas, el arrendamiento forzoso de vivienda se presenta en dos modalidades y su actualización: la constitución forzosa de un arrendamiento y la prórroga forzosa de uno constituido voluntariamente, junto con la legislación sobre expropiación temporal del uso de viviendas. En este Capítulo se analizarán el objeto, los sujetos y el contenido contractual de estas modalidades, actualizando su configuración mediante la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas y el Derecho comparado. Asimismo, se examinarán las características comunes de la expropiación temporal del uso de viviendas. Las acciones que pretenden cumplir con la función social del derecho de propiedad en relación con la vivienda se vinculan al contexto del mercado de la vivienda en cada momento concreto: en la legislación anterior a la LAU 1964 quería solucionarse la escasez de viviendas<sup>1</sup> en arrendamiento, y en la actualidad pretende evitarse la deshabitación<sup>2</sup> de las viviendas por su sobreoferta. Este Capítulo constituirá la base para desarrollar el estudio del objeto, los sujetos y el contenido contractual tanto del arrendamiento forzoso como de la expropiación temporal del uso de viviendas en los Capítulos Tercero y Cuarto.

### **2. La constitución forzosa del arrendamiento como forma de arrendamiento forzoso: su objeto, sujetos y contenido contractual**

Cuando en virtud de una norma con rango de ley, la Administración competente impone a un sujeto, que se convertirá en arrendador, la celebración del arrendamiento a favor de un beneficiario que, cuando se determine, será el arrendatario, se produce la constitución forzosa. El arrendamiento forzoso necesita un beneficiario potencial, para

---

<sup>1</sup> Véanse *supra* apartados 3.10 y 3.11 del Capítulo Primero. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos urbanos*, Volumen II, Barcelona, Bosch, 1965, pp. 1054-1055, expresaron que la finalidad consistía en “ayudar a resolver, en los casos en que las circunstancias lo aconsejen, el problema de la escasez de viviendas”.

<sup>2</sup> La Exposición de Motivos de la Ley 4/2013, de Andalucía precisa que ante “la posibilidad de dar cumplimiento al derecho a disponer de un techo bajo el que las personas puedan desarrollarse con normalidad dentro de la sociedad, su desocupación representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y, por tanto, de su función social [...] [d]e todos los factores expuestos, se deduce, de un lado, un desorbitado parque de viviendas sin uso o infrautilizado y, de otro, una demanda insatisfecha, con una oferta insuficiente y a precios no adecuados”.

que la afectación del derecho de propiedad que supone se encuentre justificada con el desarrollo de la finalidad del arrendamiento forzoso: cumplir con la función social a la que está sometido el derecho de propiedad en relación con la vivienda, según el art. 33 CE. La habilitación de la Administración debe realizarse mediante una norma con rango legal<sup>3</sup>, en virtud del art. 53.1 CE, porque incide en el derecho de propiedad del art. 33 y, por ende, al derecho a la vivienda del art. 47 CE, aunque por tratarse de un principio rector no le resulte aplicable el art. 53.1.

Al constituir el arrendamiento forzoso, la Administración impondrá parte de sus efectos cuando las partes no hayan querido pactarlos –por la existencia de un impedimento anterior a la imposición– o los acordados vulneren la legislación –en virtud de un obstáculo posterior al pacto–, para dar cumplimiento a la finalidad de la constitución forzosa. Esta imposición podía observarse en el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas cuando el arrendador se negaba a otorgar el contrato, es decir, con la existencia de un impedimento anterior por falta de la voluntad de concertar un arrendamiento. En este supuesto, la Administración le imponía la misma relación jurídica y determinaba la renta. Se producía un caso de impedimento posterior cuando, en el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas, el arrendador fijaba una renta superior a la última declarada o a la que servía de base al tributo. En tal caso, se reducía la renta hasta este límite, por excesiva. La Administración también imponía parte de los efectos cuando por razones de política legislativa era oportuno fijarlos. A la luz del concepto expuesto, los dos supuestos de constitución forzosa de un arrendamiento de vivienda consisten en: la imposición de la celebración del arrendamiento de vivienda sin afectar a los efectos, regidos por la autonomía de la voluntad; y la imposición de la celebración del arrendamiento y de parte de sus efectos.

La constitución forzosa ha sido, tradicionalmente, la manifestación del arrendamiento forzoso identificada por la doctrina. La última experiencia legislativa se encuentra en la DA 2 LAU 1964, que insistía en la línea<sup>4</sup> iniciada en la DT 23 LAU 1946 y en la DA 2 LAU 1956, que preveía imponer a los propietarios dos medidas: por un lado, en su

<sup>3</sup> Véase *infra* apartado 2.3 del Capítulo Sexto. NIPPERDEY, H. C., *Kontrahierungszwang*, *op. cit.*, p. 7, explicó que el arrendamiento forzoso se creaba sobre la base de una norma del ordenamiento jurídico, sin especificar su rango normativo: „Kontrahierungszwang ist die auf Grund einer Norm der Rechtsordnung“. En cambio, LÓPEZ SANTA MARÍA, J., “El contrato forzoso o impuesto”, *op. cit.*, p. 72, cuando analiza el contrato forzoso ortodoxo, es decir, aquel en el que las partes tienen margen en su autonomía de la voluntad, se refiere a la norma con rango legal: “[d]espués de la norma legal, es preciso el encuentro entre las partes, el intercambio de voluntades [...] existe una similitud de funciones entre el mandato legal y el contrato preparatorio: uno y otro sirven de antecedente a una relación contractual definitiva”.

<sup>4</sup> Véanse *supra* apartados 3.10 y 3.11 del Capítulo Primero.

apartado a), el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas; y, por otro lado, en el apartado b), el desahucio social de viviendas deshabitadas para posteriormente arrendarlas forzosamente en virtud de la anterior medida. De estas tres legislaciones y, puntualmente, de las medidas sobre expropiación temporal del uso de viviendas adoptadas recientemente en Andalucía, Navarra, Canarias, Cataluña, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura –que aunque no contemplasen un arrendamiento forzoso suponen la actualización de esta figura–, pueden extraerse los elementos integrantes del objeto, los sujetos y el contenido de la constitución forzosa del arrendamiento de vivienda.

La vivienda sobre la que recae la constitución forzosa conforma su objeto, que se tratará con más detalle en el Capítulo Tercero. No todas las viviendas son susceptibles de albergar un arrendamiento forzoso, sino solo las que cumplan con los requisitos que a continuación se detallan. Esto se debe a que el arrendamiento forzoso conlleva el ejercicio de una medida excepcional, puesto que implica la limitación de la autonomía de la voluntad para que solo pueda operar en los efectos del contrato, es decir, afecta al derecho de propiedad limitando la facultad dominical. Por ello, su aplicación no es extensiva sino restrictiva. Los requisitos objetivos de la vivienda, que se observan en la legislación que previó la constitución forzosa de un arrendamiento, consisten en:

a) Que la vivienda no esté ni ocupada ni habitada. La habitación de la vivienda constituye el elemento más relevante, puesto que la falta de uso habitacional habitual desencadena, junto con la concurrencia del resto de requisitos, el arrendamiento forzoso, por tratarse del incumplimiento de la función social del derecho de propiedad<sup>5</sup>. Si solo se exigiese el requisito de la desocupación, como sucedió con el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas, cabría ocuparla con enseres aunque no se habitase en ella de manera habitual para evitar el arrendamiento forzoso. Este hecho implica una excepción demasiado evidente a la aplicación de la medida, y que de poco servía en el contexto de escasez de viviendas en el que se dictó la medida, puesto que se articuló<sup>6</sup> posteriormente para todo el territorio nacional mediante el Decreto de 3 de octubre de 1947. En realidad, la *ocupación* servía para disimular la *deshabitación*, porque el concepto

<sup>5</sup> ARGELICH COMELLES, C., “Viviendas”, *op. cit.*, p. 199, planteo la necesidad de abandonar la distinción entre desocupación y deshabitación por sus problemas de aplicación, ya que en la medida de constitución forzosa no se podía aplicar en una vivienda amueblada que no estuviese habitada, porque lo que las normas sancionan en realidad es el incumplimiento de la función social del derecho de propiedad. Véase *supra* apartado 3.10.1 del Capítulo Primero.

<sup>6</sup> Véase *supra* apartado 3.10.2 del Capítulo Primero.

de desocupación es más amplio que el de deshabitación. En suma, si la vivienda está habitada también está ocupada, pero puede estar ocupada sin que esté habitada<sup>7</sup>. En el desahucio social de viviendas deshabitadas era posible que la deshabitación tuviese una justa causa que la amparase y eso impedía que procediese la medida. Al permitirse la alegación de cualquier justa causa que amparase la deshabitación, en lugar de disponer unas causas específicas como se hacía en sede de excepciones a la prórroga forzosa, esta medida solo se aplicó en la ciudad de Cádiz mediante el Decreto de 22 de septiembre de 1947 por una situación coyuntural, puesto que era una excepción tan amplia que impedía su aplicación.

b) La calificación de la edificación como de *vivienda*. Por tanto, se excluyen los locales de negocio. En el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas se prohibía expresamente que la vivienda se destinase a escritorio, oficina, depósito, almacén o local de negocio. Por su parte, en el desahucio social de viviendas deshabitadas se podía imponer el arrendamiento de las viviendas que no sirviesen de casa-habitación, oficinas o local de negocio del arrendador o, si estaban arrendadas, del arrendatario, planteando un objeto extensible a las viviendas propiamente dichas y a las viviendas destinadas a locales de negocio.

c) El cumplimiento de las condiciones de habitabilidad exigidas por la normativa administrativa para que el inmueble pueda ser usado como vivienda<sup>8</sup>.

d) Que la vivienda pueda ocuparse para el uso habitacional. Ello implica no solo que sea apta para su uso como vivienda, sino que no tenga desperfectos que impidan su habitación<sup>9</sup>. En el desahucio social de viviendas deshabitadas, el juez

<sup>7</sup> Véase *infra* apartado 1 del Capítulo Tercero.

<sup>8</sup> Véanse, en este sentido, las SSTs de 8.7.1985, RJ 1985\4933, y de 27.6.1986, RJ 1986\4903.

<sup>9</sup> LACASA COARASA, J. M., “El arrendamiento forzoso”, *op. cit.*, p. 669, explicaba que había viviendas que “tendrán desperfectos, que aun siendo de poca importancia, las haga no susceptibles de ser habitadas. En esos supuestos, como no hay precepto alguno en el ordenamiento jurídico que obligue a sus propietarios a repararlas [...] a esos propietarios no se les podrá exigir el arrendamiento”. A tenor de la SAP Guipúzcoa de 31.3.2014, JUR 2014\231071, donde se pretende la rescisión del contrato por falta de las condiciones de habitabilidad, “se fueron de la vivienda porque ésta no cumplía con los requisitos necesarios para su habitabilidad, y que, a pesar de insistir en querer rescindir el contrato y entregar las llaves, no fue posible por causas imputables únicamente a la parte arrendadora”. La SAP Murcia de 20.5.2008, JUR 2008\348269, aprecia que la edificación no es apta para destinarla a vivienda: “el inmueble “tenía una deficiencia consistente en insuficiente caudal de agua corriente que, por su prolongada duración (e incluso acentuándose día a día) constituyó una causa grave que comprometía la habitabilidad dentro de un uso normal y razonable del inmueble, lo que lo convirtió en inhábil para su uso como vivienda”, por lo que “había una causa justificada y grave para que se produjese la resolución del contrato de arrendamiento”. En el mismo sentido se pronuncian la SAP Pontevedra de 28.9.2006, JUR 2009\214140, y la SAP Madrid de 12.2.2001, JUR 2001\176035.

debía apreciar los presupuestos en que se hubiese basado el Gobernador civil para instar el desahucio a través del Ministerio Fiscal y si la vivienda era de características parecidas a las que en la localidad sirviesen de casa-habitación.

e) La sujeción de la vivienda a la legislación que prevé la constitución forzosa de un arrendamiento. En el art. 6.2 LAU 1964 se excluían las llamadas *viviendas suntuarias* de la legislación de arrendamientos urbanos, y por ello no se incluían en el ámbito objetivo de aplicación de la constitución forzosa. Para que se calificase una vivienda como *suntuaria* en los municipios con más de un millón de habitantes, su renta debía superar los baremos establecidos en el precepto en función de la fecha de primera ocupación. En los municipios cuya población fuese inferior al millón de habitantes, se consideraba suntuaria la vivienda cuya renta superase determinados límites establecidos en relación con el número de habitantes.

Los sujetos de la constitución forzosa, que serán analizados con más detalle en el Capítulo Cuarto, se integran, por un lado, de las partes –esto es, el arrendador y el arrendatario– y, por otro lado, de la Administración, que sin ser parte, impone la celebración del contrato y puede imponer algunos de sus efectos. Las partes de la constitución forzosa están formadas por el arrendador y el arrendatario. El arrendador es el sujeto al que, en la fase de formación del contrato, se le impone el deber de celebrar el contrato y en la fase de ejecución del contrato ostenta la posición del arrendador. Por su parte, el arrendatario integra el sujeto para el que idealmente se constituye forzosamente un arrendamiento, en la fase de formación del contrato, y en la fase de ejecución del contrato es el sujeto determinado que resulta beneficiario de dicho arrendamiento forzoso.

La Administración competente, aunque no forma parte del contrato, interviene en la fase de formación imponiendo al arrendador la celebración del contrato. Para el caso de que no exista acuerdo entre las partes o por razones de política legislativa, la Administración establece parte de los efectos del contrato en la fase de ejecución, como la duración o la renta. El papel de la Administración permite diferenciar la constitución forzosa y la expropiación temporal del uso de viviendas, excluyendo a esta última como modalidad tradicional de arrendamiento forzoso. En la expropiación temporal del uso, la Administración actúa como parte arrendadora, de modo que impone la existencia del arrendamiento al sujeto expropiado, sin que este intervenga ni en la formación ni en la

ejecución del contrato. Por la anulación de la autonomía de la voluntad que supone la expropiación para el sujeto expropiado y propietario de la vivienda, no se puede admitir como una manifestación de arrendamiento forzoso. La expropiación forzosa habilita, desde un punto de vista administrativo, el ejercicio de una *potestad ablatoria o restrictiva real* por medio de una *transferencia coactiva expropiatoria*, porque elimina el contenido del derecho de uso mediante la consecución de un acto concreto de utilidad pública o interés social, y por ello debe mediar una indemnización; de esta manera, se enmarcaría dentro de la categoría civil de las *limitaciones del dominio*. La *transferencia coactiva no expropiatoria* sería el arrendamiento forzoso como imposición del deber de celebrar un contrato, porque no se justifica en la ejecución de un determinado acto de utilidad pública o interés social sino que se fundamenta en un criterio genérico de ordenación. Este elemento hace que la transferencia conlleve el ejercicio de una técnica de intervención económica general en la que la Administración participa como parte como intermediaria, y no por la necesidad de realizar una actuación propia. Esta actuación no comporta indemnización y se vincula con los *límites en interés público del dominio*<sup>10</sup>.

La Administración competente se determinará conforme a la normativa, bien sea un ente territorial o un ente institucional creado *ad hoc* para proceder al arrendamiento forzoso. En Bélgica, como Estado plurilegislativo, existe la experiencia del llamado *operador inmobiliario*, que viene previsto en Valonia en el art. 1.23 del *Code wallon du Logement*, en Flandes en el art. 59 del *Vlaamse Wooncode*, y en Bruselas en el art. 2.4 del *Code bruxellois du Logement*. El operador inmobiliario puede estar integrado por un poder local –es decir, una provincia, un municipio o un centro público de acción social–, un ente autónomo, una agencia inmobiliaria social, una asociación de promoción de vivienda, la Sociedad valona de vivienda, una sociedad de vivienda de servicio público, los Fondos de vivienda de las familias numerosas de Valonia, la Sociedad Valona de Arrendamiento Social, la Agencia de Gestión de la Propiedad de la Región de Bruselas-Capital, la Corporación de vivienda de la Región de Bruselas, el Fondo de vivienda de la región de Bruselas-Capital y la Compañía de Desarrollo de la Región de Bruselas-

---

<sup>10</sup> A esta distinción atienden VILLAR PALASÍ, J. L., “Justo precio y transferencias coactivas”, *Revista de Administración Pública*, 18, 1955, pp. 11-72, y DE HOCES ÍÑIGUEZ, J. R., “Capítulo 31. Limitaciones administrativas de la propiedad privada y servidumbres administrativas: diferencias y régimen jurídico. Referencia a los procedimientos especiales de expropiación. Estudio de la ocupación temporal y la requisita. Referencia a las transferencias coactivas y a las expropiaciones virtuales”, en BUENO SÁNCHEZ, J. M., DE HOCES ÍÑIGUEZ, J. R., GAVELA LLOPIS, A., SÁNCHEZ-ANDRADE FERNÁNDEZ, M. J., SANTA-MARÍA PÉREZ, L. F., VILACHA DOMÍNGUEZ, L. (coords.), *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015, pp. 565-566.



Capital. La función del operador inmobiliario consiste en la gestión de las viviendas vacías, sin que pueda expropiar o requisar temporalmente la vivienda. Esta gestión puede concretarse en el arrendamiento de la vivienda rindiendo cuentas anualmente ante el propietario, o en la ejecución de obras en la vivienda.

El Derecho Privado rige el contenido contractual de la constitución forzosa, que se analizará detalladamente en el Capítulo Cuarto, aunque su constitución haya sido heterónoma. En consecuencia, el contenido o los efectos del contrato vendrán determinados de forma total o parcial por las partes. La Administración intervendrá en la fase de ejecución del contrato de forma parcial, en caso de falta de acuerdo entre las partes o por razones de política legislativa, imponiendo parte de los efectos de dicho arrendamiento puesto que, como ya se adelantó, si se impone la celebración y todos los efectos no es posible hablar de contrato<sup>11</sup>.

Los efectos que impone la Administración modifican los derechos y obligaciones de las partes, aunque su fundamento sean los derechos y obligaciones ordinarios de un contrato de arrendamiento de vivienda celebrado voluntariamente. De la regulación que se utilizará como base, es decir, las DDAA 2 LLAU 1956 y 1964, y la DT 23 LAU 1946, complementada con la legislación sobre expropiación temporal del uso de viviendas de Andalucía, Navarra, Canarias, Cataluña, el País Vasco, Extremadura y la Comunidad Valenciana, los efectos que puede imponer la Administración afectan a:

- a) La renta. En el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas, si el arrendador se negaba a otorgar el contrato, la Administración imponía la relación jurídica y, además, determinaba la renta conforme a los datos fiscales contenidos en la disposición. Con el objeto de impedir que el arrendador fijase una renta desproporcionada para evitar el arrendamiento forzoso, la Administración establecía unos límites a esa renta, consistentes en que no fuese superior a la última declarada a fines fiscales o la que sirviese de base al tributo si no se había formulado declaración. En Francia, el art. L641-7 del *Code de la construction et de l'habitation*, modificado por la *Ordonnance*<sup>12</sup> n°2006-346 du 23 mars 2006 - art. 54 (V) prevé una medida diferente en sede de requisa temporal de viviendas vacías para arrendarlas a los beneficiarios, que se integran por las personas que

<sup>11</sup> Véase *supra* apartado 1.1 del Capítulo Primero.

<sup>12</sup> Publicada en el *JORF* de 24.3.2006. Consultable en: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=50401FE051ED867693810FC54A26FC01.tpdjo09v\\_3?idSectionTA=LEGISCTA000006159144&cidTexte=LEGITEXT000006074096&dateTexte=20141021](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=50401FE051ED867693810FC54A26FC01.tpdjo09v_3?idSectionTA=LEGISCTA000006159144&cidTexte=LEGITEXT000006074096&dateTexte=20141021).

carezcan de vivienda y las desahuciadas que consten en el Servicio Municipal de Vivienda. En este arrendamiento, las partes tienen que pactar, entre otros efectos del contrato, la renta. Si las partes no llegan a un acuerdo sobre la renta, esta se determina en un procedimiento ante el *Tribunal d'Instance*.

b) La duración del arrendamiento. En el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas y en el desahucio social de viviendas deshabitadas no se contenía un plazo legal de duración. En cambio, en el caso de la expropiación temporal del uso de viviendas se fija un plazo de tres años improrrogables en Andalucía, Canarias, el País Vasco, en la Ley 4/2016, de Cataluña, y en Extremadura<sup>13</sup>. En la Comunidad Valenciana, el art. 13 LFSVCV dispone un plazo expropiatorio de tres años prorrogables a tres años más. Por su parte, en Navarra se establece un plazo de cinco años improrrogables en el art. 7 LFVN, que modifica la DA 10 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra<sup>14</sup>. Asimismo, en el País Vasco se dispone un plazo de cinco años prorrogables hasta cinco años más en el art. 59 LVPV en lo referente al arrendamiento forzoso de la vivienda deshabitada articulado por vía de la expropiación temporal del uso. Finalmente, se prevé un plazo de entre cuatro y diez años en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, y en el art. 15 de la Ley 4/2016, de Cataluña.

En este punto, cabe plantearse si el arrendamiento fruto de la constitución forzosa es prorrogable o no. No existía ninguna disposición que prohibiera su prórroga en las LLAU 1946, 1956 y 1964. La constitución forzosa se preveía en la misma legislación que regulaba la prórroga forzosa y al contrato se le aplicaban estas disposiciones; por ello, se puede considerar que el contrato quedaba sujeto a la prórroga. En cambio, el arrendamiento originado en la expropiación temporal del uso de viviendas, contemplado en Andalucía, Navarra, Canarias, Cataluña, y el País Vasco no puede prorrogarse, porque las normas lo articulan como temporal y sin posibilidad de prórroga alguna, salvo en la modalidad especial de arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas<sup>15</sup> prevista en el art. 59 LVPV y en la expropiación prevista en la Comunidad Valenciana. En el Derecho comparado es oportuno señalar que, en Francia, el

<sup>13</sup> Véanse la DA 1 LFSVA, la DA 4 LMVC, el art. 74 LVPV respecto de la expropiación temporal del uso de viviendas que estén incursas en procedimientos de ejecución hipotecaria, el art. 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, y el art. 2 LESVE.

<sup>14</sup> BOE de 31.5.2010.

<sup>15</sup> Véase *infra* apartado 4.3.2 del Capítulo Tercero.

art. L641-1 del *Code de la construction et de l'habitation* prevé la requisición temporal de las viviendas vacías por el periodo de un año, prorrogable hasta un máximo de cinco años. Por otro lado, en Bélgica, el art. 18.2 del *Code bruxellois du Logement* y el art. 18.2 del *Vlaamse Wooncode* establecen que la duración del arrendamiento proveniente la gestión de la vivienda vacía se realizará por un periodo de nueve años. Como regla general, el arrendamiento derivado de la expropiación temporal del uso de viviendas no es prorrogable, porque al tratarse de una normativa específica al margen del régimen general de los arrendamientos urbanos no se le pueden aplicar las disposiciones relativas a la prórroga contenidas en esta legislación. Solo podrá prorrogarse si la legislación sobre expropiación temporal del uso de viviendas lo prevé, como sucede en Francia.

La imposibilidad de la prórroga del arrendamiento fruto de la expropiación temporal del uso de viviendas puede originar que este arrendamiento tenga un plazo<sup>16</sup> más corto que el de la legislación de arrendamientos urbanos, es decir, tres años más un año de prórroga, en virtud de los arts. 9 y 10 LAU 1994, como sucede en Andalucía, Canarias, el País Vasco y Extremadura que establecen un plazo de tres años de duración<sup>17</sup>. El plazo de duración de los arrendamientos urbanos y el del originado en la expropiación temporal del uso de viviendas deberían coincidir para evitar esta situación, como en el caso de Bruselas y Flandes que son de nueve años ambos<sup>18</sup>.

c) Las obligaciones de las partes. La Administración puede determinar que el destino del inmueble sea el de vivienda, prohibiendo cualquier otro uso distinto, como se hizo para el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas, puesto que el destino de la vivienda al uso pactado conforma una obligación del arrendatario. En Francia, si la vivienda arrendada en virtud de la requisición temporal de viviendas vacías no reúne las condiciones de habitabilidad suficientes, se permite que el arrendatario pueda hacer obras en ella, pero

<sup>16</sup> Véanse *infra* apartados 3.1.1 y 3.1.2 de este Capítulo.

<sup>17</sup> Véanse la DA 1 LFSVA, la DA 4 LMVC, el art. 74 LVPV, y el art. 2 LESVE.

<sup>18</sup> LAMBOTTE, F., “Le Code bruxellois du Logement et les pouvoirs locaux”, *Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale*, 2004, consultable en: [http://www.avcb-vsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc\\_id=300&vID=120](http://www.avcb-vsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc_id=300&vID=120). ESCAJEDO, L., GARRIDO, P., GORROTXATEGUI, M., “Políticas de movilización de vivienda”, *op. cit.*, p. 26, explican que en Bélgica “[l]a puesta en alquiler tiene establecidos unos plazos en las normas regionales. Así, en Bruselas y Flandes se recoge un plazo máximo de 9 años, aunque en Flandes el plazo puede prorrogarse hasta recuperar la inversión realizada. En Valonia, en cambio, no existe un límite de tiempo”.

soportando su coste. De esta manera, puede alterar la vivienda sin permiso del arrendador porque la norma le habilita, lo que supone la modificación de una de las obligaciones del arrendatario.

### 3. La prórroga como forma de ejecución del arrendamiento forzoso

La experiencia legislativa española pone de relieve que la prórroga de un contrato de arrendamiento de vivienda puede presentarse con dos modalidades: por un lado, temporal y bilateral como en la actualidad<sup>19</sup> se configura el art. 10 LAU 1994, puesto que la prórroga tiene el plazo de un año y es disponible por ambas partes, como se explicará con más detalle en el subapartado siguiente; y, por otro lado, forzosa y unilateral conforme al sistema del art. 57 LAU 1964 y la legislación anterior, por su indisponibilidad para el arrendador, a excepción de la concurrencia de una causa legal de excepción a la prórroga.

La prórroga forzosa se configura como un mecanismo legal de protección del arrendatario, con la intención de lograr un equilibrio efectivo entre las partes y otorgar estabilidad a los arrendamientos. En consecuencia, mientras que el arrendatario siempre puede desistir del contrato, el arrendador solo puede invocar una de las causas de excepción a la prórroga forzosa para evitar que el contrato se prorrogue indefinidamente. El elemento central de la estabilidad de los arrendamientos precisamente es la duración del contrato, porque a mayor duración más estabilidad y, por ende, más protección al arrendatario<sup>20</sup>, y viceversa. La legislación de arrendamientos urbanos se ha flexibilizado<sup>21</sup> progresivamente mediante la reducción de

<sup>19</sup> GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 9. Plazo mínimo”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014, pp. 225-226, critica que el legislador haya mantenido un esquema mental propio de la LAU 1964 en la redacción de la LAU 1994: “quizás haya parecido excesivo obviar una institución –la denegación de la prórroga por necesidad– que tanta trascendencia alcanzó bajo la ley de 1964 [...] la ley fungibiliza dos instituciones semánticamente idénticas, pero con un contenido absolutamente diverso: la prórroga forzosa y eterna del artículo 57 de la vieja Ley de Arrendamientos Urbanos y la prórroga forzosa, pero temporal, de este artículo 9”.

<sup>20</sup> AVILÉS GARCÍA, J., “Política de acceso a la vivienda, arrendamiento vigilado y libertad de mercado en la nueva LAU”, *Revista de Derecho Patrimonial*, 34, 2014, p. 54, sobre el equilibrio entre las partes alude que “el natural equilibrio contractual de prestaciones entre las partes contratantes ha pasado a formar parte de las medidas de política legislativa inherentes a cualquier cambio legal del alquiler de la vivienda”.

<sup>21</sup> SIMÓN MORENO, H., “El cumplimiento”, *op. cit.*, p. 149, sobre la flexibilidad precisa que “[l]a asequibilidad del alquiler disminuye con la Ley 4/2013, en tanto que la actualización de la renta no tiene por qué ser acorde con el IPC (lo que puede originar situaciones de abuso por parte del propietario) y puede repercutirse al arrendatario casi la totalidad de los gastos e impuestos tengan su origen en la propiedad o en el uso de la vivienda [...] [s]u estabilidad también se ha visto reducida, en particular debido a la disminución de la prórroga forzosa de 5 a 3 años y a la necesidad de inscribir el arrendamiento en el Registro de la Propiedad para que este sea oponible a terceros de buena fe [...] [l]a flexibilidad se ha

la duración del contrato, lo que ha afectado a su estabilidad, mientras que el resto de obligaciones de las partes no ha sufrido alteraciones de tanta magnitud. Esta flexibilización tiene tres estadios:

- a) Se elimina la prórroga forzosa contenida por última vez en el art. 57 LAU 1964 mediante el Real Decreto-ley 2/1985.
- b) La redacción inicial de los arts. 9 y 10 LAU 1994 dispuso el plazo mínimo de cinco años obligatorio para el arrendador y de tres años más de prórroga forzosa temporal<sup>22</sup>, porque solo el arrendatario podía desistir del contrato.
- c) Tras la redacción dada a estos preceptos por la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas<sup>23</sup>,

---

incrementado facilitando el desistimiento pasados los primeros seis meses del contrato, pero todavía se necesita el consentimiento del propietario para subarrendar la vivienda (art. 8.2 LAU) [...] [t]ampoco ha mejorado la percepción social de la vivienda con la reforma de la LAU [...] se echa en falta una regulación del alquiler de habitaciones que otorgue la debida seguridad jurídica a los arrendatarios, por ejemplo en la LAU”. AVILÉS GARCÍA, J., “Política de acceso a la vivienda, arrendamiento vigilado y libertad de mercado en la nueva LAU”, *Revista de Derecho Patrimonial*, 34, 2014, p. 51-52, critica estos cambios porque explica que la norma solamente reconoce la validez de aquellos pactos y cláusulas por los que el arrendador renuncie *ex ante* a ejercer su derecho a recuperar su vivienda, o, también, la validez de aquellos pactos que permitan atemperar *en favor del arrendatario* cualquiera de las condiciones onerosas previstas por ley.

<sup>22</sup> VÁZQUEZ BARROS, S., *Ley de arrendamientos urbanos: Ley 29/1994, de 24 de noviembre: Ley 19/2009, de 23 de noviembre*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, p. 98, explica que el propósito de la prórroga es “proporcionar una cierta estabilidad a los contratos fijando un plazo mínimo de duración de los mismos”. Por su parte, ESTRUCH ESTRUCH, J., “Artículo 9. Plazo mínimo”, en BLASCO GASCÓ, F. P. (coord.), *Arrendamientos urbanos: comentarios, jurisprudencia y formularios*, Tomo I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, p. 147, sobre la estabilidad advierte que esta protección al arrendatario “sólo tiene sentido cuando la vivienda objeto del contrato de arrendamiento está destinada primordialmente a satisfacer las necesidades permanentes de vivienda del arrendatario”. GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 9”, *op. cit.*, pp. 225-226. DÍEZ NÚÑEZ, J. J. (dir.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2007, p. 231, sobre la exégesis del precepto expresa que “[l]a norma parece clara en cuanto a su contenido e intención: garantizar al arrendatario que, por su sola voluntad, pueda permanecer en el uso y disfrute de la vivienda durante un plazo mínimo”.

<sup>23</sup> BOE de 5.6.2013. Sobre esta norma, atiéndanse GONZÁLEZ CARRASCO, C., “El nuevo régimen de los arrendamientos de vivienda tras la ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 6, 2013, consultable en: <https://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/30/23.pdf>; PARRA LUCÁN, M. A., *El Contrato de Arrendamiento de Vivienda: desde la Salvaguardia de los Derechos del Arrendatario a su Desprotección*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 25-33; SALANOVA VILLANUEVA, M., “Alteraciones en la estructura del contrato de arrendamiento de vivienda vinculadas a la crisis económica: aspectos sustantivos de la Ley 4/2013, de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas”, en ALONSO PÉREZ, M. T. (dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 442-443; BERROCAL LANZAROT, A. I., “Análisis de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas”, *Actualidad civil*, 7/8, 2013, pp. 1-9; AVILÉS GARCÍA, J., “Arrendamiento de viviendas. Liberad de pactos y nuevo reequilibrio contractual tras la reforma legal de 2013”, en COLINA GAREA, R. (dir.), *La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas. Perspectiva desde la reforma*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 208-212; DÍAZ PARDO, G., “Principales modificaciones en materia arrendaticia tras la reforma de la Ley 4/2013, de 4 de junio”, en CUADRADO IGLESIAS, M. (dir.), NÚÑEZ BOLUDA, M. D. (dir.), BERROCAL LANZAROT, A. I. (coord.), JIMÉNEZ PARÍS, T. A.

existe un plazo mínimo de tres años obligatorio para el arrendador en el art. 9.1, y la prórroga de un año más potestativa para ambas partes, porque pueden desistir del contrato antes de iniciar la prórroga, según el art. 10. Esta reforma pretende, sin dejar de proteger a los arrendatarios, dinamizar el mercado de los arrendamientos urbanos, un objetivo no logrado hasta el momento.

### **3.1. La prórroga temporal como prolongación de la duración del contrato**

El art. 10 LAU 1994 regula la prórroga temporal del contrato de arrendamiento de vivienda. Se trata de una prórroga de un año de duración, una vez ha transcurrido el plazo mínimo del arrendamiento regulado en el art. 9 LAU 1994, o vencido el arrendamiento que tenga pactado un plazo superior al mínimo. Primero procede explicar brevemente la regulación del plazo mínimo y su causa de exclusión, consistente en la necesidad del arrendador, porque su alegación por el arrendador o los sujetos que necesiten la vivienda provoca la inaplicación del plazo mínimo. Este supuesto guarda especial paralelismo con la excepción<sup>24</sup> a la prórroga forzosa del art. 62 a) LAU 1964. En ambos casos, el arrendador o las personas previstas pueden oponerse respectivamente a la aplicación del plazo mínimo o de la prórroga forzosa si concurre en ellas la necesidad de vivienda con los requisitos previstos. Posteriormente, se examinará la prórroga temporal del art. 10 LAU 1994, porque como la prórroga se acumula al plazo mínimo del arrendamiento, es parte de la duración del contrato.

#### **3.1.1. Plazo mínimo del arrendamiento de vivienda**

El art. 9.1 LAU 1994, redactado según el art. 1.4 de la Ley 4/2013, de carácter estatal, establece que la duración del arrendamiento es la libremente pactada por las partes<sup>25</sup>,

---

(coord.), CALLEJO RODRÍGUEZ, C. (coord.), GARCÍA COBALEDA, M. (pr.), *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Manuel García Amigo*, Vol. I, Las Rozas, La Ley, 2015, pp. 775-802; y LÓPEZ BARBA, E., “Algunas consideraciones en torno a la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, y su posible conexión con la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social”, en ARELLANO GÓMEZ, F. J., DÍAZ GÓMEZ, M. J., *Estudios jurídicos sobre vivienda y desahucios: análisis crítico y propuestas alternativas*, Sevilla, Junta de Andalucía. Consejería de Fomento y Vivienda, 2015, pp. 97-103.

<sup>24</sup> Véase *infra* apartado 3.3.1 de este Capítulo.

<sup>25</sup> Para los contratos concertados a partir del 6 de junio de 2013, el plazo mínimo será de tres años. REBOLLEDO VARELA, A. L., “La excepción a la prórroga obligatoria en los arrendamientos de vivienda sometidos a la LAU de 1994”, en ABRIL CAMPOY, J. M., AMAT LLARI, M. E. (coords.), *Homenaje al profesor Lluís Puig i Ferriol*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, p. 2023, expresa que la finalidad del plazo mínimo consiste en que “la necesidad de ocupación sea real y que efectivamente se produzca la finalidad que queda cumplida desde el momento en que alguno de los arrendadores ocupa el inmueble con destino de vivienda habitual y permanente”. PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ,

pero no de forma absoluta. Esto significa que si el contrato tiene una duración inferior a tres años, debe prorrogarse de forma obligatoria por plazos anuales hasta que la duración alcance los tres años de plazo mínimo, según exige la disposición. Con anterioridad a su modificación, el plazo mínimo de los arrendamientos urbanos era de cinco años.

En el panorama internacional, la regulación más parecida a la actual sobre el plazo mínimo se encuentra en Francia. El art. 6 de la *Loi*<sup>26</sup> n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 prevé que el plazo mínimo de los arrendamientos de vivienda sea de tres años para las personas físicas y de seis años para las personas jurídicas<sup>27</sup>. La prórroga del contrato, en virtud del art. 10, tiene la misma duración que el plazo mínimo y puede renovarse indefinidamente otorgando al arrendador, por determinados motivos relacionados con la necesidad de la vivienda arrendada, la posibilidad de terminar el contrato al finalizar el plazo, de manera que no es forzosa la continuación del contrato. En Italia, el art. 2 de la *Legge* 9 dicembre 1998, n. 431 *Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo*<sup>28</sup> determina que los contratos de

---

L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, en YZQUIERDO TOLSADA, M. (dir.), *Contratos: civiles, mercantiles, públicos, laborales e internacionales, con sus implicaciones tributarias*, Tomo III. Contratos traslativos del uso o disfrute, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, p. 44, reflexionaban sobre la oportunidad de la reforma advirtiendo que “no parece que esta fuera una exigencia sentida por el colectivo de los arrendadores [...] contribuye a la precarización de los arrendamientos y, entonces, no es seguro que de esta forma se pueda alcanzar el objetivo de transformar el modelo de propiedad en el acceso a la vivienda por un modelo arrendaticio”. PÉREZ CONESA, C., “De nuevo con los alquileres y el desahucio. Modificaciones propuestas por el Anteproyecto de Ley de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado de Alquiler de Viviendas a la LAU y a la LEC”, *Aranzadi Civil-Mercantil*, vol. 2, 5, 2012, p. 32, sobre los efectos que el plazo mínimo ha tenido en relación con la finalidad, expresa que no resuelve lo que se propone solucionar y afecta a una cierta garantía de estabilidad para el arrendatario, porque no aporta ningún estímulo al propietario que está dispuesto a ofrecer su vivienda. En el mismo sentido se manifiestan NASARRE AZNAR, S., “La eficacia de la Ley 4/2013, de reforma de los arrendamientos urbanos, para aumentar la vivienda en alquiler en un contexto europeo”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 747, 2015, pp. 226-227, VIVES, I., “La modificación de la Ley de arrendamientos urbanos. La libertad de pactos”, *Inmueble: Revista del sector inmobiliario*, 137, 2013, pp. 42-44, CARRASCO PERERA, A., “Comentarios al proyecto de reforma de los arrendamientos de viviendas”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 4, 2012, p. 125, SIMÓN MORENO, H., “El cumplimiento”, *op. cit.*, pp. 126-127, NASARRE AZNAR, S., “La vivienda en propiedad como causa y víctima de la crisis hipotecaria”, *Teoría y Derecho*, 16, 2014, p. 25, y QUINTANA FERREIRA, F. R., “Duración y prórroga del contrato de arrendamiento urbano. Los nuevos arts. 9 y 10 de la ley 4/2013”, *Cuaderno de arrendamientos urbanos*, 321, 2014, pp. 14-15.

<sup>26</sup> Publicada en el *JORF* de 8.7.1989. Consultable en: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=9AC163A24D4D5F9E3F4F582590B1D046.tpdj\\_o15v\\_1?cidTexte=JORFTEXT000000509310&dateTexte=20141003](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=9AC163A24D4D5F9E3F4F582590B1D046.tpdj_o15v_1?cidTexte=JORFTEXT000000509310&dateTexte=20141003).

<sup>27</sup> Atiéndase HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., “France”, en *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe*, 2015, p. 114, consultable en: [http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/FranceReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/FranceReport_09052014.pdf).

<sup>28</sup> Publicada en *GU* de 15.12.1998. Consultable en: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1998/12/15/098G0483/sg>. BIANCHI, R., “Italy”, *Tenancy Law and*

arrendamiento para fines residenciales deben tener una duración mínima de cuatro años. Al finalizar el plazo mínimo, el arrendatario podrá desistir libremente del contrato y el arrendador tendrá la posibilidad de finalizar el contrato por unos motivos, cuyo elemento común consiste en la necesidad de la vivienda para sí o determinados familiares. En caso de no finalizar el contrato, se produce una prórroga legal de cuatro años más y, una vez se ha cumplido esta, cabe la posibilidad de prorrogar el contrato anualmente por la voluntad de las partes.

Existe una regulación específica acerca del plazo mínimo del arrendamiento en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social<sup>29</sup>. Establece en su anexo que si un deudor hipotecario ha solicitado en el procedimiento de ejecución una dación en pago, podrá permanecer en la vivienda sobre la que recae dicha ejecución bajo dos premisas. En primer lugar, la permanencia como arrendatario durante un plazo de dos años improrrogables. En este caso, se reduce el plazo mínimo del arrendamiento, respecto del previsto en el art. 9 LAU 1994, porque se articula como una solución de contingencia para los deudores hipotecarios y no es de aplicación general. En segundo lugar, la satisfacción de una renta anual del 3% del importe total de la deuda en el momento de la dación, estableciéndose para el impago de la renta un interés de demora del 10%.

La prórroga o prórrogas para garantizar el plazo mínimo del art. 9 LAU 1994 no constituyen verdaderas prórrogas, porque su finalidad consiste en asegurar un plazo mínimo de duración. No deben confundirse con la prórroga temporal del art. 10 LAU 1994, que se explicará en el subapartado siguiente. Esta última se aplica una vez ha finalizado el plazo, si ninguna de las partes desiste del contrato antes del inicio de la prórroga. El *dies a quo* del plazo mínimo es la fecha del contrato o de la puesta a disposición del inmueble al arrendatario, cuando se produzca con posterioridad a la fecha del contrato y siempre que se pueda habitar la vivienda de forma efectiva.

La duración del arrendamiento tiene carácter disponible, como expresa inicialmente el art. 9 LAU 1994, y el arrendatario no tiene que formular ninguna manifestación de voluntad para que le asista el plazo mínimo de tres años. Si las partes pactan un plazo inferior, se aplicará la disposición relativa al plazo mínimo. La regulación general sobre

---

*Housing Policy in Multi-level Europe*, 2015, p. 121, consultable en: [http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/ItalyReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/ItalyReport_09052014.pdf).

<sup>29</sup> BOE de 15.5.2013.



el plazo mínimo tiene una *salvedad*, y es que no se aplicarán los tres años del plazo mínimo si el arrendatario declara su voluntad de no renovar el contrato al arrendador en un plazo de treinta días a su terminación o en “cualquiera de las prórrogas”; este derecho no es renunciable en virtud del art. 6 LAU 1994. Por este motivo, el plazo mínimo goza de carácter *unilateral e imperativo*. En consecuencia, el arrendador no puede desistir del contrato una vez prorrogado, a diferencia del arrendatario, que transcurridos seis meses desde su inicio puede desistir en cualquier momento, e incluso durante su vigencia prorrogada<sup>30</sup>. Por su parte, el arrendador solamente puede desistir del contrato si concurre la causa de necesidad que se explicará posteriormente, ya que en caso contrario se le impone el plazo mínimo. El desigual desistimiento de las partes convierte al plazo mínimo en forzoso para el arrendador, a diferencia de la prórroga prevista en el art. 10 en la que ambas partes pueden desistir. El desistimiento del contrato debe dirigirse al arrendador al tratarse de una declaración recepticia, lo que significa que el arrendador debe conocer la voluntad de finalizar el contrato con una antelación mínima de treinta días a su terminación. En este sentido, es recomendable que el desistimiento se realice de forma fehaciente, para preconstituir prueba en caso de litigio.

La disposición relativa al plazo mínimo tiene una *excepción*<sup>31</sup>, contenida en el art. 9.3 LAU 1994. No procederá el plazo mínimo si, una vez transcurrido el primer año de duración del arrendamiento, el arrendador comunica al arrendatario, con dos meses de antelación a la necesidad de su ocupación, que precisa la vivienda para destinarla a vivienda permanente<sup>32</sup> para sí o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por

---

<sup>30</sup> GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 9”, *op. cit.*, pp. 220-224, explica que “si el arrendatario no tiene la previsión de manifestar con treinta días de antelación al fin del contrato la operatividad de la prórroga forzosa anual, ésta se impondrá no sólo para el arrendador, sino para él mismo incluso en contra de su voluntad manifestada contractualmente”. SIMÓN MORENO, H., “El cumplimiento”, *op. cit.*, p. 127, sobre este derecho del arrendatario advierte en relación con las consecuencias del desistimiento que “afectará a las expectativas de los propietarios, quienes serán reacios a llevar a cabo cualquier mejora u obra en la vivienda al no poder garantizar unos ingresos previsibles con base en la renta y la vida del arrendamiento. Este derecho de desistimiento también podría ser relevante para el éxito de las SOCIMI”. Sobre el cálculo de los perjuicios causados véase la SAP Tarragona de 26.4.2011, AC 2011\1306.

<sup>31</sup> Atiéndanse NANCLARES VALLE, J., “La exclusión de la prórroga forzosa en los arrendamientos de vivienda tras la reforma del artículo 9.3 LAU”, *Revista Jurídica del Notariado*, 75, 2010, pp. 392-398, y URREA SALAZAR, M. J., “La denegación de prórroga del contrato de arrendamiento por necesidad del arrendador (art. 9.3 de la Ley 29/1994 de arrendamientos urbanos)”, *Inmueble: Revista del sector inmobiliario*, 146, 2014, pp. 48-53.

<sup>32</sup> FUENTES LOJO, A., FUENTES LOJO, J., *Novísima suma de arrendamientos urbanos*, Tomo I, Barcelona, Bosch Editor, 2007, p. 85, sobre la justificación de esta excepción señala que es “la necesidad de que la vivienda arrendada constituya, una vez extinguido el contrato, vivienda permanente del arrendador, si no la excepción carece de fundamento”. Para SIMÓN MORENO, H., “El cumplimiento”, *op. cit.*, p. 128, “[e]sta facultad incide en la estabilidad del arrendatario en la medida en que la ley no prevé expresamente que el propietario esté obligado a probar la existencia de dicha necesidad, lo que podría desembocar en un uso abusivo de esta facultad”.

adopción, o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial. Este supuesto de excepción a la duración del plazo mínimo puede relacionarse con la causa de excepción a la prórroga forzosa por necesidad del arrendador<sup>33</sup> del art. 62 a) LAU 1964, pero en dicha norma el art. 76 exoneraba de la prueba de la necesidad al Estado, la Provincia, el Municipio, la Iglesia Católica y las Corporaciones de Derecho Público, a diferencia de la obligación de comunicación contenida en la LAU 1994 que no prevé excepciones. En ambos casos, la necesidad del arrendador hace que pueda evitarse, respectivamente, la aplicación del plazo mínimo o de la prórroga forzosa, siempre que haya transcurrido el plazo de un año en el contrato de arrendamiento.

El art. 9 LAU 1994 no dispone cómo debe realizarse la comunicación de la causa de necesidad al arrendatario, más allá de expresar que tiene que producirse en un plazo de dos meses, de manera que es recepticia. Igualmente, cabe recomendar, a efectos de preconstituir prueba, que se determine de forma fehaciente. Esta comunicación contrasta en relación con el supuesto en el que el arrendatario quiera desistir del contrato de arrendamiento una vez cumplidos los primeros seis meses del contrato, según prevé el art. 11. En tal caso, deberá preavisar con treinta días de antelación y pagar una indemnización al arrendador en función de los años restantes de vigencia del arrendamiento, a razón de un mes de renta por cada año que faltase por cumplir.

El legislador no especifica por cuánto tiempo deberán ocupar la vivienda el arrendador o los sujetos mencionados. En consecuencia, conviene que se establezca un plazo objetivo para que la justificación de la causa de necesidad no quede sujeta a la libre apreciación de las circunstancias. No puede autointegrarse<sup>34</sup> la omisión con el art. 9.2 LAU 1994, según el cual a falta de plazo contractual se entiende que el arrendamiento se ha celebrado por el plazo de un año, porque en el supuesto de necesidad del arrendador no existe un nuevo arrendamiento. La legislación sobre expropiación temporal del uso de viviendas define de manera mayoritaria –aunque la legislación catalana difiere porque exige un plazo de deshabitación de dos años– como *deshabitada* la vivienda que está vacía durante seis meses en el curso de un año. De esta manera, una vivienda puede considerarse *habitada* si en el curso de un año lo está durante seis meses, y por este motivo se propone este plazo mínimo de duración de la necesidad. En

<sup>33</sup> Véase *infra* apartado 3.3.1 de este Capítulo.

<sup>34</sup> En sentido opuesto, GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 9”, *op. cit.*, p. 238, explica que ante la falta de previsión tiene que atenderse a las circunstancias del caso, y propone utilizar como plazo el establecido en el art. 9.

caso contrario, la falta de previsión al respecto podría facilitar un fraude de ley, consistente en habitar en la vivienda durante solamente un mes para justificar el objetivo final: desahuciar al arrendatario pese a no necesitar la vivienda. Mientras no exista una previsión al respecto, en caso de fraude de ley se aplica el art. 6.4 CC, que permite que opere la norma que se trata de eludir. En este caso, no prosperaría la causa de necesidad al no habitar por tiempo suficiente la vivienda, por ser la norma de cobertura del fraude de ley, y debería aplicarse el plazo mínimo del arrendamiento. Para que pueda proceder esta excepción por causa de necesidad deben confluír los siguientes requisitos:

- a) La concurrencia de la causa de necesidad<sup>35</sup>. No se requiere su constancia expresa en el contrato porque falta una disposición que lo exija, como ha aludido un sector de la doctrina<sup>36</sup>.
- b) Que el sujeto beneficiario sea el arrendador o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción, o el cónyuge del arrendador en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Respecto de la prueba de la necesidad, véase la SAP Vizcaya de 17.2.2003, JUR 2003\141427, que desestima la necesidad del arrendador porque no ha cambiado su situación familiar y la vivienda en la que habita es suficiente para atender a sus necesidades.

<sup>36</sup> Sobre la constancia expresa, un sector de la doctrina aboga por una *interpretación amplia* para que sea suficiente la simple mención genérica en el contrato a una futura situación de necesidad. Apuestan por esta vía MARÍN LÓPEZ, J. J., COLÁS ESCANDÓN, A. M., “Artículo 9. Plazo mínimo”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013, pp. 277-361; AVILÉS GARCÍA, J., “Política de acceso a la vivienda”, *op. cit.*, pp. 68-69; LEÓN-CASTRO, J., DE COSSÍO, M., *Arrendamientos Urbanos de 24 de noviembre de 1994*, Granada, Comares, 1995, p. 70; y SERRANO ALONSO, E., “Artículo 9”, en O’CALLAGHAN MUÑOZ, X. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos (Ley 29/1994, de 24 de noviembre)*, Madrid, Edersa, 1995, p. 117. Otro sector de la doctrina sostiene que como constituye una excepción al derecho de prórroga legal, se tiene que *interpretar de manera absolutamente restrictiva*. Está formado por FUENTES LOJO, A., FUENTES LOJO, J., *Novísima suma, op. cit.*, Tomo I, p. 82: “debe ser objeto de interpretación restrictiva ya que se trata de una excepción a un beneficio legalmente reconocido al arrendatario de carácter irrenunciable en el momento de la celebración del contrato [...] si no fuera así ya no se cumpliría con el requisito de que sea expresa”; OLIVA BLÁZQUEZ, F., “La necesidad del arrendador a la luz de la Jurisprudencia menor más reciente”, en TORRES MATEOS, M. A., *Arrendamiento de Vivienda y Arrendamiento para uso distinto del de Vivienda*, Volumen 2, Cizur Menor, Aranzadi, 2007, pp. 14-32; ROJO AJURIA, L., “Artículo 9”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995, p. 147; YÚFERA SALES, P. L., *Arrendamientos Urbanos. Análisis práctico de la normativa arrendaticia aplicable, sistematizada por conceptos*, Barcelona, Bosch, 2001, p. 294; GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 9”, *op. cit.*, p. 231; PRATS ALBENTOSA, L., “Artículo 9. Plazo mínimo”, en VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (coord.), DOMÍNGUEZ PLATAS, J. (ed.), *Comentarios a la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994, p. 103; y LUCES GIL, F., “Artículo 9”, en ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, J., GÓMEZ DE LIAÑO GONZÁLEZ, F., LUCES GIL, F., RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, C., *Anotaciones a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Oviedo, Fórum, 1994, p. 33.

<sup>37</sup> El precepto es taxativo en cuanto a los supuestos en los que podrá alegar la necesidad el cónyuge, y por ello no caben otros como alegar situaciones distintas a las previstas o que las aleguen quienes no sean

c) El destino de la vivienda arrendada a vivienda permanente de los sujetos aludidos por un plazo de seis meses, según se ha razonado anteriormente.

d) La comunicación de la necesidad al arrendatario con dos meses de antelación a la fecha en la que se necesite ocupar la vivienda, porque la declaración de voluntad es recepticia<sup>38</sup>. La norma no exige una forma concreta para esta comunicación aunque, a efectos probatorios, resulta oportuno recomendar que se realice de forma fehaciente.

Para el caso de que estas personas no habiten en la vivienda de forma permanente una vez pasados tres meses desde la extinción del contrato, el apartado segundo del art. 9.3 ofrece una doble alternativa al arrendatario. Por un lado, le otorga el derecho de retorno por un nuevo plazo mínimo de tres años. En tal caso, el arrendador deberá reintegrarle los gastos<sup>39</sup> que le hubiese supuesto el desalojo hasta el momento de la reocupación, es decir, los gastos del traslado –tanto los de la salida como los de la entrada–, así como los gastos efectuados para habitar en la nueva vivienda. Por otro lado, la indemnización del arrendador al arrendatario con una cantidad equivalente a una mensualidad por cada año que quedara por cumplir hasta el mínimo legal<sup>40</sup>. Es necesario precisar que dicha indemnización no procederá si la ocupación no ha tenido lugar por causa de fuerza mayor. Si la indemnización por los gastos del desalojo es menor que la indemnización por las mensualidades restantes hasta cumplir el plazo mínimo, no cabe indemnizar la diferencia<sup>41</sup>. Esto se debe a que la indemnización por los gastos del desalojo es complementaria al retorno a la vivienda, de modo que ya obtiene un beneficio porque el

---

cónyuges, como el conviviente de hecho. En este sentido se expresa GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 9”, *op. cit.*, pp. 231-232.

<sup>38</sup> Acerca de la prueba de la comunicación, véase la SAP Pontevedra de 15.10.1999, AC 1999\6460, que no admite la necesidad del arrendador porque falta el requerimiento fehaciente, ya que se remitió una carta con acuse de recibo sin acreditar que la carta contuviese el requerimiento denegatorio de la prórroga del contrato.

<sup>39</sup> FUENTES LOJO, A., FUENTES LOJO, J., *Novísima suma, op. cit.*, Tomo I, p. 86, explican que los gastos cubren los del traslado, de la salida y del retorno, y los que haya tenido como consecuencia de la que se viere obligado a arrendar. VÁZQUEZ BARROS, S., *Ley de arrendamientos, op. cit.*, pp. 103-104, precisa que en caso de no retornar a la vivienda en el plazo de tres meses, deberá reponer al arrendatario en el uso de la vivienda con dos efectos: la reposición por un nuevo plazo de tres años y la indemnización al arrendatario por el desalojo de la vivienda.

<sup>40</sup> FUENTES LOJO, A., FUENTES LOJO, J., *Novísima suma, op. cit.*, Tomo I, p. 86, indican que se refiere a la renta que faltase hasta cubrir el plazo mínimo del arrendamiento, porque en caso contrario “supondría que estamos contemplando el derecho a volver como obligación también de permanecer [tres] años, ya que en caso contrario estarían desequilibradas las cargas de cada parte”.

<sup>41</sup> GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 9”, *op. cit.*, pp. 237-238, sobre la exclusión del concepto indemnizatorio añade que “tampoco debe indemnizarse la diferencia de rentas si, eventualmente, fuera inferior la inicialmente concertada en relación con la ulteriormente abonada por la ocupación de la vivienda que fue preciso alquilar [...] el inquilino ya obtiene un evidente beneficio por el hecho de que se le posibilite, si le interesa, ocupar de nuevo la vivienda por un período íntegro de [tres] años y en las mismas condiciones inicialmente convenidas”.

retorno se produce por el periodo de tres años y en las mismas condiciones que las inicialmente convenidas.

### 3.1.2. Prórroga temporal del arrendamiento de vivienda

El art. 10.1 LAU 1994 regula la prórroga temporal del contrato. Dispone que si a la llegada del vencimiento del plazo, una vez transcurrido el plazo mínimo de tres años, ninguna de las dos partes hubiese notificado a la otra en un plazo de treinta días su voluntad de no renovar el contrato, se prorrogará un año más. Este precepto no establece cómo debe notificarse la voluntad de no renovar el contrato para evitar la prórroga. Esta comunicación tiene que dirigirse a la contraparte porque es recepticia, y resulta recomendable que la notificación se realice fehacientemente a efectos probatorios, dentro del plazo de treinta días, del mismo modo que sucede con el desistimiento del arrendatario en relación con el plazo mínimo y el preaviso en caso de necesidad del arrendador o de sus familiares. Posteriormente, si el arrendatario sigue en el uso de la vivienda y el arrendador lo consiente, lo que procederá es la tácita reconducción del contrato<sup>42</sup>. Para aplicar la prórroga es necesaria la concurrencia de estos requisitos: por una parte, el vencimiento del plazo del contrato de arrendamiento de vivienda; y, por otra parte, que ninguna de las partes haya notificado a la otra con una antelación mínima de treinta días, computados a partir del momento de la recepción de la notificación, su voluntad de no renovar el contrato.

Las personas legitimadas para oponerse a la prórroga temporal del art. 10 LAU 1994 son el arrendador y el arrendatario. La prórroga del art. 10 tiene carácter *bilateral*, porque las dos partes pueden evitar su aplicación con anterioridad a su inicio sin necesidad de alegar ninguna causa legal. De ello se desprende que el arrendador vendrá obligado al plazo mínimo de tres años pero podrá, si lo estima oportuno, oponerse a la prórroga<sup>43</sup>. Si se prorroga el contrato, el arrendatario podrá desistir por el tiempo de

<sup>42</sup> GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 10. Prórroga del contrato”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *op. cit.*, p. 257, sobre la improcedencia de ulteriores prórrogas en virtud del art. 10 y su amparo únicamente en la tácita reconducción, expresa que “[n]o es posible ampliar el juego de la prórroga [...] [f]inalizado éste, no entra en juego de nuevo la previsión legal, sino, en su caso, la tácita reconducción [...]. En favor de este entendimiento de las cosas debe manifestarse: a) La pura literalidad del precepto [...] b) La comparación del supuesto con las previsiones de la Ley de Arrendamientos Rústicos [...] c) La comparación con el modelo italiano propicia esta misma solución [...] d) La idea de prórroga supone una configuración legal del instituto, que queda un tanto al margen de la voluntad de las partes tácitamente manifestada”. En el mismo sentido, FUENTES LOJO, A., FUENTES LOJO, J., *Novísima suma, op. cit.*, Tomo I, pp. 88-89.

<sup>43</sup> AVILÉS GARCÍA, J., “Política de acceso a la vivienda”, *op. cit.*, p. 68, sobre la denegación de la prórroga del plazo mínimo expresa que “es llamativa por desproporcionada la facultad reforzada concedida por ley al arrendador para denegar la prórroga obligatoria del contrato, que se perfiló como

prórroga que quede. En cambio, el arrendador tendrá que soportar la prórroga por completo puesto que solo tiene la posibilidad de oponerse antes de su inicio. Del silencio de las partes se presume la voluntad de prorrogar.

En la redacción dada al art. 10 por el art. 1.5 de la Ley 4/2013, de carácter estatal, se expresa que la prórroga, si ninguna de las partes se opone a ella, durará *necesariamente* un año más. La redacción original contenía el adverbio *obligatoriamente*, porque la prórroga era forzosa. El cambio en el adverbio obedece a la disponibilidad que ahora tiene el arrendador para oponerse a la prórroga. Por tanto, una vez iniciada la prórroga durará *necesariamente* un año si ninguna de las dos partes se ha opuesto, pero no será una duración *obligatoria*, porque el arrendador se ha podido oponer antes de su inicio y el arrendatario puede oponerse antes de su inicio y, si lo estima oportuno, renunciar al tiempo restante de prórroga una vez iniciada. En la nueva redacción desaparece el problema respecto de qué número de prórrogas pueden ejecutarse –que en la redacción anterior no se precisaba–, porque solo se prevé una por el plazo de un año más.

Las partes podrán pactar una prórroga distinta de la del art. 10<sup>44</sup>, con independencia de que sea por tiempo inferior. Si ambas partes pueden evitar la aplicación de la prórroga forzosa inicialmente, una prórroga distinta a la prevista en el art. 10 no puede ir en perjuicio del arrendatario. Por ello, no puede invocarse en contra el art. 6 LAU 1994, que prohíbe los pactos en perjuicio del arrendatario, porque si el arrendador puede evitar la prórroga, resulta evidente que una prórroga, aunque sea inferior en duración al año, beneficia al arrendatario interesado en seguir en el uso de la vivienda.

Al contrato prorrogado se le aplicará el régimen legal y convencional al que estuviese sometido con anterioridad a la prórroga, según establece el art. 10.3 LAU 1994. Por este motivo, la prórroga del arrendamiento solo supone la extensión de la vigencia de los efectos del arrendamiento por el plazo de un año, porque no hay novación contractual<sup>45</sup>. Finalmente, el art. 10.2 prevé que una vez hecha la inscripción del arrendamiento en el

---

medida de política legislativa de calado, y que, teóricamente al menos, busca recomponer la equivalencia prestacional en la duración del contrato. No es posible sostener esto fundadamente”. MARÍN LÓPEZ, J. J., COLÁS ESCANDÓN, A. M., “Artículo 10. Prórroga del contrato”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013, p. 368. SALANOVA VILLANUEVA, M., “Alteraciones”, *op. cit.*, pp. 442-444.

<sup>44</sup> ROJO AJURIA, L., “Artículo 10”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995, p. 161, se cuestiona si las partes pueden pactar contractualmente una prórroga distinta de la del art. 10, y se posiciona en sentido afirmativo “siempre que efectivamente se trate de la prórroga del mismo contrato, y no de la celebración de un nuevo contrato, ya que todo nuevo contrato debe tener la duración mínima del artículo 9”. En el mismo sentido se expresan FUENTES LOJO, A., FUENTES LOJO, J., *Novísima suma*, *op. cit.*, Tomo I, pp. 93-94.

<sup>45</sup> Véase *infra* apartado 3.1.2 de este Capítulo.

Registro de la Propiedad, el derecho de prórroga se impone a los terceros adquirentes que reúnan las condiciones del art. 34 del Decreto de 8 de febrero de 1946<sup>46</sup>, por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria, en adelante LH.

Existe una controversia doctrinal sobre si la prórroga prevista en el art. 10 responde a una prórroga temporal o si se trata de una tácita reconducción. Es posible concluir, según la diferencia explicada en el apartado 1.2 del Capítulo Primero, que su naturaleza se corresponde con la de una prórroga temporal del contrato<sup>47</sup>. Tres razones relacionadas con la elaboración del precepto impiden considerarlo como un supuesto de tácita reconducción: en primer lugar, no existe en ningún precepto de la LAU 1994 referencia alguna a la tácita reconducción, lo que se explica por su tramitación parlamentaria<sup>48</sup>; en segundo lugar, la rúbrica del precepto se refiere a la prórroga del contrato de forma expresa; y, finalmente, al contrato prorrogado se le sigue aplicando el régimen legal y convencional al que estuviese sometido con anterioridad a la prórroga.

La prórroga temporal, al tratarse de una legislación especial y haberse originado antes que la tácita reconducción, será preferente<sup>49</sup>. Al contrato prorrogado se le aplica el

---

<sup>46</sup> BOE de 27.2.1946. Estos requisitos consisten en la adquisición de buena fe y a título oneroso por parte de un tercero de algún derecho de un titular registral con facultades para transmitirlo, en cuyo caso se le mantiene en la adquisición.

<sup>47</sup> En el mismo sentido, véanse DÍEZ-PICAZO, L., *Fundamentos de derecho civil patrimonial*, Volumen cuarto. Las Particulares Relaciones Obligatorias, Madrid, Civitas, 2012, pp. 300-301, y RUIZ-RICO RUIZ-MORÓN, J., “La tácita reconducción en los arrendamientos de vivienda celebrados con posterioridad a 9 de mayo de 1985”, *Aranzadi Civil*, 3, 2000, pp. 2415-2434. VÁZQUEZ BARROS, S., *Ley de arrendamientos*, *op. cit.*, p. 105, explica las tres posturas doctrinales existentes posicionándose en el mismo sentido: “una de ellas entiende que, al expirar el plazo de arrendamiento renovado (o prorrogado según el artículo 10 de la LAU) entra en juego la tácita reconducción prevista en el artículo 1566 del Código Civil [...] Otra postura doctrinal entiende que, transcurrida la tácita reconducción (o la prórroga), si las partes no denuncian el contrato, se inicia un nuevo ciclo contractual según el artículo 9 de ley, apoyándose que no es aplicable el artículo 10, pues la norma utiliza el término «plazo máximo», por lo que prohíbe aplicarla para nuevas prórrogas. [...] Una tercera tesis jurisprudencial entiende que al final de la tácita reconducción (o prórroga), se inicia una nueva prórroga conforme el artículo 10 de la LAU”.

<sup>48</sup> MARÍN LÓPEZ, J. J., COLÁS ESCANDÓN, A. M., “Artículo 10”, *op. cit.*, p. 363, explican que “[l]a vigente redacción del artículo 10 LAU constituye una fiel transcripción de la enmienda número 252 (Grupo Parlamentario Socialista), justificada en la necesidad de «precisar que la prórroga prevista en el artículo 10 [...] el artículo 10 LAU se refiere a la prórroga del contrato, y no, como apuntaba el Proyecto de 1992, a su tácita reconducción (art. 1566 CC) [...] reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha diferenciado una y otra figura”. GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 10. Prórroga del contrato”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *op. cit.*, p. 248. Véanse, en este sentido, las SSTs de 17.3.1992, RJ 1992\2199, de 1.3.1993, RJ 1993\2034, y de 23.5.1995, RJ 1995\4257.

<sup>49</sup> FUENTES LOJO, A., FUENTES LOJO, J., *Novísima suma de arrendamientos urbanos*, Tomo III, Barcelona, Bosch Editor, 2007, p. 719, precisan que la prórroga del plazo pactado no puede producirse a la vez por dos causas incompatibles entre sí, como son la tácita reconducción por tiempo determinado y la prórroga legal o forzosa. En el mismo sentido, atiéndanse RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos urbanos*, Volumen I, Barcelona, Bosch, 1965, p. 749; CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado práctico de arrendamientos urbanos*, Volumen II, Madrid, Reus, 1956, p. 222; GARCÍA ROYO, A., *Tratado de arrendamientos*, *op. cit.*, Volumen II, p. 22; ESTRUCH ESTRUCH, J., “Artículo 10. Prórroga del contrato”, en BLASCO GASCÓ, F. P. (coord.), *op. cit.*, p. 179; ROJO AJURIA, L., “Artículo 10”, *op. cit.*, p. 156; PUIG PEÑA,

régimen legal y convencional al que estuviese sometido antes de la prórroga, de manera que no existe novación contractual porque, simplemente, los efectos del mismo contrato se prorrogan. En cambio, la tácita reconducción supone novación contractual puesto que origina un nuevo contrato de contenido idéntico al contrato finalizado que se reconduce.

Si el arrendador se opone a la prórroga, no procederá la tácita reconducción<sup>50</sup> porque ha finalizado el contrato de forma expresa. En cambio, si la improcedencia de la prórroga es consecuencia de la manifestación del arrendatario contraria a esta prórroga, podrá aplicarse la tácita reconducción porque el arrendador no expresa su voluntad de concluir el contrato. A la finalización de la prórroga del art. 10, si se dan las condiciones del art. 1566 CC, relativas a la permanencia en la vivienda durante quince días con aquiescencia del arrendador, existirá tácita reconducción.

La prórroga contenida en el art. 10 LAU 1994 no puede equipararse a la existente en el art. 57 LAU 1964 por las tres razones que se analizarán a lo largo de este Capítulo. En primer lugar, la prórroga de la LAU 1964 era indefinida; en cambio, la de la LAU 1994 tiene carácter temporal. Este elemento permite conceptualizar ambas prórrogas como imperativas, pero solo es posible hablar de forzosidad en relación con la prórroga indefinida de la LAU 1964, porque representa el grado máximo de imperatividad. Además, el art. 57 LAU 1964 preveía una prórroga potestativa para el arrendatario y obligatoria para el arrendador. El arrendador no podía oponerse a la prórroga si no concurría una causa legal de excepción. Este elemento configuraba la prórroga forzosa como unilateral, a diferencia de la prórroga del art. 10 LAU 1994, que es bilateral porque las dos partes pueden oponerse a su aplicación. Finalmente, el art. 62 LAU 1964 contenía cinco excepciones a la prórroga forzosa, mientras que el art. 10 LAU 1994 no prevé ninguna excepción a la prórroga. Que en un caso existan excepciones a la

---

F., *Compendio de Derecho Civil Español*, Madrid, Pirámide, 1976, p. 86; COSSÍO Y CORRAL, A., RUBIO Y ARCOS, C., *Tratado, op. cit.*, pp. 388-391, en relación con la prórroga forzosa explican que “si la prórroga forzosa no es un nuevo contrato, sino el mismo anterior que subsiste inalterado, es claro que se producirá automáticamente en el mismo momento de vencer el término contractual [...] como la tácita reconducción sólo puede producirse con el transcurso de quince días, siempre resultará que antes de ocasionarse ésta la prórroga legal habrá nacido ya, y como no puede pensarse que un contrato se halle al mismo tiempo reconducido y prorrogado, es evidente que la tácita reconducción será excluida por la prórroga”.

<sup>50</sup> Acerca de la improcedencia de la tácita reconducción en virtud de la interposición de una demanda de desahucio antes del transcurso de los quince días para que opere la tácita reconducción, véase la STS de 6.2.1934, RJ 1934\237. Tampoco procede la tácita reconducción ante la interposición de la demanda de resolución de contrato, como puede apreciarse en la STS de 28.3.1951, RJ 1951\1003. Según las SSTS de 10.5.1950, RJ 1950\739, y de 18.2.1960, RJ 1960\911, el art. 1566 CC no limita el ejercicio de la acción de desahucio en el plazo de los quince días marcados en este precepto. El cobro de la renta no comporta la aquiescencia para la tácita reconducción, como manifiestan las SSTS de 23.10.1957, RJ 1957\2877, de 13.11.1963, RJ 1963\4691, de 12.5.1969, RJ 1969\2477, y de 28.6.1979, RJ 1979\2552.



prórroga para moderar su aplicación y en el otro no denota la forzosidad que entrañaba la prórroga del art. 57 LAU 1964. En el régimen de prórroga forzosa, si no concurría una causa de excepción a la prórroga, el arrendamiento se prorrogaba prácticamente *sine die*, porque podían acumularse dos subrogaciones *mortis causa*. En cambio, en la prórroga del art. 10 LAU 1994 no es necesario prever excepciones, porque ambas partes pueden oponerse antes de su inicio y sin causa legal.

### **3.2. Régimen jurídico de la prórroga forzosa: la determinación de su objeto, sujetos y contenido contractual**

La prórroga forzosa constituye el mecanismo por el cual permanecen los efectos del contrato si a la llegada del vencimiento del plazo pactado el arrendatario no desiste del contrato<sup>51</sup>. Este mecanismo de continuación forzosa integra la otra manifestación del arrendamiento forzoso, porque la forzosidad debe considerarse también en la prolongación imperativa de los efectos del contrato pactados voluntariamente. La relación contractual sigue intacta porque son los efectos del mismo contrato los que se prorrogan, manteniendo su contenido contractual. La prórroga no supone una novación contractual puesto que para que exista resulta necesaria la presencia de *animus novandi*<sup>52</sup>; en el caso de la prórroga forzosa no concurre esta voluntad porque se produce *ope legis*.

El elemento que determina la forzosidad de la prórroga no es su duración temporal o indefinida, sino que el arrendador no puede oponerse a su aplicación. En consecuencia,

---

<sup>51</sup> La STS de 30.6.1973, RJ 1973\2721, precisa que la palabra *prórroga* significa la ampliación de la vigencia de los efectos de un negocio jurídico, conforme se había convenido. MARÍN LÓPEZ, J. J., COLÁS ESCANDÓN, A. M., “Artículo 10”, *op. cit.*, p. 371.

<sup>52</sup> DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Volumen II (Tomo I). El contrato en general. La relación obligatoria, Madrid, Tecnos, 2012, pp. 236-237, precisó la definición de la novación como extinción de una obligación mediante la creación de una nueva destinada a reemplazarla advirtiendo que “cualquier cambio en la relación obligatoria (no sólo los contenidos en el art. 1203) no se opera necesariamente a través del instituto de la novación extintiva, en otras palabras, no hay que extinguir la relación anterior y crear otra en su lugar”. ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II*, *op. cit.*, pp. 322-323, detalló que la novación extintiva requiere “1.º Una obligación –que, en principio puede ser de cualquier clase– antigua, verdaderamente existente, pero que se extingue. [...] 2.º Una obligación –que, en principio también puede ser de cualquier clase–, nueva, que verdaderamente nace. [...] 3.º Un contrato novatorio que contenga la voluntad, –declarada expresa o tácitamente– encaminada a la extinción de una obligación mediante el nacimiento de la otra (*animus novandi*), o bien, simplemente que tales obligaciones sean incompatibles”. LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho Civil II*, *op. cit.*, Volumen primero, pp. 307-308. SANCHO REBULLIDA, F., *La novación de las obligaciones*, Barcelona, Nauta, 1964, pp. 204-206. LOSCERTALES FUERTES, D., “Los distintos criterios del Tribunal Supremo sobre la prórroga forzosa en los arrendamientos urbanos”, *Cuaderno de arrendamientos urbanos*, 320, 2014, p. 26. Véanse respecto de la exigencia del *animus novandi*, entre otras, las SSTs de 28.5.1991, RJ 1991\3941, de 17.11.1990, RJ 1990\8954, de 18.12.2012, RJ 2013\1621, de 13.12.2012, RJ 2013\917, y de 22.3.1994, RJ 1994\2564.

la prórroga forzosa, y en particular las excepciones a la misma, operarán de diferente manera según su duración. El fundamento de la prórroga forzosa se basa en la protección del arrendatario mediante la estabilización de los contratos de arrendamiento. Por ello, cabe pronunciarnos sobre si el fundamento de la prórroga sigue siendo suficiente en el contexto actual. La experiencia legislativa ha evidenciado que la prórroga forzosa indefinida no resulta útil para proteger al arrendatario sin ocasionar perjuicios a la contraparte. Con la pretensión de reequilibrar la posición de las partes en el arrendamiento, se ha agravado al arrendador con un arrendamiento indefinido en el tiempo y con la renta “congelada”; este menoscabo patrimonial al arrendador constituye el elemento que explica su derogación<sup>53</sup>.

De igual forma, tampoco ha resultado convincente la fórmula inicial planteada en el art. 10 LAU 1994 como una prórroga forzosa temporal de corta duración, esto es, de tres años. Esta prórroga, aunque no se configuraba como indefinida en el tiempo y con la renta “congelada”, no era disponible para la parte arrendadora, motivo por el cual en la redacción actual del art. 10 se ha articulado como una prórroga temporal –de un año de duración– y voluntaria o disponible para ambas partes. A la luz de la desaparición de la prórroga forzosa de la legislación arrendaticia actual, tanto en su modalidad indefinida como en la temporal, probablemente no tenga sentido su recuperación. En primer lugar, porque no se produce la escasez de viviendas que la motivó y, aunque las rentas de los arrendamientos sean más altas, existen viviendas protegidas para quienes no puedan arrendarlas a precio de mercado. Además, contamos con otros mecanismos menos lesivos, como el plazo mínimo actual, para cumplir con su finalidad: mejorar el acceso a la vivienda y proteger al arrendatario.

En España, la prórroga forzosa indefinida fue introducida mediante el Real Decreto de 21 de junio de 1920, siguiendo la tendencia iniciada por los Estados de nuestra área de influencia a partir de la Primera Guerra Mundial<sup>54</sup>. Con posterioridad, la prórroga forzosa indefinida vino dispuesta en el Real Decreto de 21 de diciembre de 1925, en el Decreto de 29 de diciembre de 1931, y en las LLAU 1946, 1956 y 1964. Además, la prórroga forzosa temporal se previó en la redacción original del art. 10 LAU 1994. La

<sup>53</sup> Sobre la crítica a la prórroga forzosa, véase *infra* apartado 3.2 del Capítulo Cuarto.

<sup>54</sup> Véase *supra* apartado 3.7 del Capítulo Primero. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 740-741, contextualizaron el nacimiento de la prórroga forzosa: “[a] partir de la primera guerra mundial se inicia, sin embargo, una poderosa corriente encaminada a tutelar la estabilidad de los arrendatarios de viviendas y locales industriales, evitando que el espíritu egoísta de los arrendadores provocara perturbaciones de extraordinario alcance. En España se inicia la corriente en 1920”.

Exposición de Motivos de la LAU 1994 aludía a los desequilibrios provocados por la prórroga forzosa de la LAU 1964 que, en cambio, no venían detallados en la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 2/1985, que eliminó la prórroga forzosa. La Exposición de Motivos de la LAU 1994 explica que la supresión de la prórroga estimularía la construcción de viviendas y locales destinados al arrendamiento –pese a que en el momento de su aprobación no existía escasez<sup>55</sup> de viviendas–, y que la LAU 1964 no consiguió desbloquear la situación de las rentas “congeladas” vinculadas a la prórroga forzosa y que califica de “ineconómicas”. De los cambios legislativos de la LAU 1994, en contraposición a los efectos que había producido la regulación anterior, se pueden obtener los perjuicios que la regulación relativa a la prórroga forzosa ocasionó:

a) La *duración indefinida* del contrato de arrendamiento en virtud de la prórroga forzosa<sup>56</sup> durante la vida del arrendatario y la posibilidad de realizar dos *subrogaciones*. Venía matizada por unas causas de excepción a la prórroga<sup>57</sup>, con el objetivo de lograr una justicia material en su aplicación. En consecuencia, el arrendamiento sometido a la prórroga forzosa solo podía terminarse por dos causas: o por la concurrencia de una excepción a la prórroga, o por el desistimiento del contrato por parte del arrendatario. El elemento relevante es que nunca podía terminarse por la libre voluntad del arrendador, puesto que su configuración unilateral favorecía al arrendatario. Asimismo, se podía extender la duración indefinida mediante la *subrogación inter vivos o mortis causa*. El

---

<sup>55</sup> En el momento de la aprobación de la LAU 1994, según detalla la Exposición de Motivos, los contratos celebrados al amparo del Real Decreto-ley 2/1985 representaban un 20% del total de contratos. Estos contratos tenían rentas elevadas y un importante grado de rotación ocupacional porque era generalizada su duración anual. En cambio, los contratos celebrados al amparo de la LAU 1964 eran el 50% del total de contratos y tenían unas rentas “ineconómicas”. El Real Decreto-Ley 2/1985 ha tenido resultados mixtos, según la Exposición de Motivos: “ha permitido que la tendencia a la disminución en el porcentaje de viviendas alquiladas que se estaba produciendo a principios de la década de los ochenta se detuviera [...] ha generado una enorme inestabilidad en el mercado de viviendas en alquiler al dar lugar a un fenómeno de contratos de corta duración”.

<sup>56</sup> La Exposición de Motivos de la LAU 1994 precisaba sobre la prórroga forzosa y sus efectos que “se aborda la necesidad de poner límite a la duración de esta prórroga obligatoria restableciendo la temporalidad de la relación arrendataria de conformidad con su propia naturaleza, pero esta modificación se realiza teniendo en cuenta los efectos sociales y económicos de la medida tomando en consideración la situación personal y familiar y la capacidad económica de los arrendatarios”. AGUILERA, C., “Constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas que regulan la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos con renta congelada (Consideraciones que suscita la lectura de la sentencia dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1994)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 1994, pp. 222-225, explicaba sobre las consecuencias de la prórroga forzosa que ha supuesto la total desnaturalización del contrato de arrendamiento, porque ha de concertarse por tiempo determinado y precio cierto, así como del derecho de propiedad porque se reduce la utilidad de la renta que percibe.

<sup>57</sup> Véase *infra* apartado 3.3 de este Capítulo.

contrato no solo era indefinido durante la vida del arrendatario, sino que las personas que se previeron<sup>58</sup> por última vez en el art. 24 LAU 1964 podían subrogarse *mortis causa* hasta en dos ocasiones y alargar la prórroga forzosa. De esta manera, se acumulaba al mecanismo de protección de la prórroga forzosa otra protección, la subrogación, a diferencia de lo que ocurre con la LAU 1994, que prevé únicamente la subrogación. La DT 2 LAU 1994 dispone en su apartado b), dedicado a la subrogación, que a partir de su entrada en vigor la subrogación tan solo alcanza al arrendatario no separado legalmente o de hecho y, en su defecto, a los siguientes familiares: a los hijos que conviviesen con él durante los dos años anteriores al fallecimiento; y, finalmente, a los ascendientes del arrendatario que estuviesen a su cargo y conviviesen con él como mínimo durante tres años antes de su fallecimiento. Una vez formalizada la subrogación, el contrato se extinguirá por el fallecimiento del subrogado, excepto que el subrogado fuese el cónyuge<sup>59</sup> y al tiempo del fallecimiento tuviese hijos del arrendatario que conviviesen con él. En este supuesto cabe otra subrogación y el contrato quedará extinguido a los dos años, o cuando el hijo tenga veinticinco años si esta fecha es posterior, o por su fallecimiento si está afectado por una discapacidad del 65%.

b) La *renta “congelada”* que iba aparejada a la aplicación de la prórroga forzosa. El art. 100 LAU 1964 supeditó la actualización de las rentas a la aprobación de un Decreto regulando esta cuestión. Como dicha norma nunca se aprobó, la aplicación del art. 96.3 supuso que las rentas de los contratos posteriores al 11 de mayo de 1956 no se actualizasen, de modo que no tenían ningún incremento por el aumento del coste de la vida. Esta situación provocó que se añadiese a la prórroga forzosa una protección que no venía motivada por la insuficiencia económica del arrendatario, sino por el mero hecho de estar el contrato en prórroga forzosa. La congelación de la renta suponía un lucro cesante al propietario por la devaluación económica de la renta en relación con el incremento del coste de la vida. Este lucro cesante debería haberlo compensado la Administración, puesto que no puede, por la implantación de una

---

<sup>58</sup> Los sujetos se concretan en el cónyuge, los ascendientes, descendientes, hermanos legítimos o naturales e hijos adoptivos menores de dieciocho años en el momento de la adopción que convivan habitualmente con el arrendatario en la vivienda arrendada con dos años de antelación al fallecimiento, o con cinco años si se trata de hermanos, sin exigirse convivencia en el caso del cónyuge.

<sup>59</sup> La STC 13/1995 de 24 de enero, RTC 1995\13, asimiló el conviviente al cónyuge para no vulnerar el derecho fundamental a la igualdad ante la ley. Sobre el fundamento de la subrogación del cónyuge, atiéndase la STC 222/1992 de 11 de diciembre, RTC 1992\222.

medida legislativa determinada, traspasar el coste de esta medida al particular que arrienda una vivienda o local de negocio. La principal consecuencia de este proteccionismo es que con su desaparición, como ha sucedido respecto de los locales de negocio en virtud de la DT 3 LAU 1994, el incremento de la renta resulta tan brusco que no puede ser asumido por el arrendatario. La actualización de la renta se analizará de manera crítica<sup>60</sup> con más detalle en el Capítulo Cuarto.

La renta “congelada” aparejada a la prórroga forzosa indefinida junto con la consagración de las subrogaciones tanto *inter vivos* como *mortis causa* “fomentaba escasamente la utilización del instituto arrendaticio”, como expresaba la Exposición de Motivos de la LAU 1994, puesto que la “congelación” de la renta se extendía durante la vida del arrendatario y dos generaciones más que se podían subrogar, dilatando en el tiempo el lucro cesante que la renta “congelada” suponía para el propietario. Los dos desequilibrios considerados individualmente eran perjudiciales, pero su acumulación provocó, como también manifestaba la Exposición de Motivos de la LAU 1994, que no hubiese suficiente mercado de viviendas en arrendamiento. Como consecuencia de esta evolución normativa, en la actualidad conviven tres regímenes diferentes de arrendamiento de vivienda:

a) El de los contratos de arrendamiento de vivienda celebrados con anterioridad al 9 de mayo de 1985. A estos contratos se les aplican las disposiciones de la LAU 1964 en lo que no vengán modificadas<sup>61</sup> por la DT 2 LAU 1994. Para los arrendamientos de vivienda sujetos a esta disposición sigue en vigor la prórroga forzosa indefinida. Los arrendamientos de locales de negocio celebrados con anterioridad a la referida fecha se extinguieron el 31 de diciembre de 2014, en virtud de la DT 3 LAU 1994, y con ello finalizó la prórroga forzosa indefinida en los locales de negocio.

<sup>60</sup> Véase *infra* apartado 3.2 del Capítulo Cuarto.

<sup>61</sup> La STS de 18.5.2006, RJ 2006\2366, manifiesta sobre estas disposiciones transitorias que su función es eliminar los efectos perjudiciales que ha tenido la prolongada vigencia de la prórroga forzosa obligatoriamente impuesta por la LAU 1964. Véanse, en el mismo sentido, las SSTS de 16.4.1998, RJ 1998\2394, de 15.2.1990, RJ 1990\686, y de 16.4.2013, RJ 2013\2166. MARÍN LÓPEZ, J. J., “La duración del contrato de arrendamiento de vivienda celebrado antes del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica, y vigente a la entrada en vigor de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Comentario de la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de abril de 2013 (2166/2013)”, en YZQUIERDO TOLSADA, M. (coord.), *Comentarios a las sentencias de unificación de doctrina: civil y mercantil*, Volumen IV, Madrid, Dykinson, 2016, pp. 47-56.

b) El de los contratos de arrendamiento de vivienda celebrados con posterioridad al 9 de mayo de 1985. A estos contratos se les aplica el art. 9 del Real Decreto-ley 2/1985, que suprimió la prórroga forzosa indefinida para los arrendamientos futuros, y las disposiciones del contrato de arrendamiento de vivienda de la LAU 1964, según prevé la DT 1 LAU 1994. La supresión de la prórroga mediante la referida norma provoca que de la LAU 1964 solo puedan aplicarse los preceptos que no regulen la prórroga forzosa<sup>62</sup>. A pesar de la imposibilidad de ejecutar la prórroga forzosa en virtud de la ley, nada obsta a que pueda pactarse<sup>63</sup>. No existe un criterio jurisprudencial<sup>64</sup> unitario que sea favorable a considerar válida la prórroga forzosa pactada implícitamente en los contratos posteriores al Real Decreto-ley 2/1985. La finalidad de esta norma consistía en derogar la prórroga forzosa indefinida para los contratos futuros, de modo que puede afirmarse que si el pacto no se realiza expresamente, no cabe admitir la prórroga forzosa. A los

<sup>62</sup> DÍEZ-PICAZO, L., “¿Hay lagunas en las disposiciones transitorias de la LAU?”, *Boletín de Contratación Inmobiliaria El Derecho*, 18, 2005, pp. 2-3, sobre la exclusión de los preceptos de la LAU 1964 que regularon la prórroga forzosa explicó que “la única solución posible del supuesto analizado es situarlo en el ámbito de la DT 1, y someterlo a la ley nueva, un vez producidas las tacitas reconducciones y, si se quiere, transcurrida la duración máxima establecida por la ley nueva aplicando, en su caso, el periodo de duración máxima de los arrendamientos de viviendas”. ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II, op. cit.*, p. 713, sobre el derecho transitorio criticó la leve mejora para los arrendadores: “el juicio global que creo que el Derecho transitorio merece es el de que en tema económico la mejora de la triste posición que los arrendadores tenían en los contratos antiguos, está proyectada para realizarse demasiado lentamente y con excesivos condicionamientos así que muchos de ellos, salvo que sean sumamente longevos, no la llegarán a ver consumada”.

<sup>63</sup> LLAMAS POMBO, E., “Disposición Transitoria Primera. Contratos celebrados a partir del 9 de mayo de 1985”, en LLAMAS POMBO, E. (coord.), *Ley de Arrendamientos Urbanos: Comentarios y jurisprudencia de la Ley doce años después*, Las Rozas, La Ley, 2007, p. 1295, explica que las partes pueden pactar “un contrato de arrendamiento exento de prórroga, y por tanto sometido a la tácita reconducción regulada por el Código Civil”. FUENTES LOJO, A., FUENTES LOJO, J., *Novísima suma, op. cit.*, Tomo III, p. 776, sobre el pacto de la prórroga y el derecho aplicable precisan que “todos los preceptos del Código civil que hacen referencia a dicha duración al ocuparse del arrendamiento de fincas urbanas serán de aplicación en lo sucesivo a los nuevos contratos que se celebren, no siéndolo, por el contrario, a todos aquellos que en la LAU vigente tengan relación con la prórroga forzosa”.

<sup>64</sup> VIDAL CALVO, L. J., “Nulidad de la cláusula de prórroga potestativa para el arrendatario y forzosa para el arrendador en el contrato de arrendamiento de local de negocio; aplicación supletoria del régimen del usufructo para determinar la duración del contrato”, en YZQUIERDO TOLSADA, M., *Comentarios a las sentencias de unificación de doctrina (civil y mercantil)*, Madrid, Dykinson, 2009, p. 803, detalla los puntos en los que existe controversia: “(i) Las cláusulas de prórroga potestativa para el arrendatario y obligatoria para el arrendador son válidas, pues están amparadas por la libertad contractual del artículo 1255 del Código Civil [...] (ii) Las cláusulas de prórroga forzosa para arrendador y facultativa para el arrendatario son nulas, pues contrarían los artículos 1543 y 1256 del Código Civil”. La STS de 4.11.2014, RJ 2014\5452, explica que tanto en la sentencia de instancia como en la presente, en la que la *causa petendi* es la inexistencia de prórroga forzosa, y que si no existe pacto expreso no cabe inferir que implícitamente existe la prórroga forzosa porque “i) la previsión de revisión de la renta en caso de prórroga del contrato no supone por sí misma tal consecuencia [...] ii) no se puede hacer decir al contrato lo que no dice y si clara y terminantemente dice que la duración es de un año [...] iii) nótese que en ellas no hay ni una sola línea que aluda, directa o indirectamente, a esa posibilidad”. En el mismo sentido se expresan las SSTS de 7.7.2010, RJ 2010\5706, de 31.10.2008, RJ 2008\5809, de 13.6.2002, RJ 2002\4893, de 27.10.1995, RJ 1995\7522, y de 10.6.1993, RJ 1993\5404. Esta exigencia no existe de forma consolidada en la jurisprudencia como muestran las SSTS de 29.12.2009, RJ 2010\405, de 22.6.2009, RJ 2009\3412, y de 25.11.2008, RJ 2008\6934.

contratos que contengan pacto expreso de prórroga forzosa se les aplicará la LAU 1964 en virtud de la DT 6 LAU 1994.

c) El de los contratos de arrendamiento de vivienda celebrados con posterioridad al 1 de enero de 1995. A estos contratos se les aplican las disposiciones de la LAU 1994. El art. 10, en su redacción original, contemplaba la prórroga forzosa temporal de corta duración –de tres años–, derogada en la actualidad por una prórroga voluntaria temporal de un año. En lo referente a los deudores hipotecarios que en el procedimiento de ejecución hayan solicitado una dación en pago, existe la posibilidad de que permanezcan como arrendatarios de la vivienda, según establece el apartado tres del anexo de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social<sup>65</sup>. Este arrendamiento se regirá igualmente por las disposiciones de la LAU 1994 salvo en el plazo, que es de dos años e improrrogable en virtud de dicha Ley.

El contrato de arrendamiento que, una vez ha vencido el plazo pactado, se prorroga de forma indefinida o temporal, constituye el objeto de la prórroga forzosa. Ese arrendamiento se refiere a la vivienda o al local de negocio cuyo uso se cede a cambio de un precio. De ahí que ambas modalidades de arrendamiento forzoso –prórroga forzosa y constitución forzosa– tengan el mismo objeto, la vivienda arrendada, aunque en el supuesto de la prórroga forzosa lo sea *per relationem*. Como la prórroga forzosa se refiere al arrendamiento forzoso de vivienda, esta vivienda tiene que cumplir con las siguientes condiciones:

- a) El arrendamiento efectivo de la vivienda, puesto que son los efectos de ese contrato de arrendamiento los que se prorrogan.
- b) Que la vivienda pueda ser destinada al uso habitacional. Significa que no tenga desperfectos que la hagan inhabitable, y que en el momento de la constitución del arrendamiento tenga concedida la cédula de habitabilidad. Pese

---

<sup>65</sup> BLANCO CARRASCO, M., *La reforma de los arrendamientos urbanos efectuada por la Ley 4/2013*, Madrid, Reus, 2014, pp. 27-29, BLANCO CARRASCO, M., “La reforma de la Ley de arrendamientos urbanos a través de la Ley 1/2013, de 4 de junio”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 4, 2013, pp. 607-654, AGUADO FERNÁNDEZ, M. A., “Políticas públicas en materia de vivienda”, en ALCALÁ DÍAZ, M. A. (dir.), *Hacia un nuevo modelo de mercado hipotecario*, Madrid, Dykinson, 2014, pp. 106-111, y ANTA RODRÍGUEZ, J. F., “Una aproximación crítica a la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios”, *Diario La Ley*, 8237, 2014, pp. 1382-1386.

a que se produzca la caducidad sobrevenida de la cédula de habitabilidad –una vez iniciado el contrato–, la prórroga forzosa operará igualmente por efecto legal porque se prorrogan los efectos del contrato y en el momento de su constitución tenía otorgada la cédula de habitabilidad. Este requisito recae sobre el arrendador que, en caso de ser inhabitable la vivienda, deberá proceder a ejecutar las obras de conservación previstas en el art. 21.1 LAU 1994, con el límite de la imputabilidad al arrendatario. Si se trata de un contrato de *masovería urbana*<sup>66</sup>, previsto en los arts. 3 k), 42 y 74 de la Ley 18/2007, de Cataluña, será el arrendatario quien deberá ejecutar estas obras, puesto que constituye su obligación principal.

c) La sujeción de la vivienda a la legislación que prevé la prórroga forzosa de un arrendamiento. La última legislación que dispuso la prórroga forzosa indefinida estableció unas exclusiones por razón del objeto<sup>67</sup> en los arts. 2 y 3 LAU 1964. Asimismo, el art. 6.2 LAU 1964 excluía a las viviendas suntuarias<sup>68</sup> de la aplicación de la LAU 1964.

El arrendador y el arrendatario de un contrato de arrendamiento para el que se disponga la prórroga forzosa a la finalización de su plazo conforman los sujetos intervinientes en

<sup>66</sup> Véase *infra* apartado 4.2.4 del Capítulo Cuarto. FERRÁNDIZ GABRIEL, C., NASARRE AZNAR, S., “Métodos alternativos de acceso a la vivienda en Derecho privado”, *Revista Iuris*, 158, 2011, pp. 41-42, explican que la *masovería urbana* “[c]onsiste en la cesión del uso de la vivienda por parte del propietario a cambio de que el *masover* (masovero) se obligue a rehabilitarla y mantenerla”. A tenor de la SAP Tarragona de 28.2.2007, JUR 2007\126035, en la que se pactó de forma expresa la prórroga forzosa condicionando el contrato a la realización de obras en la vivienda, “[l]as demás condiciones anexas del contrato no desacreditan el pacto de prórroga forzosa que expresamente se ha plasmado. Así por ejemplo se puede destacar la importante inversión en obras de acondicionamiento para vivienda que se indica en el contrato a cargo del arrendatario”. NASARRE AZNAR, S., “La eficacia de la Ley 4/2013”, *op. cit.*, p. 215, sobre la posibilidad de sustituir la renta en dinero por una consistente en la rehabilitación de la vivienda, expresa que “Según la ley italiana, la renta puede pagarse en efectivo o en una forma similar. En consecuencia, se acepta el pago en especie, pero solo cuando existe un acuerdo entre las partes y puede ser cuantificado en términos monetarios. También es necesario que las actuaciones a realizar puedan dividirse en «actuaciones diarias» (art. 1197 CC). Grecia [...] acepta que las partes puedan sustituir el pago en dinero por una prestación en especie [...] en Austria y Alemania el pago de la renta sí que puede ser reemplazado por una prestación en especie a través de acuerdos especiales de las partes”. PONCE SOLÉ, J., “El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda”, en PONCE SOLÉ, J., SIBINA TOMÀS, D. (coords.), *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 154, sobre la *masovería urbana* expresa que “el legislador ha optado por este nombre ante la popularización de diversas experiencias en Cataluña en los últimos años, con tal nombre, para movilizar viviendas vacías a cambio de que los nuevos ocupantes se comprometieran con el dueño a realizar obras de mejora [...] estamos ante una referencia a lo que jurídicamente es un contrato de arrendamiento *ad meliorandum*”.

<sup>67</sup> Se refiere al arrendamiento de temporada, a los casinos o locales de esparcimiento, al uso de las viviendas y locales para el desempeño de una profesión y al arrendamiento de una casa-habitación sita en finca rústica dedicada a su explotación.

<sup>68</sup> Véase *supra* apartado 2 de este Capítulo.



dicha prórroga. La prórroga forzosa afecta a la fase de ejecución del contrato y por ello es indisponible para las partes. La indisponibilidad de la prórroga forzosa afecta a los sujetos de manera distinta.

En lo que se refiere al arrendatario, en la última legislación que dispuso la prórroga forzosa indefinida, el art. 1 LAU 1964 incluía a los arrendatarios de viviendas, a los de locales de negocio<sup>69</sup>, a los de locales asimilados a vivienda y a los de viviendas amuebladas<sup>70</sup>, y el art. 7 incluía a los arrendatarios extranjeros si existía reciprocidad en el país de origen para los nacionales españoles<sup>71</sup>. El arrendatario desencadena potestativamente la prórroga forzosa si al vencimiento del plazo pactado no desiste<sup>72</sup> del contrato, puesto que la prórroga forzosa en sí misma es irrenunciable. El derecho de prórroga no tiene carácter personalísimo respecto del arrendatario, porque puede beneficiar tanto al arrendatario originario como a los derivados mediante la subrogación familiar *inter vivos* o *mortis causa* –referida a los ascendientes o descendientes sin limitación<sup>73</sup> de grado– o por el traspaso del local de negocio.

Por su parte, el arrendador no puede oponerse a la prórroga forzosa porque es obligatoria para él por su carácter unilateral. Para el caso de que la prórroga forzosa tenga carácter indefinido, se articulan unas excepciones para moderar su imperatividad. En este sentido, el arrendador no ostenta un papel relevante respecto del inicio de la prórroga, sino que lo tendrá en su continuación, por la alegación de alguna de estas excepciones. A diferencia de la constitución forzosa, la Administración no interviene en la prórroga forzosa porque se trata de un efecto legal, que se producirá si a la finalización del plazo pactado el arrendatario no desiste del contrato. La Administración tampoco interviene fijando los efectos del contrato porque son los mismos que los existentes con anterioridad a la prórroga, a excepción de la duración.

---

<sup>69</sup> El artículo detalla que se refiere a “los contratos de arriendo que recaigan sobre aquellas otras edificaciones habitables cuyo destino primordial no sea la vivienda, sino el de ejercerse en ellas, con establecimiento abierto, una actividad de industria, comercio o de enseñanza con fin lucrativo”.

<sup>70</sup> La referencia a las viviendas amuebladas proviene del art. 47 LAU 1956.

<sup>71</sup> Se disponía en el art. 13 LAU 1946, y en los arts. 7 LLAU 1956 y 1964.

<sup>72</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 749, precisaron que una vez expirado el plazo del contrato y el de las prórrogas convencionales, en su caso, el arrendatario podía unilateralmente finalizar el arrendamiento, acto conocido como “renuncia a la prórroga forzosa”.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 827, concretaron que no existía limitación de grado en línea directa legítima y que tampoco debía reputarse existente en la natural, y que se consideraba excluido el parentesco por afinidad. CARNICERO Y ESPINO, J., GARRALDA Y VALCÁRCCEL, J., *Arrendamientos urbanos, op. cit.*, p. 151. FERREIRO, F., *El arrendamiento, op. cit.*, p. 157. La referencia al traspaso del local de negocio se encontraba dispuesta en los arts. 58-60 LLAU 1956 y 1964.

La prórroga forzosa se configura como un mecanismo de protección que la legislación arrendaticia ha otorgado al arrendatario, en virtud del cual al vencimiento del plazo puede continuar en el arrendamiento de forma indefinida o temporal. La prórroga forzosa permite prolongar en el tiempo la vigencia del contrato en la integridad de sus cláusulas, porque la aplicación de la prórroga no altera *per se* los efectos del contrato – excepto el plazo– que venían ejecutándose con anterioridad a dicha prórroga. Estos efectos pueden verse modificados por la determinación heterónoma que supone la prórroga, pero no por la prórroga en sí misma.

El contenido contractual de la prórroga forzosa coincide con los efectos del contrato pactados voluntariamente porque no se produce novación contractual. El plazo de duración de la prórroga puede ser temporal o indefinido. En función de su duración, tendrán o no sentido determinadas previsiones, como las excepciones a la prórroga que se analizarán posteriormente, porque se realizaron en un contexto de prórroga forzosa indefinida. De las normas que dispusieron la prórroga forzosa, que abarcan desde el Real Decreto de 21 de junio de 1920 hasta la LAU 1964, pueden extraerse las características de la prórroga forzosa:

- a) El contrato de arrendamiento dura el tiempo que las partes han estipulado y, una vez ha finalizado este, actúa la prórroga forzosa del contrato. La prórroga forzosa también rige para los contratos que no tengan un plazo determinado de duración por someterse a una condición<sup>74</sup>.
- b) Se prescinde de la fecha de ocupación de la vivienda para prorrogar el arrendamiento cuyo plazo haya finalizado, de modo que el legislador otorga efecto retroactivo máximo a la prórroga.
- c) No se toma en consideración la ocupación de la vivienda<sup>75</sup>. Las disposiciones que preveían la prórroga forzosa indefinida no exigían que la vivienda estuviese ocupada, puesto que establecían la prórroga con independencia de si la vivienda estaba amueblada –y por tanto ocupada– o no. Para el caso de no estar ocupada,

---

<sup>74</sup> FUENTES LOJO, A., FUENTES LOJO, J., *Novísima suma, op. cit.*, Tomo III, pp. 718-719, explican que en los arrendamientos sometidos a condición “en realidad existe plazo de vencimiento, además de que, de otra forma, podría burlarse perfectamente el precepto legal que estudiamos”. La STS de 6.3.1968, RJ 1968\1459, declaró, en relación con una cláusula en la que se hacía constar que el arrendamiento duraba a beneplácito del arrendatario, que se tenía que entender que se hizo el contrato previendo y concediendo la prórroga forzosa del art. 57 LAU 1964. Véanse, en este sentido, las SSTS de 11.3.1964, RJ 1964\1379, y de 10.3.1981, RJ 1981\905.

<sup>75</sup> Este requisito se estableció en los arts. 57 LLAU 1956 y 1964.

existe una excepción a la prórroga forzosa que se analizará posteriormente<sup>76</sup>. La finalidad consistía en evitar que no se pudiese aplicar la prórroga forzosa si la vivienda estaba ocupada.

d) El derecho a la prórroga forzosa no tiene carácter absoluto<sup>77</sup> sino que se encuentra limitado por un conjunto de excepciones a la prórroga forzosa, que se analizarán a continuación.

### 3.3. Excepciones a la prórroga forzosa

Con la finalidad de moderar la intensidad de la imposición que supone la prórroga forzosa indefinida, se limita su existencia mediante unas excepciones<sup>78</sup>, que son los supuestos en virtud de los cuales el arrendador puede oponerse a su aplicación extinguiendo el contrato prorrogado. El carácter unilateral de la prórroga forzosa conlleva que el arrendador podrá dejar sin efecto el contrato solo cuando concurra alguna de estas excepciones. El fundamento de estas excepciones consiste en que en las situaciones previstas, o bien deja de estar justificada la protección al arrendatario, o se ocasiona un perjuicio al arrendador mayor que el beneficio que implica la prórroga.

Las excepciones a la prórroga forzosa indefinida se habían recogido en los arts. 76 LAU 1946 y 62 LLAU 1956 y 1964. No existían excepciones a la prórroga forzosa temporal de corta duración –de tres años– prevista en la redacción inicial del art. 10 LAU 1994. Estas causas de excepción se condicionan a que dicha prórroga sea indefinida y con las rentas “congeladas”. Cuando la prórroga se configura como forzosa –porque es imperativa para el arrendador– pero temporal, tendrá que plantearse si tiene sentido la

---

<sup>76</sup> Véase *infra* apartado 3.3.4 de este Capítulo. Sobre las consecuencias de la ocupación para la constitución del arrendamiento forzoso, véase *supra* apartado 2 de este Capítulo.

<sup>77</sup> CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen I, p. 222, precisaron que el hecho de que la prórroga fuese indefinida “no implica que la duración del inquilinato sea ilimitada. La ley vigente, aunque extienda la duración y, por ende, fortalezca la estabilidad del arrendamiento, conserva su temporalidad”. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., “La prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos”, *Revista General de Derecho*, 202-203, 1961, p. 637, que detallaron “que cerrado el plazo contractual se abre un período indefinido de prórroga, sin otra división que a efectos del pago de las rentas”. PUIG PEÑA, F., *Compendio, op. cit.*, p. 86, y FUENTES LOJO, A., FUENTES LOJO, J., *Novísima suma, op. cit.*, Tomo III, pp. 716-797. La STS de 27.5.1972, RJ 1972/2568, precisó que el principio de prórroga forzosa del art. 57 LAU no es absoluto, sino que está limitado por las excepciones a la prórroga.

<sup>78</sup> DÍEZ-PICAZO, L., *Fundamentos, op. cit.*, Volumen cuarto, pp. 300-301, explicó sobre las excepciones que tenían “una importancia capital cuando la prórroga era obligatoria, y de carácter indefinido, pues prácticamente suponía el único resquicio a través del cual el arrendador podía poner fin contrato de arrendamiento”. En el mismo sentido se expresan LASARTE ÁLVAREZ, C., *Principios de Derecho Civil III, op. cit.*, pp. 248-249, y ALAMILLO SANZ, F. J., *La denegación de prórroga de la ley de arrendamientos urbanos en la doctrina del Tribunal Supremo y de las Audiencias Provinciales*, Pamplona, Aranzadi, 1984, pp. 32-38.

previsión de estas excepciones o si tendrá matices su aplicación. Esta consideración dependerá de la extensión en el tiempo que tenga la prórroga forzosa. En la prórroga forzosa temporal de corta duración –de tres años–, que se previó en la redacción inicial del art. 10 LAU 1994, carecen de sentido estas excepciones por dos razones: porque la forzosidad viene moderada por su breve extensión temporal, de modo que no se configuran como causas necesarias y objetivas que permitan que la prórroga finalice con anterioridad; y porque el tiempo que se necesitará para ejercitarlas de forma efectiva probablemente será superior a esos tres años. En el caso de una prórroga forzosa de larga duración, es decir, de diez años o más pero no indefinida –no prevista en la normativa española–, se analizará en cada excepción a la prórroga forzosa si tendría sentido su aplicación.

### **3.3.1. Necesidad de la vivienda arrendada del arrendador o de sus ascendientes o descendientes**

La necesidad de la vivienda arrendada se consideró como motivo de denegación de prórroga forzosa, por primera vez, en el art. 3 del Real Decreto de 21 de junio de 1920<sup>79</sup>. Posteriormente, se recogió el supuesto en forma de excepción a la prórroga forzosa en el art. 76 LAU 1946, y en los arts. 62.1 LLAU 1956 y 1964 ampliándola a los locales de negocio. Esta excepción se refiere al supuesto en el que el arrendador<sup>80</sup> o sus ascendientes o descendientes precisen de la vivienda arrendada para la cobertura de sus necesidades, excluyendo a los parientes por afinidad, a los parientes colaterales y a las entidades benéficas.

La legislación no proporciona un concepto de *necesidad*; sin embargo, dicho concepto es unívoco en la jurisprudencia<sup>81</sup>. En relación con la excepción a la prórroga forzosa,

<sup>79</sup> Véase *supra* apartado 3.7 del Capítulo Primero. Inicialmente, en el Decreto de 21 de junio de 1920 no se exigía la existencia de una necesidad de ocupación porque era suficiente el deseo o propósito de la misma, según el art. 3.

<sup>80</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 827, sobre los sujetos que pueden alegar la necesidad precisaron que “[e]l arrendador.- El texto legal se refiere, sin duda, al que lo sea al tiempo de la denegación de prórroga [...] sólo el usufructuario puede invocar la necesidad propia o de sus familiares [...] sólo el fiduciario podrá invocar la necesidad propia o de sus familiares [...] [en relación con el censalista] [s]ólo puede invocar la necesidad el titular dominical [...] [se considera] como beneficiario, en potencia, a cualquiera de los condóminos y a los familiares de los mismos comprendidos en la fórmula legal [...] [l]os familiares del arrendador.- La prórroga puede ser negada para satisfacer la necesidad de vivienda o local de negocio de los ascendientes o descendientes del arrendador, legítimos o naturales [...] se excluye el parentesco de adopción”.

<sup>81</sup> La STS de 28.9.1954, RJ 1954\2350, explica que “por necesario ha de entenderse no lo obligado forzoso o impuesto, sino lo opuesto a lo superfluo y en grado superior a lo conveniente para obtener un fin útil”. La STS de 27.5.1958, RJ 1958\1754, argumenta que “para la necesidad de ocupación de una vivienda ha de atenderse al fin que se trate de conseguir con la ocupación, y la naturaleza del medio que

concorre la necesidad cuando el arrendador, su cónyuge<sup>82</sup>, sus ascendientes o sus descendientes necesiten la vivienda para una concreta finalidad: que la persona para quien se ha reclamado el uso de la vivienda arrendada la destine de forma personal al uso habitacional. El cumplimiento de esta finalidad justifica esta excepción a la prórroga forzosa y, por ello, su incumplimiento permite al arrendatario ejercitar el derecho de retorno, como se explicará al final de este subapartado. La excepción a la prórroga por necesidad del arrendador o de los parientes mencionados se integra por tres elementos relacionados con la apreciación de la necesidad<sup>83</sup>:

- a) La justificación de la necesidad por parte de quien la alega<sup>84</sup>. Esta justificación debería aplicarse también a las Corporaciones de Derecho Público y a las confesiones religiosas si son arrendadoras de viviendas, puesto que en la actualidad su exención atentaría contra el principio de aconfesionalidad<sup>85</sup> del Estado, previsto en el art. 16.3 CE.
- b) La determinación de unas presunciones de necesidad. De entre las que se habían dispuesto en las diferentes normativas, conservan su sentido en la actualidad las siguientes:

---

para conseguir ese fin deba reconocerse a la vivienda cuya ocupación se pretende”. Véanse las SSTs de 23.2.1962, RJ 1962\1133, de 4.12.1964, RJ 1964\5579, y de 19.11.1966, RJ 1966\5129. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 873, explicaron que la necesidad debía ser real y no un mero deseo, pero que “no cabe atribuir a la necesidad un alcance tan reducido que sólo abarque aquellos supuestos en que la disponibilidad de la vivienda aparezca como algo absolutamente imprescindible”. FUENTES LOJO, J. V., *Suma de Arrendamientos Urbanos*, Tomo I, Barcelona, Librería Bosch, 1984, p. 765.

<sup>82</sup> Ni en la LAU 1956 ni en la LAU 1964 se incluye al cónyuge. Pese a ello, la STS de 28.2.1961, RJ 1961\893, declara que “al hablar de que el arrendador necesita para sí la vivienda o el local de negocio comprende implícitamente al cónyuge”.

<sup>83</sup> Fue desarrollada por última vez en el art. 63 LAU 1964.

<sup>84</sup> Se disponía en el art. 77 LAU 1946, y en los arts. 63.1 LLAU 1956 y 1964. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 873-874, explicaban que la necesidad solamente podían alegarla quienes no dispusiesen de vivienda independiente, los que fuesen desalojados, o los que no pudiesen satisfacer sus necesidades. Para CARDELÚS BARCONS, J. M., *El decreto, op. cit.*, pp. 265-266, en relación con la LAU 1946 expresó que “[l]a necesidad debe considerarse existente cuando la existencia de intereses familiares, económicos o de otra índole permitan inferir por su importancia que no sirven de pretexto, sino que envuelven razonablemente una situación protegible”. PUIG PEÑA, F., *Compendio, op. cit.*, p. 87.

<sup>85</sup> A tenor de la STC 340/1993 de 16 de noviembre, RTC 1993\340: “[d]esde el prisma constitucional, no se puede admitir que en los procesos de denegación de prórroga por causa de necesidad en que intervenga la Iglesia Católica como arrendadora no tenga vigencia el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva porque el art. 76.1 LAU establezca una exención de prueba [...] [n]os encontramos, pues, ante un precepto que consagra una diferenciación de régimen legal en lo que respecta a la justificación de la necesidad de ocupación de la vivienda. Y esta diferenciación, en segundo término, ha sido establecida por el legislador en atención a la posición como arrendador en el contrato locativo de alguna de las entidades indicadas en el núm. 1 del art. 76 LAU”. ÁLVAREZ OLALLA, P., “Comentario a la Sentencia del TC 340/1993 de 16 de noviembre de 1993”, en TORRES MATEOS, M. A., *Arrendamientos Urbanos. Doctrina sobre la LAU de 1964*, Volumen 3, Cizur Menor, Aranzadi, 2007, pp. 67-75.

a') Que el arrendador –e implícitamente el cónyuge– o sus ascendientes o descendientes habiten en un término municipal distinto<sup>86</sup> de aquel en el que se encuentre la vivienda y necesiten domiciliarse en ella.

b') Que el arrendador o los parientes mencionados residan en la misma población en la que radique la vivienda pero que, por aumento de sus necesidades familiares<sup>87</sup>, resulte insuficiente<sup>88</sup> la vivienda que ocupen. Debe incluirse en este supuesto la inadecuación de la vivienda por causa de una enfermedad<sup>89</sup>.

c') En caso de contraer matrimonio<sup>90</sup>, que el arrendador –y también se tiene que incluir al cónyuge– o los parientes mencionados tengan que residir en el término municipal en el que esté situada la finca.

d') Cuando estando domiciliado en el término municipal en que se halle la finca, por causas ajenas a su voluntad, el arrendador o sus ascendientes o descendientes estén obligados a desalojar<sup>91</sup> la vivienda que habiten.

<sup>86</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 875, en relación con el *término municipal* expresaban que “hay que ampliar el supuesto de aplicación [...] a todos aquellos casos en que por razón del ejercicio de cualquier actividad lícita [...] haya de habitarse en término distinto del de la anterior residencia, aunque sea completamente voluntario el ejercicio de la referida actividad en la población en que radique la finca”. Respecto de la referencia implícita al cónyuge, véase la STS de 28.2.1961, RJ 1961\893.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 876, aludían que los *familiares* eran “todas las personas ligadas con el beneficiario de la necesidad –o su cónyuge– por un lazo de descendencia de un ascendiente común perfectamente identificado a través de sucesivas generaciones, debiendo incluirse, desde luego, a los parientes por adopción y a los naturales, así como también, en cuanto al lazo de filiación quede acreditado, a los padres e hijos ilegítimos no naturales”.

<sup>88</sup> Sobre la insuficiencia de la vivienda FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 873, expresó que “[s]ólo comparando la vivienda que se ocupe y la que se solicite, podrá llegarse a obtener una perfecta idea de la existencia de la necesidad”.

<sup>89</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 880, explicaban que también podía resultar insuficiente la vivienda que ocupaban si “como consecuencia de alguna enfermedad contraída por el beneficiario, o alguna de las personas que hayan de convivir con él, la vivienda resulte absolutamente inadecuada a sus necesidades”.

<sup>90</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 876, admitió esta presunción cuando el matrimonio esté meramente proyectado por que gramaticalmente manifiesta la idea presente de un deseo, en la interpretación histórica, por la Ley de 29 de diciembre de 1930, y en la interpretación lógica resultarían más favorecidos los que hubiesen celebrado un matrimonio contando con un alojamiento para instalar su hogar, que los que carezcan en absoluto de tal posibilidad.

<sup>91</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 879-880, precisaron que la obligación de abandonar la vivienda se generaba cuando fuese legalmente, cuando se hallasen en precario, por extinción de su título jurídico, por destrucción o ruina inminente de la vivienda la anterior vivienda, así como cualquier circunstancia de fuerza mayor que suponga la necesidad física de desalojar la vivienda. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 883, opinaba que a pesar del sentido gramatical de la frase “se ve obligado” no era suficiente “aquella notificación, sino que ha de surgir con carácter inmediato la necesidad de desalojar la vivienda”.

c) Una presunción de falta de necesidad. Esta presunción se dispuso en los arts. 78 LAU 1946 y 63.3 LLAU 1956 y 1964. De acuerdo con tal presunción<sup>92</sup>, no puede acreditarse la existencia de necesidad cuando, con seis meses de antelación a ser notificada la negativa de prórroga, el arrendador o el familiar para quien se reclame la prórroga haya desalojado<sup>93</sup> una vivienda de características análogas a la arrendada. Esta presunción de falta de necesidad supone un paso previo para la apreciación de una excepción a la prórroga: la relativa a la posibilidad del arrendatario de disponer, en el plazo de seis meses anteriores a la interposición de la demanda de desahucio en virtud de esta excepción, de una vivienda desocupada apta para satisfacer sus necesidades y de características análogas a la vivienda arrendada<sup>94</sup>.

Una vez acreditada la necesidad, el arrendador podrá resolver el contrato de arrendamiento en virtud de esta excepción. Si el contrato tiene por objeto únicamente una vivienda situada en un inmueble en régimen de propiedad horizontal, la resolución afectará solo al contrato locativo. Para el caso de que el arrendador haya arrendado varias viviendas en la misma finca, la ley establece un orden de preferencia<sup>95</sup> para individualizar la aplicación de la excepción a la prórroga en función del objeto, es decir, del contrato, y por ende de la vivienda en la que recae. Este orden de preferencia fue establecido en los arts. 79 LAU 1946 y 64 LLAU 1956 y 1964, y se organiza según el uso dado a las viviendas. El objetivo es que la necesidad del arrendador afecte lo menos

---

<sup>92</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 877-878, ampliaron el alcance de la presunción a “la manifiesta insuficiencia o inadecuación de la vivienda respecto al fin para que se la reclame; y la disponibilidad de vivienda adecuada, libre de ocupantes, en el lugar a que se haya de trasladar el domicilio”. LÓPEZ ALARCÓN, M., “Cesación de la necesidad del arrendador por desocupación de otra vivienda”, *Anales de la Universidad de Murcia*, vol. XXII, 2, 1964, p. 140, precisaba que también cesaba la causa de necesidad cuando “la desocupación de otra vivienda apta para satisfacer las necesidades alegadas por el arrendador y de la que dispone por título no precario se produce durante el plazo del requerimiento y hasta el momento de cumplirse [...] [c]uando la desocupación tiene lugar expirado ya dicho plazo, pero antes de la presentación de la demanda [...] si tal desocupación tiene lugar durante el proceso, esta circunstancia no influirá en la decisión judicial”.

<sup>93</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 881, explicaban que la *vivienda desalojada* es aquella “que dentro del semestre anterior al requerimiento denegatorio de prórroga (el del art. 65 de la LAU) se haya desalojado por parte de sus ocupantes, fueran quienes fueren, vivienda de características similares, en edificio propiedad del arrendatario o del beneficiario de la denegación de prórroga”. Respecto de las características análogas explica que “[e]l requisito es un tanto impreciso. Deberán tenerse en cuenta los factores de superficie y zona de emplazamiento; secundariamente los de calidad de construcción y altura”. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 902, precisa que no se exige el resultado del desalojamiento, sino que alude a las circunstancias de que sea puesta a su libre disposición con la posibilidad de ser ocupada”.

<sup>94</sup> Véase *infra* apartado 3.3.2 de este Capítulo.

<sup>95</sup> SOTO NIETO, F., *Arrendamientos Urbanos. Comentarios a la Ley de reforma de 11 de junio de 1964 (Texto refundido de 24 de diciembre de 1964)*, Gerona, Industrias Litográficas, 1965, p. 294, explicó que el orden de preferencia pretendía proteger a los arrendatarios y evitar actuaciones fraudulentas. En el mismo sentido, PUIG PEÑA, F., *Compendio, op. cit.*, p. 88.

posible al uso habitacional que tiene que darse a las viviendas para cumplir con la función social de la propiedad, y se concreta en:

- a) La deshabitación habitual de la vivienda<sup>96</sup>, siempre que constituya un medio adecuado para satisfacer la necesidad de vivienda de la persona para la que se ha reclamado.
- b) Que la vivienda ocupada no sirva de *hogar familiar*<sup>97</sup>. Se refiere a la vivienda destinada a un uso que no sea el habitacional, es decir, las viviendas ocupadas por personas al servicio del hogar familiar, los locales asimilados a viviendas del art. 4.2 LAU 1964, los locales que sirvan exclusivamente de despacho destinado al ejercicio de profesiones liberales y todas aquellas viviendas que no tengan uso habitacional por la actividad que se realice en ellas.
- c) Que la vivienda esté habitada por el arrendatario y las personas que convivan con él. Esta preferencia venía dispuesta en los arts. 64 LLAU 1956 y 1964 como *familia menos numerosa*<sup>98</sup>; por su parte, el art. 79 LAU 1946 empleaba la expresión *menor familia*. En este caso, si existe más de un arrendatario, se exige que la denegación de prórroga afecte a los arrendatarios cuya familia sea la de menor número de miembros.

En las normas que dispusieron el orden de preferencia, se establecía un último grupo que podría denominarse de *arrendatarios privilegiados por razón de trabajo*. Estos privilegios no resultan admisibles actualmente porque infringen el derecho a la igualdad

<sup>96</sup> REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima*, *op. cit.*, p. 95, manifestaron en relación con la LAU 1946 que las *viviendas deshabitadas* “son viviendas «que no sirven» de hogar familiar y que no aparecen permanentemente habitadas”. Por su parte, SOTO NIETO, F., *Arrendamientos Urbanos*, *op. cit.*, p. 306, precisó que era la falta de dedicación a habitación de personas, con el consiguiente estado habitual de cierre, lo que presentaba a estas viviendas como menos protegibles y debía “atenderse al estado usual y corriente de la vivienda”. PUIG PEÑA, F., *Compendio*, *op. cit.*, p. 89.

<sup>97</sup> SOTO NIETO, F., *Arrendamientos Urbanos*, *op. cit.*, p. 307, explicó que en este concepto de *hogar familiar* se incluían los supuestos de inmuebles asimilados a vivienda, los destinados al ejercicio de una actuación profesional, entre otros, siempre que se encontrasen habitados, ya que en caso contrario se aplicaría el primer supuesto. En el mismo sentido, RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos*, *op. cit.*, Volumen I, pp. 901-902.

<sup>98</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos*, *op. cit.*, Volumen I, p. 902, manifestaban que al concepto *familia* debía asociarse al arrendatario, su cónyuge, y los consanguíneos y afines, legítimos, naturales o adoptivos. En el mismo sentido, SOTO NIETO, F., *Arrendamientos Urbanos*, *op. cit.*, pp. 308-309, precisó que “[s]e han de computar los *familiares efectivamente ocupantes del inmueble de un modo habitual*, aunque accidentalmente pueden hallarse ausentes”. Por su parte, REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima*, *op. cit.*, p. 96, en relación con la LAU 1946 expresaron que “debe considerarse como familia la totalidad de parientes que unidos al inquilino, en grado más o menos distante, conviven en su misma casa-habitación”.



del art. 14 CE. Se referían a los funcionarios públicos<sup>99</sup>, ya fueran en activo o jubilados, a los pensionistas con hijos menores de edad y a quienes, además de habitar en las viviendas, ejerciesen en ellas una profesión u oficio por el que satisficiesen impuestos.

El orden de preferencia anteriormente expuesto, para el caso de que el arrendador tenga arrendadas varias viviendas de la misma finca, no puede aplicarse<sup>100</sup> por razones relativas al objeto y a los sujetos. En relación con el objeto, los casos se concretan en los siguientes: cuando de las viviendas existentes en la finca solo una sea apta para cubrir las necesidades de la persona para quien se reclama, debiendo elegir esta vivienda; en el caso de que ninguna de las viviendas sea suficiente para satisfacer las necesidades de la persona que alega la necesidad, no pudiendo escoger ninguna; y cuando se hayan arrendado todas las viviendas en virtud de un único contrato de arrendamiento, en cuyo caso la excepción a la prórroga podrá recaer sobre cualquier vivienda porque el arrendatario es único. En lo que se refiere a las razones relativas a los sujetos, se producen dos supuestos. En primer lugar, cuando pese a existir varias viviendas, la denegación de prórroga se dirija a todos los arrendatarios en su conjunto, en cuyo caso el arrendador no podrá escoger ninguna vivienda porque necesitará disponer del inmueble en su integridad. En segundo lugar, en el caso de que el arrendatario de la vivienda arrendada sea a su vez comunero de la finca donde se encuentre la vivienda. En este supuesto, el arrendador no podrá desplazar al arrendatario porque la excepción se acciona para satisfacer la necesidad de un miembro individual de la comunidad<sup>101</sup>.

<sup>99</sup> GÁLVEZ MONTES, F. J., “Artículo 14”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, p. 277, incluía en la discriminación jurídica tanto a la cometida por órganos estatales, como la realizada por personas privadas. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. L., “La igualdad ante la ley y en la aplicación de la ley”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009, p. 285. Véanse las SSTC 179/2004 de 21 de octubre, RTC 2004\179, y 222/1992 de 11 de diciembre, RTC 1992\222. En el art. 63 LAU 1964 el concepto de *funcionario* era extensible a los funcionarios del Movimiento Nacional, y el propio precepto equiparaba el clero secular a los funcionarios públicos. SOTO NIETO, F., *Arrendamientos Urbanos, op. cit.*, p. 294, justificó su admisión: “las condiciones que les fuerzan a residir en determinado lugar se dan en el mismo grado y su común dependencia estatal les asimila en el trato legal”.

<sup>100</sup> SOTO NIETO, F., *Arrendamientos Urbanos, op. cit.*, pp. 295-301, incluye otras situaciones que no tendrían sentido en el orden de preferencia: cuando el arrendador disponga de una única vivienda; la concurrencia de las causas de excepción a la prórroga porque el arrendatario desocupe durante seis meses la vivienda, ocupe dos o más viviendas sin necesitarlo o cuando hubiese tenido a su disposición una vivienda apta con seis meses de antelación a la resolución del contrato por esta causa; la carencia de título arrendaticio; los contratos sobre viviendas no sujetos a la LAU 1964 y las viviendas que no radiquen en el inmueble y el arrendamiento que aún tenga vigente el plazo contractual.

<sup>101</sup> *Ibid.*, p. 300, explicó que cuando la necesidad afectaba solamente a un miembro no se tenía que incluir en el orden prelativo, porque “se está satisfaciendo una necesidad de la parte arrendadora, individualizada en un determinado comunero, que no hay razón para que sea desplazado, pospuesto o desalojado por otro miembro”. Cfr. ASTORQUI, A., “Una duda sobre los artículos 64 y 65 de la vigente Ley de

La denegación de prórroga por parte del arrendador, su contenido –incluyendo la elección<sup>102</sup> de vivienda en su caso– y la contestación del arrendatario deben notificarse de forma fehaciente. El arrendatario dispone de un plazo de seis meses para desalojar la vivienda, pudiendo ampliarse seis meses más por los tribunales y teniendo derecho a una indemnización<sup>103</sup>. Esta indemnización corresponde a dos anualidades de renta si el arrendatario desaloja la vivienda dentro de los seis meses siguientes a la fecha del requerimiento, y de solo una si la desaloja dentro del año. En ambos casos, el arrendatario puede reclamar una indemnización de mayor cuantía siempre que justifique, en el plazo de tres meses desde el desalojo, que los perjuicios son superiores. Si el arrendatario, sin mediar justa causa, deja transcurrir el plazo de un año sin desalojar la vivienda, pierde el derecho a la indemnización. Los tribunales pueden ampliar hasta seis meses más el plazo para desalojar la vivienda y acordar el abono de la indemnización, que en este caso no podrá superar el importe de seis mensualidades de renta.

Una vez realizada la denegación de prórroga, la resolución del contrato y el correspondiente desahucio del arrendatario, este podrá retornar a la vivienda desalojada en dos supuestos. Por un lado, cuando no esté ocupada en un plazo de tres meses por la persona para quien se ha reclamado. En este caso, el arrendador tiene que indemnizar al arrendatario por los perjuicios causados<sup>104</sup>. Obsérvese que el plazo de tres meses coincide con el previsto en el plazo mínimo del art. 9 LAU 1994 para que el arrendador, sus ascendientes o descendientes en primer grado, o su cónyuge en caso de separación, divorcio o nulidad matrimonial habiten en la vivienda una vez desalojada por causa de necesidad. Por otro lado, procederá el derecho de retorno en el caso de que, una vez ocupada la vivienda por el arrendador o por la persona para la que se ha reclamado, se arriende o se ceda su goce a un tercero en los tres años siguientes. Ante este supuesto, el

---

Arrendamientos Urbanos: ¿Deberá ser incluido en la selección el inquilino de una vivienda que además sea comunero de la finca en que la vivienda se encuentra?”, *Revista General de Derecho*, 169-170, 1958, p. 971, que consideraba que se tenía que incluir.

<sup>102</sup> SOTO NIETO, F., *Arrendamientos Urbanos*, *op. cit.*, p. 300, detalló que en caso de tener que seleccionar una vivienda según el orden de preferencia debe realizarse en el momento de la notificación porque “es el acto fundamental traslativo del propósito del arrendador y en el que, precisamente, han de hacerse constar las circunstancias de posposición concurrentes en los demás inquilinos”.

<sup>103</sup> Se preveía en los arts. 83-84 LAU 1946, y 66-67 LLAU 1956 y 1964.

<sup>104</sup> El art. 85 LAU 1946, y los arts. 68 LLAU 1956 y 1964 lo disponían. Existen diferencias entre la regulación existente en el art. 85 LAU 1946 y las dos legislaciones posteriores, puesto que el art. 85 LAU 1946 establecía que si a los tres meses de desalojada la vivienda no se habitaba el arrendador tenía que restituir en el uso al arrendatario, indemnizándole por los perjuicios causados como mínimo con un año de renta. Esta indemnización era acumulable a la indemnización por el desalojo inicial que también era de un año, según lo previsto en el art. 83 LAU 1946. La indemnización planteada en el art. 85 LAU 1946 en realidad es una sanción, y no supone tal sanción la prevista en el art. 68 LAU 1964.

arrendador también debe indemnizar al arrendatario originario. Asimismo, no procederá esta causa de excepción si el arrendatario renuncia a la misma<sup>105</sup>, puesto que no se trata de un derecho personalísimo.

Esta excepción fue prevista originariamente para una prórroga forzosa indefinida y con “congelación” de rentas. Sin embargo, es necesario advertir que en la redacción del art. 9 LAU 1994 –relativo al plazo mínimo de los arrendamientos– se prevé que si el arrendador, sus parientes en primer grado de consanguinidad o adopción, o el cónyuge en caso de separación, divorcio o nulidad matrimonial necesitan la vivienda una vez ha transcurrido el primer año del arrendamiento, tendrá que finalizar el contrato en virtud de esta excepción al plazo mínimo<sup>106</sup>. En cambio, no se contemplaba tal supuesto como excepción a la prórroga temporal del contrato de arrendamiento en la redacción original del art. 10 LAU 1994, que configuraba la prórroga como temporal pero forzosa porque el arrendador no podía oponerse.

Una vez expuesto el criterio dispar del legislador a la hora de regular la excepción por necesidad del arrendador o los sujetos mencionados cabe concluir que, con independencia de si la prórroga forzosa tiene carácter temporal de larga duración –de diez años o más– o indefinido, conserva su sentido la previsión de esta excepción. La razón fundamental consiste en que la necesidad de vivienda del arrendatario, objeto de protección legal, termina donde empieza la necesidad del arrendador. Lo que habrá que reconsiderar es a qué personas, aparte del arrendador, resulta aplicable esta excepción por dos motivos: porque la inclusión en la excepción al plazo mínimo del cónyuge en los casos de separación, divorcio o nulidad matrimonial plantea dificultades en su aplicación<sup>107</sup>; y como consecuencia de que la legislación que dispuso esta excepción a la prórroga forzosa indefinida no precisaba suficientemente a qué familiares se refería. En este sentido, cabe incluir tanto en el plazo mínimo como en la prórroga forzosa de

---

<sup>105</sup> Atiéndase la STS de 24.6.2015, RJ 2015\2548, sobre la improcedencia de la prórroga forzosa por la renuncia del arrendador en el contrato al derecho a denegarla por dicha causa a cambio de una mejora en la percepción de la renta, porque no se trata de un derecho personalísimo del arrendador. Cfr. CASTILLA BAREA, M., “Sentencia 24 junio 2015. Renuncia del arrendatario al derecho de denegación de prórroga del arrendamiento de la vivienda por causa de necesidad para sí mismo o su familia”, *Cuadernos Civitas de jurisprudencia civil*, 101, 2016, pp. 167-190, quien matiza que la facultad del arrendador de oponerse a la prórroga forzosa en este supuesto constituye un derecho personalísimo, pero no de una persona concreta, sino de quien en cada momento ostente la cualidad de arrendador.

<sup>106</sup> Véase *supra* apartado 3.1.1 de este Capítulo.

<sup>107</sup> GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 9”, *op. cit.*, pp. 231-232, expresaban las dificultades de aplicar esta norma: “no se puede referir a la vivienda conyugal del arrendatario que, necesariamente, ha de ser otra distinta a la arrendada [...] la vivienda en cuestión será previsiblemente una vivienda privativa del arrendador [...] [n]o es por ello fácil pensar que, para los supuestos de crisis inminente, el arrendador esté dispuesto a facilitar esta solución, con la que perdería el uso de «su» vivienda privativa”.

larga duración o indefinida al arrendador, y a sus ascendientes y descendientes en primer grado de consanguinidad o por adopción, como se dispone en el art. 9 LAU 1994.

### **3.3.2. Posibilidad del arrendatario de disponer de una vivienda desocupada apta para satisfacer sus necesidades y de características análogas a la vivienda arrendada**

La excepción consistente en que el arrendatario haya podido disponer de una vivienda apta fue prevista en los arts. 62.5 LLAU 1956 y 1964, y se aplica a los arrendamientos de vivienda y a los de locales asimilables a viviendas<sup>108</sup>. Consiste en que el arrendatario haya podido disponer de una vivienda, en el plazo de seis meses inmediatamente anteriores a la interposición de la demanda de desahucio en virtud de esta excepción, que reúna estos requisitos: la libre disposición, es decir, que esté desocupada y que el arrendatario tenga, como mínimo, derecho de uso sobre ella<sup>109</sup>; la aptitud para la satisfacción de sus necesidades habitacionales, incluyendo las del arrendador y las personas que convivan con él<sup>110</sup>; y las características análogas<sup>111</sup> a la vivienda arrendada sobre la que recaiga la prórroga forzosa. El fundamento de esta excepción radica en que el arrendatario no es merecedor de la prórroga forzosa para proveerse de vivienda si tiene a su libre disposición otra vivienda apta y no la habita. De esta manera, esta justa causa se contrapone a la primera, que se basa en la necesidad del arrendador o de los parientes mencionados.

<sup>108</sup> La previsión respecto de los locales asimilables a viviendas se incluyó en el art. 4.2 LAU 1964. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 854, explicó que esta excepción quería evitar los “casos en que, pudiendo el arrendatario ocupar una vivienda propia que le haya correspondido el propiedad [...] prefiera arrendarla [...] quedándose, por el contrario como arrendatario de una vivienda”.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 855, precisó que la expresión *libre disposición* “ha de entenderse en el sentido de que el interesado pueda inmediatamente ocuparla porque haya quedado desocupada”. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 841, manifestaron que “tiene que basarse en un título de naturaleza jurídico-real, no meramente obligacional y que comprenda al goce o disfrute [...] la titularidad real no bastará si no va acompañada del efectivo *ius utendi*”. La STS de 21.3.1975, RJ 1975\1329, expresó que los casos de subrogación no pueden considerarse de falta de libre disposición: “aun en el supuesto de que el recurrente hubiera cedido los pisos por él subrogados a sus hijos el mismo día de la cesión habría dispuesto de tres viviendas diferentes”.

<sup>110</sup> Véase *infra* apartado 3.3.5 de este Capítulo, relativo a la excepción por ocupación del arrendatario de dos o más viviendas sin que sea necesario para cubrir sus necesidades.

<sup>111</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 857, opinaban que las *características análogas* tienen que interpretarse “en sentido favorable al arrendador, dada su finalidad, y teniendo en cuenta que el dato de la superficie no ha de ser fundamental, porque, basta que la nueva vivienda sea apta para las necesidades del inquilino”. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 840, advirtieron que se producía una inversión en los intereses protegibles porque “al derecho dominical –o similar– del arrendador se agrega la necesidad de éste o de sus allegados de disponer de sede adecuada para aquellas actividades”.

Esta excepción fue planteada en el marco de una prórroga forzosa indefinida, con dos posibles subrogaciones y aparejada a una renta “congelada”, dentro de una legislación privilegiada de arrendamientos urbanos que tenía como finalidad proteger al arrendatario. Un mecanismo de protección era la prórroga forzosa, y por tanto este amparo solamente venía matizado por sus excepciones. La excepción que se ha analizado no cabría en una prórroga forzosa temporal de larga duración –de diez años o más–, porque la obligación de residir en la vivienda del arrendatario, que existe cuando tiene carácter indefinido, se encuentra atenuada en su aplicación<sup>112</sup>. Esta prórroga forzosa temporal permitiría, por tanto, que el arrendatario pudiese tener a su disposición una vivienda apta para sus necesidades sin habitarla, y que eso no conllevara la pérdida de la vivienda arrendada.

### **3.3.3. Derribo de la finca para su posterior reedificación aumentando el número de viviendas y manteniendo el de locales de negocio**

El origen de la excepción del derribo de la finca para su posterior reedificación se contiene en el art. 5 e) del Decreto de 29 de diciembre de 1931, que la preveía como una causa de improcedencia de la prórroga forzosa. La excepción se dispuso posteriormente en el art. 76 LAU 1946 y en los arts. 62.2 LLAU 1956 y 1964. Esta excepción consiste en que es posible evitar la aplicación de la prórroga forzosa cuando el propietario quiera derribar la finca arrendada, incluyendo a las viviendas y locales de negocio, para su posterior reedificación. En lo que se refiere a las viviendas, debe cumplirse un requisito específico en la reedificación que justifique la excepción a la prórroga: que aumente el número de viviendas existentes antes del derribo en un tercio, o de no existir viviendas en el edificio derruido de una más como mínimo. Esta excepción, como la relacionada con la necesidad del arrendador, también tiene un procedimiento *ad hoc* para su aplicación<sup>113</sup>, y se tienen que reunir los siguientes requisitos:

---

<sup>112</sup> Véase *infra* apartado 3.3.4 de este Capítulo. VALLADARES RASCÓN, E., ORDÁS ALONSO, M., “Artículo 7.1. Condición y efectos frente a terceros del arrendamiento de viviendas”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013, pp. 223-229, ampara el supuesto de que el arrendatario no ocupe materialmente la vivienda durante gran parte del año por razones de trabajo o similares, porque la necesidad no cesa por el hecho de que no se pueda ocupar la vivienda de forma continuada.

<sup>113</sup> Este procedimiento fue regulado por primera vez en los arts. 102-117 LAU 1946 y fue desarrollado posteriormente en los arts. 78-94 LLAU 1956 y 1964. Respecto de la LAU 1956, atiéndase FERRER MARTÍN, D., “Negativa de la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento por propósito de demolición”, *Revista de Derecho Privado*, vol. XLIII, 1959, pp. 744-760.

- a) La conclusión del plazo pactado en el contrato de arrendamiento<sup>114</sup> y que el contrato se halle en prórroga forzosa.
- b) Que el arrendador contraiga ante la autoridad administrativa correspondiente –en la normativa mencionada es el Gobernador civil<sup>115</sup>– el propósito o proyecto de derribar la finca para su posterior reedificación<sup>116</sup>. El edificio reconstruido debe contar con un aumento de viviendas de un tercio respecto de las existentes, o a falta de estas en la construcción inicial, de una más como mínimo.
- c) El arrendador necesita la autorización<sup>117</sup> de la autoridad administrativa para llevar a cabo la demolición. Si se concede la autorización, los arrendatarios que deseen realojarse en el inmueble reedificado deberán suscribir con el arrendador un documento antes del desalojo de la vivienda. Este documento tendrá que detallar<sup>118</sup> la cantidad de viviendas de la finca reconstruida, su superficie, su renta y un domicilio a efectos de notificaciones del arrendador.
- d) El compromiso de reedificación<sup>119</sup>, en las condiciones señaladas y en el plazo fijado, del proyecto aprobado por la autoridad administrativa, para garantizar el aumento efectivo del número de viviendas.
- e) El arrendador debe notificar fehacientemente la construcción del inmueble a todos los arrendatarios con un año de antelación a la fecha del comienzo de las obras<sup>120</sup>. En esa notificación tendrá que constar la autorización administrativa y

<sup>114</sup> La STS de 30.3.1963, RJ 1963\1941, declaró que si el requerimiento para el desalojo se ha verificado estando vigente el plazo contractual y por un plazo en el que este aún está en vigor es nulo, porque para practicar el requerimiento se precisa que haya transcurrido el plazo del arrendamiento.

<sup>115</sup> Esta referencia debe entenderse en la actualidad realizada a los Delegados del Gobierno, en virtud de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, publicada en el BOE de 15.4.1997.

<sup>116</sup> Este requisito se dispuso por primera vez en el art. 102 a) LAU 1946, y se perpetuó hasta los arts. 78 LLAU 1956 y 1964. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 830, explicaron que la excepción debe fundamentarse en un proyecto del arrendador: “se procura exigir alguna garantía imponiendo al arrendador la obligación de realizar algunas actividades preliminares, y que se concede al arrendatario un derecho de retorno”.

<sup>117</sup> En la normativa analizada se disponía que la resolución no era susceptible de recurso. Este extremo actualmente sería inconstitucional por contravenir el art. 105 CE, que garantiza un procedimiento administrativo con trámite de audiencia al interesado, en este caso la presentación del recurso.

<sup>118</sup> El contenido de este documento vino dispuesto en los arts. 81 y 84 LAU 1956 y posteriormente en los arts. 81 y 84 LAU 1964.

<sup>119</sup> El compromiso de reedificación es esencial, como expresa la STS de 13.4.1962, RJ 1962\2076.

<sup>120</sup> La notificación fehaciente con un año de antelación al inicio de las obras se exigía en el art. 102 b) LAU 1946 y se mantuvo hasta los arts. 78 y 79 LAU 1964. SOTO NIETO, F., *Arrendamientos Urbanos, op. cit.*, p. 321, justificó la necesidad de atender el compromiso ante el Gobernador civil y las notificaciones como “garantía de seriedad en el propósito y respeto a los derechos arrendaticios de los ocupantes del inmueble”. El plazo de inicio de las obras se preveía en los arts. 79 y 80 LLAU 1956 y 1964.

la fecha de inicio de las obras. Las obras deben iniciarse en el plazo de caducidad señalado por la autoridad administrativa. En todo caso, tienen que iniciarse en los dos meses siguientes al desalojo completo de la finca.

f) El derribo del inmueble debe ser de carácter necesario. El derribo necesario puede proceder de la libre voluntad del arrendador o de la imposición del derribo por la Administración, en atención al deficiente estado de conservación del inmueble, pero no puede obedecer a un caso fortuito<sup>121</sup>.

Las obras de demolición se tienen que iniciar en el plazo de dos meses posteriores al desalojo completo de la finca. Si transcurrido este plazo no se inician las obras, como puede producirse en el caso de la suspensión por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, el arrendatario tiene derecho de retorno sin abonar las mensualidades transcurridas y pudiendo exigir al arrendador, en un plazo de seis meses de caducidad, la indemnización equivalente a aquellas mensualidades. Si las obras de demolición y reedificación finalizan correctamente, el arrendatario podrá retornar a la vivienda.

Para el caso de que los arrendatarios de la finca originaria quieran realojarse en la nueva vivienda, el arrendador les tiene que garantizar su realojo en las condiciones pactadas antes del derribo. Cuando los arrendatarios no ocupen la vivienda en los treinta días siguientes a la notificación de su asignación por el arrendador, pierden el derecho de retorno a la finca y el contrato queda resuelto<sup>122</sup>. En el caso de que la vivienda derribada tenga más de cien años de antigüedad y por su estado sea necesario el derribo –debidamente autorizado–, la norma relativa al derecho de retorno descrita se modifica, y los arrendatarios pueden optar entre percibir la indemnización correspondiente a los perjuicios causados, sin que pueda ser inferior a diez anualidades de la renta revalorizada, o habitar en una vivienda adecuada que el arrendador ponga a su disposición. En este último caso, debe tratarse de una vivienda en renta adecuada a sus necesidades y posibilidades económicas y que esté situada en la misma población.

<sup>121</sup> La STS de 14.6.1956, RJ 1956\2703, explica que no podrá aplicarse esta causa de excepción si la cosa arrendada se ha perdido por caso fortuito, por la extinción del arrendamiento y la imposibilidad de recuperar la posesión. A tenor de la STS de 14.3.2014, RJ 2014\1498, respecto de la LAU 1964, para la conservación del derecho de retorno es necesario que el arrendatario desaloje en el plazo legal, siendo necesario que para la prórroga del plazo de desalojo conste la aquiescencia del arrendador.

<sup>122</sup> Esta condición fue prevista en los arts. 82.2 LLAU 1956 y 1964. SOTO NIETO, F., *Arrendamientos Urbanos, op. cit.*, p. 322, explicó acerca de la extinción del contrato que debía considerarse resuelto y no suspendido puesto que cuando la norma legal quiere crear unos efectos meramente suspensivos del convenio locativo, deja constancia explícita.

Esta excepción se articuló en un contexto de prórroga forzosa indefinida y con la renta “congelada”, que además se vinculaba a la escasez de viviendas existente entonces, de modo que tenía sentido su previsión. En el marco de una prórroga forzosa temporal de larga duración –de diez años o más– desvinculada de dicho contexto esta excepción carece de fundamento, porque si el arrendador ha pactado un contrato y necesita derribar la finca para reconstruirla debe esperar a la finalización del plazo.

### **3.3.4. Desocupación de la vivienda por el arrendatario durante seis meses en el curso de un año a excepción de la concurrencia de una justa causa**

La desocupación de la vivienda arrendada por parte del arrendatario fue incorporada por primera vez en el art. 62.3 LAU 1956 y se mantuvo en el art. 62.3 LAU 1964, aunque tenía precedentes anteriores<sup>123</sup>. La excepción consiste en la desocupación de la vivienda arrendada durante seis meses en el curso de un año sin la concurrencia de una justa causa. Este plazo de desocupación constituye un mecanismo para objetivar la deshabitación, que también ha sido el marco de referencia para expropiar el uso de una vivienda para arrendarla, de conformidad con la legislación<sup>124</sup> de Andalucía, Navarra, Canarias y Extremadura, aunque deben concurrir otras circunstancias además de la deshabitación. Igualmente, en el Derecho comparado, la sección 134 (2) (a) de la *Housing Act 2004*, del Reino Unido, considera como desocupada, a los efectos de dictar una *IMO* –orden provisional de gestión de viviendas vacías–, que la vivienda lo haya estado durante como mínimo seis meses, sin establecer un marco de referencia anual, así como el art. R641-3 del *Code de la construction et de l’habitation*, de Francia.

La excepción a la prórroga se justifica porque la falta de ocupación de la vivienda provoca que desaparezca el carácter social o tuitivo de la prórroga, puesto que el arrendatario no necesita esta protección para proveerse de vivienda<sup>125</sup>. El término *desocupación* se circunscribe a la vivienda en la que no se habite ni se ejerza ninguna

<sup>123</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 786, detalló que el precedente era el art. 1555 CC y el art. 5 b) de la Ley de alquileres de 29 de diciembre de 1931, para el destino de la vivienda a usos distintos de los pactados.

<sup>124</sup> Véanse el art. 5 LFSVA, el art. 1 LFVN, el art. 26 LMVC y el art. 1.3 LESVE.

<sup>125</sup> PUIG PEÑA, F., *Compendio, op. cit.*, pp. 88-89, explicó que la finalidad era “evitar el abuso en función de la escasez de quien tiene más de una vivienda”. Véase la SAP Salamanca de 28.9.1998, AC 1998\1760, que explica que esta causa deriva de la obligación general que tiene todo arrendatario de destinar la cosa arrendada al uso o servicio pactado, conforme a los arts. 1555.2 y 1569.4 CC.



actividad, sin amparar las viviendas en las que el arrendatario tenga mobiliario o efectos personales<sup>126</sup>.

La excepción a la prórroga no procede si la falta de ocupación obedece a la concurrencia de una justa causa. La justa causa que ampara la desocupación tiene como antecedente legislativo directo el desahucio social de viviendas deshabitadas, previsto en la DT 23 b) LAU 1946 y en las DDAA 2 b) LLAU 1956 y 1964, porque no se podía imponer esta medida si concurría una justa causa de deshabitación. Una vez realizado el desahucio social, se arrendaban las viviendas conforme a lo dispuesto para el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas.

En ninguna de las normas referidas se especificaban unas justas causas de deshabitación<sup>127</sup>. Con posterioridad a la aprobación de la LAU 1956 y en virtud de su DA 9, el Gobierno dictó el Decreto<sup>128</sup> de 31 de octubre de 1958, que permaneció vigente posteriormente mediante la DF 2 LAU 1964; este Decreto, derogado en la actualidad, estableció unas justas causas de deshabitación. El Decreto<sup>129</sup> de 26 de mayo de 1950 y el Decreto<sup>130</sup> de 13 de marzo de 1969 contenían otras justas causas de deshabitación. Aparte de las referidas en estas normas, era posible alegar cualquier causa de justificación que pudiese probarse.

El precedente legislativo de las justas causas de desocupación se encuentra en las medidas que permitían arrendar forzosamente las viviendas que estaban desocupadas, como se ha explicado. Actualmente, de esas justas causas pocas serían aplicables porque, como se indicará, resultan discriminatorias. Para completar un catálogo de justas causas, se recurrirá también a las previstas respecto de la propiedad en la expropiación temporal del usufructo de viviendas vacías prevista en la Ley 18/2007, de Cataluña, y en la legislación del País Vasco porque constituye la versión actualizada de

<sup>126</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 831, explicaban que por la restricción del concepto *ocupación* si el arrendatario solamente tenía muebles o efectos deberá considerarse como un supuesto de no uso. La SAP Salamanca de 28.9.1998, AC 1998\1760, considera que la desocupación tiene que entenderse “como la falta de uso de la vivienda normal y adecuado a su destino, pactado y conforme a su naturaleza propia, que es servir de hogar familiar”. Por su parte, la SAP Salamanca de 25.9.1997, AC 1997\1771, señaló que la desocupación sin justa causa “ha de extenderse al uso esporádico del inmueble arrendado –vivienda o local de negocio–”. En el mismo sentido, véase la SAP Madrid de 14.3.2005, JUR 2005\111423.

<sup>127</sup> GARCÍA GALÁN, E., “El no uso de la cosa arrendada en la nueva ley de arrendamientos urbanos”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 417, 1958, p. 6, remite al criterio jurisdiccional la apreciación de la deshabitación de la vivienda durante más de seis meses, y considera excluidas las causas de conveniencia.

<sup>128</sup> BOE de 26.11.1958. El Decreto de 31 de octubre de 1958 es anterior a la LAU 1964, pero fue declarado vigente en su Disposición Final Segunda.

<sup>129</sup> BOE de 15.6.1950.

<sup>130</sup> BOE de 24.3.1969.

aquellas. No se utilizarán la legislación de Andalucía, Navarra, Canarias, la Comunidad Valenciana ni Extremadura, puesto que en ninguna de estas normas se establecen unas justas causas de deshabitación.

También se incorporarán algunas de las justas causas de deshabitación dispuestas en el Reino Unido, a los efectos de completar el catálogo de justas causas. Aunque no se hayan aplicado unas justas causas de deshabitación en el caso de una prórroga forzosa de larga duración –es decir, de diez años o más–, se utilizarán las que eventualmente puedan considerarse aptas en nuestro Derecho. Estas justas causas solo podrían aplicarse si el legislador considerara conveniente prever esta excepción a una prórroga forzosa temporal de larga duración, cuya oportunidad se analizará al final de este subapartado. La previsión de estas justas causas facilita la prueba de las circunstancias que amparan dicha deshabitación. De las justas causas establecidas inicialmente en España, que se actualizarán con las previstas en Cataluña, en el País Vasco y en el Reino Unido, tienen sentido actualmente las siguientes:

- a) El traslado por razones laborales. Se refiere al supuesto en virtud del cual la actividad profesional obligue al arrendatario a realizar constantes desplazamientos o tenga que residir en dos poblaciones<sup>131</sup> o en un lugar distinto de donde radica la vivienda. El art. 1 del Decreto de 26 de mayo de 1950 dispuso como justa causa el desempeño de funciones diplomáticas<sup>132</sup> o de otra índole en el extranjero. Por su parte, el art. 1 del Decreto de 31 de octubre de 1958 excluía la falta de uso de la vivienda<sup>133</sup> en caso de nombramiento para un cargo

<sup>131</sup> CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, p. 346, incorporaban como justa causa de desocupación los viajes de estudios. La STS de 9.3.1960, RJ 1960\954, explica que procede como justa causa el cierre de un local de negocio. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 837, consideraban como justa causa, pero de forma dudosa por motivos de prueba y procedencia, la relacionada con los estudios, el cambio de destino fuera de los contemplados en el Decreto de 31 de octubre de 1958, y las situaciones especiales de la empresa radicada en el local de negocio, que no se tratarán por exceder del ámbito de la vivienda.

<sup>132</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 822, expresaba que al ejercicio de funciones diplomáticas debía equipararse la actividad pública de los profesores y funcionarios que sin tener aquel carácter desempeñasen también funciones públicas en el extranjero.

<sup>133</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 819, expresó que “no es aplicable este Decreto si el traslado a otro lugar se hizo voluntariamente, teniendo trabajo en el de la vivienda”. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 835, manifestaron que la justa causa es demasiado amplia porque “sólo exige la residencia habitual en dichos territorios por razón de destino público, y actividad mercantil o laboral debiendo entenderse comprendidas [...] la explotación de empresas agrícolas e industriales, la dedicación a profesiones liberales así como el ministerio religioso de la Iglesia Católica”. GALLARDO RUEDA, A., “Justas causas para la no ocupación de viviendas”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 435, 1959, p. 4, consideró que los funcionarios diplomáticos destinados en el extranjero se incluían en esta causa.

determinado<sup>134</sup>, por el traslado de funcionarios<sup>135</sup> y por el traslado de militares. Estas exclusiones suponían unos privilegios que hoy serían inadmisibles por contravenir el derecho a la igualdad del art. 14 CE. En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su STC 40/1995 de 13 de febrero<sup>136</sup>, afirmó que la preferencia en favor de los funcionarios públicos en activo implica un criterio de diferenciación respecto del resto de arrendatarios a permanecer en la vivienda arrendada que deriva de la prórroga legal, lo que carece de justificación objetiva y razonable y tampoco satisface adecuadamente la finalidad social y protectora, que es el fundamento de la legislación arrendaticia especial. La normativa debería, *de lege ferenda*, establecer la causa genérica del traslado por razones laborales, para no discriminar por razón de trabajo. En sede de expropiación temporal del uso de viviendas, el art. 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, dispuso como justa causa el traslado por razones laborales, en genérico, así como el art. 56.2 LVPV. Finalmente, el art. 1 del Decreto de 13 de marzo de 1969<sup>137</sup> consideró justa causa de desocupación que un trabajador tuviese que emigrar al extranjero para desarrollar una actividad laboral, mediando un contrato de trabajo concertado con una empresa radicada y de nacionalidad del Estado de destino, durante toda la vigencia del contrato y un año más.

b) Las causas que justifican temporalmente la desocupación. En este supuesto se encuentran estas situaciones:

---

<sup>134</sup> El art. 1 del Decreto de 31 de octubre de 1958 disponía que los cargos eran los que estaban previstos en el art. 7 de la Ley de 15 de julio de 1954, sobre situaciones de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, publicada en el BOE de 16.7.1954, que tuviesen que desempeñarse en un lugar distinto del de la residencia del interesado. Se refería tanto a los funcionarios de carrera como a los que no lo fueran. El afectado por el nombramiento se entiende que debía ser el arrendatario o su cónyuge, por el principio de unidad de domicilio existente.

<sup>135</sup> Por su parte, el art. 1 del Decreto de 31 de octubre de 1958 establecía que debía ser durante el tiempo de desarrollo del trabajo fuera del lugar de la residencia habitual y que el traslado se produjese durante los cuatro años inmediatamente anteriores a la fecha en la que debía cesar legalmente el funcionario en la prestación de su cargo. Respecto del traslado de militares, tenía que ser por los cuatro años precedentes a la fecha en que tuviesen que cambiar legalmente de guarnición con motivo del cambio de situación, según el art. 1 del Decreto de 3 de octubre de 1958. En la sección 134 (1) (b) de la *Housing Act 2004*, del Reino Unido, se contempla la posibilidad de dictar una *IMO*, que es una orden provisional de arriendo de las viviendas vacías. Esta norma viene desarrollada en el art. 3 (a) (iv) tanto de la *Housing Order 2006*, de Inglaterra, y en el art. 3 (a) (iv) de la *Housing Order 2006*, de Gales, que tienen el mismo contenido, y que prevén como excepción el traslado de militares para evitar la medida.

<sup>136</sup> RTC 1995\40.

<sup>137</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 819, explicó que esta justa causa se originó como consecuencia de “los trabajadores españoles que emigran al extranjero a desarrollar una actividad laboral, mediante contrato de trabajo concertado con empresas radicadas y de nacionalidad del país de destino”.

a') La privación de libertad del arrendatario en los supuestos de ingreso en prisión o internamiento en un centro de desintoxicación, durante el tiempo<sup>138</sup> que dure la privación de libertad.

b') La desocupación de la vivienda por el arrendatario con motivo de viajes que rebasen los seis meses de duración. Esta justa causa fue contemplada por la doctrina<sup>139</sup>. En el Reino Unido, se prevé como excepción al dictado de una *IMO* que el *relevant proprietor*<sup>140</sup> se encuentre temporalmente en otro lugar, en virtud de la sección 134 (6) (a) de la *Housing Act 2004*.

c') Cuando el arrendatario deba dejar de habitar en la vivienda desocupada a causa de una enfermedad o por una situación de dependencia<sup>141</sup>. Esta justa causa operaba por el tiempo que durase esta situación y siempre que fuese posible el retorno a la vivienda<sup>142</sup>. En sede de expropiación temporal del uso de viviendas, el art. 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, prevé como justa causa de desocupación el cambio de domicilio del propietario por una situación de dependencia, y también el art. 56.2 LVPV por motivos de salud, dependencia o emergencia social. En este ámbito, también referente al propietario, tanto el art. 3 (a) (ii) (iii) de la *Housing (Empty Dwelling Management Orders)*

<sup>138</sup> A tenor de la SAP Madrid de 26.12.2005, JUR 2006\121183: “si bien queda acreditada la desocupación, ello no ha sido debido a justa causa, puesto que lo que determinó la desocupación (drogadicción, ingreso en prisión, internamiento en centro de desintoxicación) es una situación transitoria, que se irá estabilizando con el tiempo”.

<sup>139</sup> CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, p. 346, consideraron como justa causa la residencia en el extranjero de los representantes del Estado si rebasaban los seis meses de duración.

<sup>140</sup> La *Housing Act 2004* define en la sección 132 (4) (c) al *relevant proprietor* como el arrendatario de vivienda que lo haya sido como mínimo siete años o en su defecto el titular dominical.

<sup>141</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 824, advirtió que debía admitirse con mucha cautela este motivo de no ocupación, porque en la mayoría de los supuestos ese deber de asistencia no existe. Véase la SAP Cantabria de 14.11.1994, AC 1994\2020, en la que procede la justa causa porque la arrendataria padecía Alzheimer. La SAP Málaga de 5.2.2001, JUR 2001\175864, expresa que no procede la justa causa cuando debido a una edad avanzada se requiera pasar temporadas fuera del domicilio. Por su parte, la SAP Islas Baleares de 20.7.2000, JUR 2000\272983, no considera justa causa el padecimiento de enfermedad por faltar los requisitos para que la enfermedad comporte en ese caso el cierre del local de negocio arrendado.

<sup>142</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 835, explicaban que esta justa causa operaba si el arrendatario podía volver a la vivienda una vez cesaba la enfermedad. En la STS de 13.11.1999, RJ 1999\8805, se considera justa causa que ampara la desocupación a los efectos de la Ley 24/1977, de 1 de abril, de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas de protección oficial construidas por el Ministerio de la Vivienda y los Organismos dependientes del mismo –BOE de 4.4.1977– el padecimiento de una enfermedad que justifique la desocupación. No se podía invocar esta causa si era imposible el retorno a la vivienda, como manifestaba la STS de 26.6.1963, RJ 1963\3495.

(*Prescribed Exceptions and Requirements*) (*England*) *Order 2006*, de Inglaterra, como el art. 3 (a) (ii) (iii) de la *Housing Order 2006*, de Gales, que desarrollan la sección 134 (1) (b) de la *Housing Act 2004*, del Reino Unido, con el mismo contenido<sup>143</sup>, disponen como causa por la que no procede dictar una *IMO* que la ausencia del propietario de la vivienda sea como consecuencia de la edad avanzada, discapacidad, enfermedad, toxicomanía, alcoholismo, o para atender a una persona que se encuentre en estas situaciones.

- c) La desocupación de la vivienda por la realización de obras de conservación o mejora. Se refiere a la desocupación por obras tendentes a la reparación o renovación de la vivienda. En el Reino Unido, se prevé como justa causa por la que no se podrá dictar una *IMO* que el propietario desocupe la vivienda por la ejecución de obras de reparación o renovación, o porque resten pendientes de resolución los permisos pertinentes, de conformidad con la sección 134 (6) (c) y (d) de la *Housing Act 2004*.

Esta excepción a la prórroga forzosa se previó para una prórroga forzosa indefinida. En el marco de una prórroga forzosa temporal de larga duración resulta difícil aplicarla, porque no cabe exigir que el arrendatario resida de forma *ininterrumpida* en la vivienda arrendada, ya que el uso habitacional debe ser habitual o continuado pero no permanente o ininterrumpido. En el ámbito de la expropiación temporal del uso de viviendas, por referirse a una vivienda libre, existe un deber de destinar la vivienda al uso habitacional<sup>144</sup> que se ha infringido. El titular de ese deber es el propietario, pero si arrienda la vivienda dicho deber no se transfiere al arrendatario por la cesión del uso. La implicación que tiene esa falta de traslación del deber consiste en que nada obsta a que el arrendatario pueda tener arrendada una vivienda sin habitarla.

Respecto de la excepción a la prórroga forzosa por desocupación de la vivienda del arrendatario, la jurisprudencia<sup>145</sup> ha elaborado unos indicios que permiten apreciar la

<sup>143</sup> ORGI, P., “England and Wales”, *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe*, 2015, p. 68, consultable en: [http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/England&WalesReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/England&WalesReport_09052014.pdf).

<sup>144</sup> Véanse *infra* apartado 3.3.4 de este Capítulo y apartado 2 del Capítulo Tercero.

<sup>145</sup> A tenor de la SAP Barcelona de 8.3.2000, AC 2000\1959, la falta de ocupación se refiere “al hecho de no ser utilizada la vivienda por el inquilino para la satisfacción de las necesidades propias y diarias con carácter definitivo y primario”. En el mismo sentido se expresa la SAP Barcelona de 30.3.1999, AC 1999\4631. ARGELICH COMELLES, C., “Viviendas”, *op. cit.*, pp. 203-206, expreso que la concepción de la vivienda desocupada existente en la jurisprudencia civil se circunscribía a los efectos de prórroga forzosa, característicos de la anterior legislación arrendaticia.

deshabitación y facilitar su prueba. En la legislación de arrendamientos urbanos no se contienen dichos indicios o presunciones, a diferencia de lo que sucede en la excepción por causa de necesidad en la que existen unas presunciones. La normativa sobre expropiación temporal del uso de viviendas, más en concreto el art. 5 LFSVA –que modifica el art. 26 de la Ley 1/2010, de Andalucía–, dispone unos indicios de deshabitación del propietario, que se inspiran en los que la jurisprudencia había elaborado para apreciar esta excepción a la prórroga forzosa, por lo que puede resultar útil su análisis. Los mismos indicios que los previstos en Andalucía se disponen en Navarra, Canarias, Cataluña y la Comunidad Valenciana<sup>146</sup>. Sin embargo, ni la legislación vasca ni la extremeña prevén estos indicios.

En la legislación comparada puede observarse que en Bélgica, concretamente en Bruselas, el art. 15.2 del *Code bruxellois du Logement* establece unos indicios para apreciar la deshabitación en virtud de los cuales un operador inmobiliario –compuestos por el municipio, la provincia o una sociedad pública de vivienda– puede solicitar la gestión o arriendo de esta vivienda. La sociedad pública de vivienda es equiparable a la Sociedad Pública de Alquiler de Viviendas existente en España<sup>147</sup>. Igualmente, también se determinan estos indicios en el art. 80 del *Code wallon du Logement*, de Valonia, añadiendo a los operadores inmobiliarios ya mencionados el Fondo de Vivienda de las Familias Numerosas de Valonia.

Estos indicios pueden proporcionar criterios útiles para probar la deshabitación. Entre los indicios considerados por la jurisprudencia y los contenidos en las normas referidas, podemos elaborar un catálogo de indicios de deshabitación. La finalidad de su elaboración es doble: por un lado, actualizar con el Derecho comparado el catálogo de indicios de deshabitación que había venido considerando la jurisprudencia para apreciar esta excepción a la prórroga forzosa; y, por otro lado, que este catálogo pueda servir a los efectos de aplicar la prórroga forzosa indefinida y de larga duración, y para apreciar

---

<sup>146</sup> Véanse el art. 1 LFDV, que reforma el art. 42 ter 1 de la Ley 10/2010, el art. 26 LMVC, que actualiza el art. 82 de la Ley 2/2003, el art. 41.4 y 5 de la Ley 18/2007, de Cataluña, y el art. 15 LFSVCV.

<sup>147</sup> TRIGO GARCÍA, B., “La supresión de la sociedad pública de alquiler de viviendas. Balance de su actividad y soluciones alternativas”, en COLINA GAREA, R. (dir.), *La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas. Perspectiva desde la reforma*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 835-883; RAVETLLAT BALLESTÉ, I., “Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios la suspensión de los lanzamientos y el alquiler social”, en CUADRADO IGLESIAS, M. (dir.), NÚÑEZ BOLUDA, M. D. (dir.), BERROCAL LANZAROT, A. I. (coord.), JIMÉNEZ PARÍS, T. A. (coord.), CALLEJO RODRÍGUEZ, C. (coord.), GARCÍA COBALEDA, M. (pr.), *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Manuel García Amigo*, Vol. II, Las Rozas, La Ley, 2015, pp. 1449-1451.

la deshabitación en la expropiación temporal del uso de viviendas. El catálogo se conforma de los siguientes indicios:

a) Los datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos<sup>148</sup>. Este indicio viene dispuesto en el art. 41.5 a) de la Ley 18/2007, en el art. 5 de la Ley 4/2013, en el art. 1 de la Ley Foral 24/2013, en el art. 26 de la Ley 2/2014, en el art. 15.2.1 del *Code bruxellois du Logement* y en el art. 80.1.4 del *Code wallon du Logement*. Hace referencia a que el arrendatario conste como residente de la vivienda arrendada en el padrón municipal o en otros registros públicos, como por ejemplo el registro público de aspirantes a arrendatarios que se habilitó en el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas. El padrón de habitantes puede resultar de poca utilidad en la práctica porque no ofrece datos ni sobre la efectiva habitación de las viviendas, ni sobre su uso por parte de sus residentes. Además, no existe obligación de empadronarse en el municipio donde radique la vivienda arrendada porque el alcance de la obligación consiste en empadronarse en el municipio donde se resida de manera habitual<sup>149</sup>.

b) Los consumos de agua, gas y electricidad del arrendatario que sean anormalmente bajos o su ausencia<sup>150</sup>. Este signo de deshabitación se dispone en el art. 41.5 b) de la Ley 18/2007, en el art. 5 de la Ley 4/2013, que se remite a su vez al anexo de la norma para objetivar los consumos anormalmente bajos, en el art. 1 de la Ley Foral 24/2013, en el art. 26 de la Ley 2/2014, en el art. 15.2.4 del *Code bruxellois du Logement*, y en el art. 80.1.3 del *Code wallon du Logement*. Este indicio resulta de utilidad para apreciar la deshabitación porque quien no habita en una vivienda no realiza esos consumos.

c) La recepción por parte del arrendatario de correo y notificaciones en lugares distintos a la vivienda arrendada. No se considera como causa resolutoria del

---

<sup>148</sup> La SAP Santa Cruz de Tenerife de 9.6.2003, JUR 2004\2290, manifiesta en relación a los datos del padrón como indicio de habitación que “nada demuestran sobre el uso o no uso de una vivienda por sus inquilinos, o si se basan en informes policiales, ceden, caso de ser contradictorios, ante el dato más fiable y contundente, expresado por las certificaciones de las compañías suministradoras”.

<sup>149</sup> Véase *infra* apartado 3.3.4 de este Capítulo. En la Orden de 25 de septiembre de 1995 por la que se dictan las directrices e instrucciones técnicas para la realización de la renovación del padrón municipal de habitantes de 1996, publicada en el BOE de 29.9.1995 y que desarrolla la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, publicada en el BOE de 3.4.1985, en particular el art. 15.1, establece que la obligación de empadronarse en todos los municipios del territorio nacional comprende a todas las personas que habiten en el término municipal al tiempo de formarse el padrón municipal de habitantes.

<sup>150</sup> La STS de 11 de octubre de 1971, RJ 1971\3952, detalla que las certificaciones sobre consumo de agua y electricidad se han de interpretar en relación con las demás pruebas. En el mismo sentido se expresan la SSTS de 21.12.1965, RJ 1965\5956, y de 4.5.1972, RJ 1972\2126.

contrato de arrendamiento por cesión de una vivienda la mera designación en la vivienda de un domicilio social, sin ocupación o aprovechamiento real. Esta señal de deshabitación viene dispuesta en el art. 5 de la Ley 4/2013, en el art. 1 de la Ley Foral 24/2013 y en el art. 26 de la Ley 2/2014. Se trata de un indicio altamente cuestionado por la jurisprudencia en sede de la excepción<sup>151</sup> a la prórroga por deshabitación, puesto que lo habitual es o la recepción de la correspondencia en el lugar en el cual se habita o en un lugar donde se pueda gestionar tal asunto. Cabe advertir que la fijación de un domicilio para recibir la correspondencia no resulta suficiente para considerar una vivienda como habitada.

d) Las comunicaciones telefónicas e informáticas formuladas por el arrendatario de manera habitual desde lugares diferentes a la vivienda arrendada<sup>152</sup>. Este indicio se prevé en el art. 5 de la Ley 4/2013, en el art. 1 de la Ley Foral 24/2013 y en el art. 26 de la Ley 2/2014. Debe destacarse que para tales comunicaciones se suele utilizar o una vivienda en la que se habite o un inmueble que sirva a tal efecto, apartando en todo caso la referencia a una vivienda deshabitada.

e) Las declaraciones o actos propios del propietario de la vivienda. Este signo de deshabitación viene dispuesto en el art. 41.4 a) de la Ley 18/2007, en el art. 5 de la Ley 4/2013, en el art. 1 de la Ley Foral 24/2013 y en el art. 26 de la Ley 2/2014. Conciernen exclusivamente al arrendador, puesto que se refiere a las manifestaciones conforme a las cuales no se habita en una vivienda que sean efectuadas por parte del titular de la vivienda, excluyendo al arrendatario. Estas declaraciones pueden conllevar la asunción del incumplimiento de alguno de sus deberes como propietario.

f) Las declaraciones de los titulares de inmuebles cercanos al indiciariamente deshabitado. Esta señal de deshabitación se prevé en el art. 5 de la Ley 4/2013, en el art. 1 de la Ley Foral 24/2013 y en el art. 26 de la Ley 2/2014. Este indicio solo alcanza a los terceros de la relación jurídica de arrendamiento que perciban

<sup>151</sup> La STS de 7.11.1964, RJ 1964\5059, que declaró que no se puede justificar la desocupación de la vivienda porque únicamente se destine a recibir correspondencia y recados. En la STS de 16.10.2009, RJ 2009\5581, se designa la vivienda arrendada como domicilio social en escritura fundacional de mercantil ajena al arrendamiento. Por su parte, la STS de 5.2.2013, RJ 2013\2916, constata un caso de designación de la vivienda como domicilio de una sociedad sin usarla ni ocuparla.

<sup>152</sup> A tenor de la SAP Sevilla de 28.6.1999, AC 1999\8373, en relación con las comunicaciones telefónicas expresa que “ha quedado acreditado que el demandado trasladó su domicilio a otra vivienda donde reside con su familia, y a la que trasladó el teléfono que tenía concertado en la vivienda alquilada”.



que la vivienda se encuentra deshabitada, apartando al arrendador y al arrendatario. Estas declaraciones no pueden comprometer a quien las realiza porque no suponen el incumplimiento de ningún deber, a diferencia del indicio anterior.

g) La negativa injustificada del propietario de la vivienda a facilitar comprobaciones de la Administración competente en materia de vivienda, si no existe una justa causa que justifique esa actitud y constan otros indicios de deshabitación. Este indicio se dispone en el art. 41.4 c) de la Ley 18/2007, en el art. 5 de la Ley 4/2013, en el art. 1 de la Ley Foral 24/2013 y en el art. 26 de la Ley 2/2014. Se refiere exclusivamente al propietario, puesto que tiene el deber de facilitar esas comprobaciones, y puede ser aplicado en la excepción a la prórroga porque impide la correcta investigación de la deshabitación.

h) Las declaraciones y comprobaciones del personal al servicio de la Administración, que tiene atribuidas las funciones de inspección en dicha materia, y de los agentes de la autoridad en general. Este signo de deshabitación viene previsto en el art. 41.4 b) de la Ley 18/2007 y, a diferencia de las declaraciones de los titulares de inmuebles vecinos, tiene presunción de veracidad, contenida en el art. 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>153</sup>.

i) Los anuncios publicitarios. Esta señal de deshabitación se prevé en el art. 41.4 b) de la Ley 18/2007. Cabe entender que se refiere a los realizados para vender o arrendar la vivienda, siendo un indicio de que la vivienda no está destinada al uso habitacional.

El uso de una vivienda puede tener carácter habitacional u ocupacional<sup>154</sup>. En la LAU 1964 el uso que debía perseguirse respecto de la vivienda era el habitacional, categorizado como habitual sin exigirse la permanencia<sup>155</sup>. Esta consideración se debía a que el uso no consistía en un simple derecho del arrendatario y una condición del

---

<sup>153</sup> BOE de 2.10.2015. Esta norma ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional, pero ninguno de los preceptos que aparecen a lo largo de los Capítulos han sido objeto de impugnación. Véase el BOE de 1.8.2016.

<sup>154</sup> Véase *supra* apartado 3.10 del Capítulo Primero.

<sup>155</sup> BELTRÁN FUSTER, L., "El no uso", *op. cit.*, p. 106, aludió que con la expresión *habitualidad* se hacía referencia a "hechos, estados o circunstancias que se repiten con cierta frecuencia. Con la de permanencia se piensa en fenómenos más inalterables, y, por tanto, es término más restringido". En el mismo sentido, GARCÍA ROYO, A., *Tratado de arrendamientos, op. cit.*, Volumen II, p. 134.

contrato, sino que también era un deber<sup>156</sup>. La exigencia de uso habitacional de la vivienda cambió a partir de la LAU 1994, porque al no tratarse de una legislación privilegiada, pese la existencia de la causa de resolución por falta de uso del art. 27.2 f) que posteriormente se explicará, dicha obligación de uso de la vivienda arrendada resulta atenuada en su aplicación. El uso de la vivienda lleva aparejada una obligación: usarla diligentemente. De la falta de uso diligente de la vivienda se derivan estas consecuencias:

a) Ante los posibles perjuicios sobre la vivienda que emanen de no conservar la cosa debidamente por falta de uso, el arrendatario podrá ejecutar las reparaciones oportunas con cargo al arrendador, según disponía el art. 110.1 y 3 LAU 1964.

b) La resolución del contrato por falta de uso y el posterior desahucio del arrendatario. En este caso, es necesario diferenciar según la legislación de que se trate:

a') En la LAU 1964, concurre la causa de excepción a la prórroga forzosa analizada ante la falta de uso de la cosa arrendada, y deviene la resolución del contrato. No existe consenso sobre si es posible *per se* la resolución del contrato por falta de uso sin que concurra la causa de excepción a la prórroga forzosa por desocupación. En ninguna de las leyes de arrendamientos urbanos se especifica si existe tal posibilidad<sup>157</sup>.

<sup>156</sup> REYES MONTERREAL, J. M., “El desahucio del inquilino por no necesitar la vivienda”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 277, 1954, p. 4, explicó que el uso de la cosa arrendada se configuraba entonces “no como un derecho de uso, sino como una obligación de uso”. GARCÍA GALÁN, E., “El no uso de la cosa arrendada”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 268-269, 1954, p. 6, precisó que “el uso es fin institucional del arrendamiento, es la propia causa del contrato (cambio del uso por precio), y por ello el no uso cae fuera de la legislación especial”. Por su parte, la SAP Salamanca de 28.9.1998, AC 1998\1760, explica que “[l]a utilización de la vivienda constituye así, no sólo un derecho del inquilino, sino también una obligación”. MONTERO PALACIOS, F., “El no uso”, *op. cit.*, pp. 568-569.

<sup>157</sup> Aludían a esta laguna CARRERAS-PRESAS Y GIL, L., “El “no uso” en el Arrendamiento Urbano. Su examen a través del Derecho Positivo”, *Foro Gallego*, 82, 1952, p. 371; MONTERO PALACIOS, F., “El no uso”, *op. cit.*, p. 568; BELTRÁN FUSTER, L., “El no uso”, *op. cit.*, p. 99; GARCÍA GALÁN, E., “El no uso de la cosa arrendada en la nueva ley”, *op. cit.*, p. 3; SOTO NIETO, F., “Viviendas o locales de negocio permanente, habitual o temporalmente deshabitados”, *Revista General de Derecho*, 117, 1954, pp. 290-300; REYES MONTERREAL, J. M., “El desahucio del inquilino”, *op. cit.*, pp. 3-5; SABATER TOMAS, A., “El no uso y la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista de Derecho Privado*, Tomo XXXIX, 1955, p. 770; GISBERT CALABUIG, F., “Arrendamientos urbanos. Resolución por no uso”, *Pretor*, 1, 1958, p. 55; y GALLARDO RUEDA, A., “Justas causas”, *op. cit.*, pp. 3-25. ALIA PAZOS, M., “El no uso de la cosa arrendada como causa de resolución del contrato”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 217, 1953, pp. 9-10, explicaba que “resulta incongruente que el propietario que tiene una casa cerrada se vea compelido por la Autoridad gubernativa a un arrendamiento [...] mientras

Las causas de resolución de los contratos de arrendamiento vinieron establecidas por última vez, en lo que respecta a la normativa que disponía la prórroga forzosa, en el art. 114 LAU 1964. De entre estas solo puede encajar respecto de la falta de uso la séptima, que disponía la resolución si el arrendatario o quienes convivían con él causaban daños dolosos a la vivienda. El art. 111 obligaba al arrendatario a reparar tanto los daños dolosos como los negligentes soportando su coste, y se podía acumular, en el caso de daño doloso, la resolución del contrato prevista en el art. 114.7. Por tanto, solo era posible resolver el contrato por falta de uso si concurría una excepción a la prórroga forzosa, si existía un daño doloso fruto de la falta de uso<sup>158</sup>, o si procedía el desahucio por deshabitación en el desahucio por necesidad social. Una vez se ha resuelto el contrato, de forma indirecta en virtud de esta excepción a la prórroga, de forma directa por causar daños dolosos a la finca como consecuencia de la falta de uso, o por el desahucio por deshabitación en el desahucio por necesidad social<sup>159</sup>, se podía proceder al desahucio del arrendatario.

b') En la LAU 1994, el art. 27 establece las causas por las que procede la resolución del contrato, que versan sobre el incumplimiento de las obligaciones de las partes. El art. 27.2 f) dispone que cuando la vivienda deja de estar destinada a vivienda permanente del arrendatario o de quien la ocupe, conforme a lo dispuesto en el art. 7, procederá la resolución del contrato. Una vez resuelto el contrato, se podrá desahuciar al arrendatario. Esta causa de resolución ha tenido una aplicación escasa en

---

que el inquilino que no usa de la cosa arrendada, amparado en los derechos que le otorga la Ley, no esté obligado a nada”.

<sup>158</sup> Cfr. CARRERAS-PRESAS Y GIL, L., “El “no uso” en el Arrendamiento Urbano”, *op. cit.*, p. 376, expresaba que pese a existir falta de uso o daños no dolosos, no cabe la resolución por falta de acción del propietario en sentido procesal, y por la carencia de precepto en que basar la petición de resolución. En el mismo sentido, MONTERO PALACIOS, F., “El no uso”, *op. cit.*, p. 570, planteaba que en el caso de existir daños estando las viviendas habitualmente deshabitadas “la responsabilidad existente no había de llegar hasta la resolución del contrato, porque el único supuesto [...] exige la producción de daños *dolosamente*”.

<sup>159</sup> SOTO NIETO, F., “Resolución por falta de uso. Relación y diferencia del precepto del núm. 3 del artículo 62 de la L.A.U. con otros preceptos legales”, *Revista General de Derecho*, 186, 1960, pp. 213-214, sobre el alcance de la DA expresó que el desahucio social está inspirado y ordenado en atención a un interés público primordial y la excepción a la prórroga por no uso en el interés privado el que la preside. FUENTES LOJO, J. V., *Suma de Arrendamientos Urbanos*, Tomo II, Barcelona, Librería Bosch, 1984, pp. 2124-2130.

los contratos otorgados con posterioridad a la aprobación<sup>160</sup> de la LAU 1994. La LAU 1994 protege la necesidad permanente de vivienda del arrendatario, y por ello establece una obligación de uso de la vivienda arrendada que en la práctica resulta difícil de aplicar.

### 3.3.5. Ocupación por el arrendatario de dos o más viviendas en la misma población sin ser necesario para cubrir sus necesidades

La ocupación del arrendatario de dos o más viviendas sin que exista necesidad de ellas fue incorporada como excepción a la prórroga por primera vez en el art. 62.4 LAU 1956, y se dispuso también en el art. 62.4 LAU 1964. Consiste en la posibilidad que tiene el arrendatario de usar o habitar dos o más viviendas en la misma población<sup>161</sup> sin que su uso sea indispensable para cubrir sus necesidades<sup>162</sup>. El *uso no indispensable* expresado en la excepción se refiere a que la ocupación de esas dos viviendas tiene que

<sup>160</sup> En las sentencias relativas a los contratos otorgados con posterioridad a la LAU 1994 se ha estimado esta causa en pocas ocasiones. Un ejemplo es la SAP Valladolid de 25.5.2001, JUR 2001\191150 y la SAP Las Palmas de 26.9.2007, JUR 2008\49605. RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Artículo 27. Incumplimiento de obligaciones”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013, p. 933, admite que para que pueda prosperar la acción resolutoria, el arrendador tendrá que probar que la finca estuvo destinada en una primera etapa a uso de vivienda y que posteriormente el ocupante la usó con una finalidad primordial distinta e incluye también “el supuesto en que el ocupante de la finca la destina desde el primer momento a una finalidad distinta a la de vivienda”. GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 27. Incumplimiento de obligaciones”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014, p. 710, manifiesta que esta causa resolutoria se tendría que suprimir y mantenerla solamente “cuando el inquilino alterara el destino de la vivienda en contra de las previstas contractuales”. Para el caso de que no existiese una legislación especial de arrendamientos urbanos, se aplicaría el art. 1556 CC. SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., “Artículo 1556”, en CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J., VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (dirs.), *op. cit.*, Volumen IV, p. 396, quien expresa que el precepto sanciona el incumplimiento de las obligaciones, pudiendo elegir quien cumpla entre la resolución del contrato con la indemnización de daños y perjuicios, o solamente esta última. LUCAS FERNÁNDEZ, F., “Comentario al artículo 1556”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *op. cit.*, Tomo II, pp. 1098-1099, precisa que aunque el precepto hable de rescisión, debe “conectarse con la resolución en general al tratarse de un remedio concedido en hipótesis de incumplimiento”. Sobre la rescisión, véase DE CASTRO Y BRAVO, F., *El Negocio Jurídico*, Madrid, Civitas, 1985, pp. 517-528. GARCÍA GALÁN, E., “El no uso de la cosa arrendada”, *op. cit.*, p. 6, explicó que “el no uso de la cosa arrendada es causa de desahucio en el Derecho común, aunque no se acredite que, con tal omisión, se hayan ocasionado daños en la misma culposamente o por negligencia”.

<sup>161</sup> En cuanto a la interpretación del término *población*, FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 847, explicó que debe referirse al “núcleo o núcleos urbanos independientes, conexos por razón de medios de comunicación, lugares de trabajo, etc.”. CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, p. 346.

<sup>162</sup> SOTO NIETO, F., “Resolución por falta de uso”, *op. cit.*, p. 612, precisó que para que concurriese esta causa de excepción era suficiente que el arrendatario tuviese a su disposición dos o más viviendas. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 839, admitieron que un arrendatario dispusiese en otro inmueble para sus actividades profesionales, o de dos o más viviendas de pequeñas dimensiones para albergar a una familia numerosa. Véase, en este sentido, la STS de 26.4.2011, RJ 2011\3718, en la que no puede acreditarse que la arrendataria hubiese ocupado físicamente otra vivienda que no fuera la arrendada. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 842, explicaba que “son más de los que se cree los pisos que, sobre todo en las grandes ciudades, aparecen arrendados para atender a situaciones equívocas”.

resultar prescindible para cubrir las necesidades del arrendatario. La ocupación debe realizarse a título de arrendatario o asimilable<sup>163</sup>, como son el usufructuario, el habitacionista y el titular de otro derecho real de uso. Esta excepción encuentra su justificación en que la protección que supone la prórroga para el arrendatario debe responder a la satisfacción de su necesidad de vivienda. Si desaparece dicha necesidad, decae el fundamento tuitivo legitimador de la prórroga forzosa. Por tanto, implica una sanción al uso innecesario. El derecho de denegación de prórroga forzosa se ejerce de forma distinta en función del número de arrendadores. Si son varios los arrendadores, este derecho corresponde al primer arrendador que lo ejercite. En caso de que solo exista un arrendador, corresponde al arrendatario el derecho de señalar la vivienda o viviendas que tenga que desalojar. Si no lo ejecuta en un plazo de treinta días siguientes al requerimiento fehaciente del arrendador, este podrá denegarle la prórroga respecto de las viviendas que no necesite. En el caso de que solo una de las viviendas esté arrendada, el arrendatario carece de la facultad de elección.

Este supuesto de excepción a la prórroga forzosa podría depurarse por completo en la práctica si se crease un registro de arrendatarios, como sucedía con el registro de aspirantes a arrendatarios en la constitución forzosa del arrendamiento<sup>164</sup>. En él debería comprobarse, antes de inscribir a los arrendatarios, que solo ocupan las viviendas necesarias para satisfacer sus necesidades. La sanción que esta excepción supone para el arrendatario solo tiene sentido en el caso de que la prórroga sea indefinida, con la renta “congelada” y con sus posibles subrogaciones. En el caso de no preverse, el arrendatario disfrutaría de un arrendamiento indefinido a un precio fuera de mercado sin destinarlo al uso habitacional, y por eso se limitaba a las viviendas que necesitase el arrendatario. En cambio, si la prórroga forzosa tiene carácter temporal, aunque sea de larga duración y a precio de mercado, carece de sentido porque el arrendatario no tiene que residir de forma continuada en la vivienda arrendada. De esta manera, a pesar de la existencia del art. 27 LAU 1994, puede tener dos o más viviendas arrendadas sin tenerlas habitadas, ya que con una renta a precio de mercado, no posee relevancia si no se le da uso habitacional.

---

<sup>163</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 838, consideraron que bastaba la ocupación a título de “dueño, usufructuario, fiduciario, habitacionista, de derecho real de uso, etc., y no, en cambio, de subarrendatario no protegido, precarista, etc., aunque la doctrina de suplicación no parece admitir tal distinción”. En el mismo sentido se pronunciaron CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, p. 346.

<sup>164</sup> Véase *supra* apartado 3.10 del Capítulo Primero.

#### 4. La actualización del arrendamiento forzoso de vivienda: la expropiación temporal del uso de viviendas

Las manifestaciones del arrendamiento forzoso se concretan en la constitución forzosa y en la prórroga forzosa. En realidad, lo que estos mecanismos permiten viene contenido en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas aunque no integren una forma de arrendamiento forzoso, porque no se impone el arrendamiento sino que se utiliza el mecanismo expropiatorio y la Administración interviene en el contrato como parte arrendadora.

La expropiación forzosa supone el ejercicio de una potestad ablatoria o restrictiva real mediante la transferencia coactiva expropiatoria de un bien o derecho patrimonial, a cambio de una compensación del equivalente económico del bien expropiado. De esta manera, la expropiación implica una conversión económica de derechos, porque el bien expropiado viene a ser sustituido por su equivalente económico en forma de indemnización. La expropiación no conlleva la negación del derecho de propiedad privada, sino solamente su sacrificio ante determinados intereses públicos o sociales superiores, en este caso el favorecimiento del acceso a la vivienda. En abstracto, las características que pueden extraerse de la expropiación forzosa consisten en las siguientes:

- a) *Carácter singular*. Significa que la expropiación conlleva una privación singular, es decir, la privación de bienes o derechos concretos y determinados. Esta característica permite calificar a la expropiación forzosa como de limitación del dominio, y no de límite del dominio en interés privado, porque el beneficiario de la expropiación es un sujeto privado, y los límites, que no tienen carácter indemnizable, integran el contenido esencial del derecho de propiedad.
- b) *Carácter coactivo*. Supone un acto o medida que se acuerda de manera imperativa y unilateral por parte de la Administración expropiante.
- c) *Carácter real u ob rem*. La implicación que tiene esta característica es que la expropiación afecta a un bien o derecho patrimonial y no al propietario por su condición de titular del objeto de la expropiación.
- d) *Carácter formal*. La expropiación ha de sujetarse a un determinado procedimiento, legalmente reglado y que cumple una función esencial de

garantía jurídica del interés público, reflejado en el fin de la expropiación o *causa expropriandi*, que legitima el uso de esta potestad administrativa.

Cabe señalar que aunque la vigencia de la expropiación temporal del uso de viviendas no esté limitada a un determinado plazo, como sucedió en el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas previsto en la DT 23 a) LAU 1946 y en las DDAA 2 a) LLAU 1956 y 1964, responde a una necesidad coyuntural de mejora del acceso a la vivienda y de reducción del número de ejecuciones hipotecarias y lanzamientos que se producen en la actualidad<sup>165</sup>. Sin embargo, esta necesidad no puede justificar los defectos constitucionales en virtud de los cuales todas las normas, salvo el Decreto-ley 1/2015 y la Ley 4/2016, de Cataluña, fueron impugnadas<sup>166</sup> y que serán analizados en el Capítulo Sexto.

Por la importancia que tiene la expropiación temporal del uso de viviendas en el actual contexto de medidas de mejora del acceso a la vivienda, es necesario dedicar este apartado a abstraer los elementos comunes a la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas para integrar sus características principales. Estas características servirán al análisis posterior de esta legislación en los Capítulos relativos al objeto, los sujetos, el contenido contractual y la formación y ejecución del arrendamiento derivado de la expropiación temporal del uso de viviendas.

---

<sup>165</sup> 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, S. (dir.), SIMÓN MORENO, H. (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Madrid, Edisofer, 2011, p. 148, sobre la *ratio legis* de las normas de acceso a la vivienda expresa que “la reformulación del derecho privado, que debe impulsar de nuevo el mercado de la vivienda por sí mismo –sin necesidad de intervención pública, excepto el marco legislativo adecuado–, pasa por superar la «alternativa dominio-alquiler» y llegar a una «combinación entre dominio y alquiler». Estas normas han sido aprobadas en el siguiente contexto: según el análisis estadístico del Consejo General del Poder Judicial, en el año 2015 se produjeron 29.255 ejecuciones hipotecarias y 35.677 lanzamientos. Las ejecuciones hipotecarias acumuladas desde el año 2008 son 607.801 y los lanzamientos son 414.370. Atiéndanse CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, “Una aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios”, *Boletín de Información Estadística*, 35, 2013, pp. 1-9, CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *La justicia dato a dato: año 2014. Estadística Judicial*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2015, p. 57, y CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *La justicia dato a dato: año 2015, op. cit.*, pp. 57-58. Por su parte, el MINISTERIO DE FOMENTO, *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Anual 2014*, Madrid, Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento, 2015, p. 75, expresa que “[e]n cuanto a la estadística de ejecuciones hipotecarias y lanzamientos que elabora el Consejo General del Poder Judicial, debe tenerse en cuenta que no distingue entre vivienda habitual y otros bienes inmuebles”. BERROCAL LANZAROT, A. I., “La protección del deudor hipotecario en el actual contexto de crisis económica”, *Cuadernos de Derecho y Comercio*, 58, 2012, pp. 18-19, alude que el 60% de los procesos de ejecución hipotecaria habían finalizado con el lanzamiento del ocupante de la vivienda.

<sup>166</sup> Cfr. MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, pp. 416-417, quien apuesta por el encaje constitucional de dichas normas: “la expropiación forzosa resulta necesaria y proporcionada [...] adolece de ciertas lagunas y carencias de técnica normativa que habría que depurar [...] pero que no constituyen, a mi juicio, tachas de inconstitucionalidad”.

#### 4.1. Procedimiento administrativo de expropiación forzosa: el procedimiento expropiatorio de urgencia

Para proceder a expropiar temporalmente el uso de la vivienda existe un *procedimiento administrativo*<sup>167</sup>. Dicho procedimiento se encuentra regulado en la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa<sup>168</sup> –en adelante LEF– y en el Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa<sup>169</sup> –en adelante REF–, puesto que la competencia es estatal<sup>170</sup> en virtud del art. 149.1.18ª CE, y puede configurarse de dos maneras. Por una parte, puede tener carácter *autónomo*, de conformidad con la normativa de Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura<sup>171</sup>; por otra parte, puede derivar de otro procedimiento administrativo *previo*, como en el art. 42.6 de la Ley 18/2007, de Cataluña, donde provenía del procedimiento de declaración del incumplimiento de la función social de la propiedad, y en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, que deriva del procedimiento administrativo de ejecución forzosa mediante la ejecución subsidiaria de las obras necesarias para cumplir con las condiciones de habitabilidad de las viviendas. En todas las normas<sup>172</sup> que establecen la expropiación temporal del uso de viviendas se prevé la declaración de urgente ocupación, motivo por el cual se trata de una expropiación *urgente*, de conformidad con el art. 52 LEF.

#### 4.2. Objeto de la expropiación: el uso o el usufructo de la vivienda deshabitada

La expropiación temporal recae sobre el *uso* de la *vivienda deshabitada*, en Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco, y en la Ley 4/2016, de Cataluña. Por su parte, la Ley 18/2007, de Cataluña, el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, así como la legislación de la Comunidad Valenciana y Extremadura, se refieren al *usufructo*. No existe ninguna normativa estatal que defina qué debe entenderse por *vivienda*, ni tampoco cuándo se

<sup>167</sup> Véase *infra* apartado 3 del Capítulo Quinto.

<sup>168</sup> BOE de 17.12.1954.

<sup>169</sup> BOE de 20.6.1957.

<sup>170</sup> BAÑO LEÓN, J. M., “Artículo 149.1.18ª”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009, pp. 2390-2397, y ENTRENA CUESTA, R., “Artículo 149”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 2564-2572.

<sup>171</sup> Véanse el art. 5 LFSVA que modifica los arts. 27-39 de la Ley 1/2010, el art. 1 LFDN que actualiza los arts. 42 bis a 42 quinquies de la Ley 10/2010, el art. 1 LMVC que reforma los arts. 80-96 de la Ley 2/2003, los arts. 59 y 74 LVPV, el art. 13 LFSVCV y el art. 2 LESVE.

<sup>172</sup> Véanse la DA 1 LFSVA, el art. 7 LFDN, la DA 4 LMVC, el art. 4.4 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, el art. 75 LVPV, los arts. 15 y 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, el art. 13 LFSVCV, y el art. 2 LESVE.



considera que está *deshabitada*. En Andalucía, Navarra y Canarias<sup>173</sup> se dispone que por *vivienda* debe entenderse “toda edificación que, por su estado de ejecución, cuente con las autorizaciones legales para su efectiva ocupación” o que pueda solicitarlas y que esté prevista para el uso habitacional. Este concepto difiere con el art. 3 a) de la Ley 18/2007, de Cataluña, que la define<sup>174</sup> como “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 que fija la presente ley y la normativa que la desarrolle y cumple la función social de aportar a las personas que residen en ella el espacio, las instalaciones y los medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación”. Por su parte, el art. 2.1 LAU 1994 precisa que el arrendamiento de vivienda recae sobre una edificación habitable cuyo destino primordial sea satisfacer la necesidad de vivienda del arrendatario<sup>175</sup>. La finca urbana tiene que referirse a una edificación habitable, es decir, debe tratarse de una estructura arquitectónica permanentemente unida al suelo, según exige el art. 334.1 CC. En consecuencia, podemos definir la vivienda deshabitada como aquella que, además de reunir los requisitos para que la edificación sea calificada de vivienda, esté deshabitada sin causa justificada –en el caso de la Ley 18/2007, de Cataluña, y del País Vasco– o sin incurrir en una exclusión normativa en el resto de la normativa, durante un determinado plazo.

<sup>173</sup> Véanse el art. 5 LFSVA, que modifica el art. 25.1 de la Ley 1/2010, el apartado primero del art. 1 LFN que reforma el art. 42 bis de la Ley Foral 10/2010, y el art. 26 LMVC que actualiza el art. 81.1 de la Ley 2/2003.

<sup>174</sup> Véase *infra* apartado 2.7.1 del Capítulo Séptimo. Este concepto también se contiene en el art. 5 a) de la Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012. MENÉNDEZ MORENO, A., “Nada es lo que parece. A propósito del impuesto sobre las viviendas vacías, de la Ley de 21 de julio de 2015, de la Generalidad de Cataluña”, *Quincena fiscal*, 17, 2015, p. 13, considera sobre esta definición que tiene “expresiones propias de una literatura hondamente social y, como es frecuente en ella, literariamente pobre («cumplimiento y cumple» o «necesarios y necesidades», se utilizan reiterada, tautológica y cacofónicamente)”.

<sup>175</sup> PARRA LUCÁN, M. A., *El Contrato de Arrendamiento de Vivienda*, *op. cit.*, p. 37, complementa esta definición de vivienda, que se encuentra en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, con la LAU 1994: “[e]xiste un concepto legal de arrendamiento de vivienda, conforme al cual es «aquel arrendamiento que recae sobre una edificación habitable cuyo destino primordial sea satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario» (artículo 2.1 LAU) o, también, aunque no viva en ella el arrendatario, de «su cónyuge no separado legalmente o de hecho, o sus hijos dependientes» (artículo 7.1 LAU)”. PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, p. 53, detallan sobre el *destino primordial* que es posible que en la finca se desarrollen actividades distintas de la vivienda y que el contrato quede igualmente incluido en el ámbito de aplicación de la LAU 1994. Atiéndanse la SAP Madrid de 9.3.2004, JUR 2004\249301, que explica que pese a ejercer una actividad artesanal de carpintería, no perdía la condición de arrendamiento de vivienda, y la STS de 16.10.2009, RJ 2009\5581, que precisa que la designación de domicilio social de una vivienda arrendada para su uso habitacional no impide la calificación de arrendamiento de vivienda.

Solamente se expropia el uso de la vivienda, lo que significa que no se trata de una expropiación plena o total, como permite el art. 2 REF. Respecto del contenido de la expropiación, según se refiera al uso o al usufructo, la principal implicación práctica que tienen ambos derechos es que el derecho de uso, con carácter general, es intransmisible, en virtud del art. 525 CC, porque se trata de un derecho personalísimo, a diferencia del derecho de usufructo, que puede transmitirse.

El art. 1.1 LEF prevé como finalidades de la expropiación el arrendamiento y la ocupación temporal, además de la venta, la permuta, el censo, o la mera cesación del ejercicio del derecho expropiado. En consecuencia, el arrendamiento<sup>176</sup> es la única finalidad que puede articularse mediante la expropiación forzosa, no así la ocupación temporal porque está vetada para las viviendas en virtud de la prohibición expresa contenida en el art. 109 LEF. La consideración relativa a que el derecho de uso no se pueda transmitir no significa que su titular, es decir, la Administración, no pueda ceder de forma gratuita el derecho de uso sobre la vivienda sin transmitirlo<sup>177</sup>, puesto que es posible entregar a otra persona, en este caso el beneficiario de la expropiación, la vivienda sobre la que recae el derecho de uso, como sucede en estos casos en los que aparte de requerir la satisfacción de una contribución al justiprecio no se exige renta alguna posteriormente. Pese a que los dos derechos admitan la posibilidad de percibir frutos en su disposición –aunque con contenido diferente, según expresan el art. 471 CC para el usufructo con un amplio contenido, y el art. 524 CC para el uso con un contenido limitado solo a la satisfacción de las necesidades del usuario y su familia–, lo

<sup>176</sup> El arrendamiento forzoso como carga expropiatoria se regula específicamente en: el art. 93 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario –publicado en el BOE de 3.2.1973–, relativo a la ejecución de Planes Generales de Transformación de Grandes Zonas; *idem*, arts. 154-160, en el sistema de fincas rústicas de mejora forzosa; o con fines de almacenamiento de cosechas, véanse el art. 18 del Decreto-Ley de 23 de agosto de 1937, de Ordenación Triguera –publicado en el BOE de 25.8.1937–, y finalmente el art. 10 del Decreto-ley de 10 de agosto de 1954 por el que se dictan normas sobre el cultivo de la vid, que fue publicado en el BOE de 31.8.1954.

<sup>177</sup> ALBALADEJO, M., *Derecho Civil III. Derecho de Bienes*, Madrid, Edisofer, 2010, p. 559, explicó en relación con el derecho de uso y de habitación que “[a] diferencia del usufructo, el uso y la habitación son intransmisibles, tanto ellos mismos como su ejercicio [...] [l]o que sí que es posible es entregar a otro la cosa sobre la que recaen –no para que la utilice onerosa o gratuitamente– al objeto de que por ejemplo, sea custodiada. Entendemos que la intransmisibilidad no es de Derecho cogente. Puede, pues, establecerse la transmisibilidad en el título constitutivo, o bien la posibilidad de, sin transmitir el derecho, ceder su disfrute”. Por su parte, LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho Civil III. Derechos reales*, Volumen primero. Posesión y propiedad, Madrid, Dykinson, 2011, edición revisada por LUNA SERRANO, A., p. 79, expresó sobre la *intransmisibilidad* que “la cesión de estos derechos frustra su finalidad misma ya que impide la satisfacción directa de las necesidades del usuario o habitacionista”. LASARTE ÁLVAREZ, C., *Compendio de derechos reales*, *op. cit.*, pp. 145-149. BLASCO GASCÓ, F. P., *Instituciones de Derecho Civil. Derechos reales. Derecho registral inmobiliario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 312. CÓRDOBA, M., “Soluciones al problema de la vivienda: El Derecho de Uso de Inmuebles”, *Análisis Financiero*, 101, 2006, pp. 24-31.

cierto es que el único derecho que otorga la posibilidad de arrendar la vivienda y disponer enteramente de los frutos es el usufructo.

Para que esta imposibilidad jurídica de arrendar una vivienda sobre la cual la Administración solamente ha expropiado el derecho de uso no se convierta en una imposibilidad material de constituir el arrendamiento, cabe entender que aunque el uso y el usufructo no son derechos asimilables ni equivalentes, ambos deben permitir ceder la vivienda de manera forzosa<sup>178</sup> para cumplir con el fin de la expropiación. Además, la intransmisibilidad del derecho de uso puede quedar en entredicho cuando, en atención a la satisfacción de determinados intereses públicos, se altera esta característica<sup>179</sup>. En definitiva, las normas que han previsto la expropiación temporal del uso de viviendas pretenden crear una medida de arrendamiento forzoso, aunque intervenga la Administración como parte, de modo que poco sentido tendría que la Administración expropiase el derecho de uso de una vivienda deshabitada para que, posteriormente, no se pudiese ceder.

Este extremo se justifica porque el propio art. 348 CC define la propiedad como el derecho de gozar y disponer, con lo cual el uso y el usufructo tienen una raíz común<sup>180</sup>, y ello implica la correspondiente percepción de los frutos por parte de la Administración, que es parte arrendadora, aunque en el uso se encuentren limitados. El derecho de uso solo sería susceptible de una cesión a favor del beneficiario de la expropiación, pero el beneficiario y futuro arrendatario tendría que satisfacer una parte del justiprecio en concepto de contribución a su pago; dicha contribución impide *per se* calificar la cesión posterior del inmueble de gratuita por completo, porque aunque no exista precio, se ha producido el abono de una contraprestación previa al arrendamiento por ser el beneficiario de la expropiación.

<sup>178</sup> MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, pp. 400-401, explica respecto de la diferencia entre uso y usufructo en cuanto a la expropiación y concluye que las normas quieren crear una suerte de alquiler forzoso. Por su parte, AZNAR SÁNCHEZ-PARODI, I., “La dación en pago y otras medidas de protección del deudor hipotecario; en particular, la expropiación temporal del uso de la vivienda habitual”, *Revista Jurídica del Notariado*, 88-89, 2014, pp. 204-205, mantiene una concepción restrictiva del derecho de *uso* y considera que “[e]l derecho de uso, tal y como se concibe en las diferentes iniciativas de las Comunidades Autónomas y a la vista del art. 5 no podría ni arrendarse ni traspasarse a terceros por ningún título”.

<sup>179</sup> Un ejemplo se encuentra en el art. 64.2 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, publicada en el BOE de 29.12.2004, que dispone que un juez, excepcionalmente, podrá autorizar que la persona protegida concierte con la sociedad pública correspondiente la permuta del uso atribuido de la vivienda familiar por el uso de otra vivienda.

<sup>180</sup> DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Volumen III (Tomo II), Derechos reales en particular, Madrid, Tecnos, 2012, pp. 365-366, sobre el origen común de los derechos de uso y habitación y detallan que “han sido siempre considerados como una especie de secuela o de apéndice básico del derecho de usufructo [...] aparece una nueva configuración del derecho de uso que lo aproxima al usufructo y lo convierte en una especie de pequeño usufructo”.

Cabe precisar que el art. 562-4 del Código Civil de Cataluña<sup>181</sup>, aunque configura con carácter general el derecho de uso como intransmisible, permite disponer de este si media el consentimiento del propietario. En este sentido, resulta necesario precisar que en Cataluña, debido a la configuración del derecho de uso, habría sido suficiente su expropiación sin alcanzar al derecho de usufructo para constituir un arrendamiento, aunque la percepción de los frutos se encuentre limitada como en el ámbito estatal. Sin embargo, en la actualidad, dos normas catalanas prevén la expropiación temporal de viviendas con objetos divergentes, en el caso de la Ley 4/2016 referido al uso, y en el Decreto-ley 1/2015 al usufructo, por lo que habría sido conveniente una mayor armonización de este objeto en Cataluña.

De esta manera, hay que considerar que el objeto de la expropiación se refiere al *uso habitacional de la vivienda*. En consecuencia, se tiene que prescindir de los conceptos restrictivos de uso y usufructo –como sucede con los conceptos de desocupación y deshabitación– para armonizar la normativa y poder constituir un arrendamiento, bien sea de forma ordinaria o considerando que la cesión en virtud del derecho de uso expropiado es onerosa por haber satisfecho el justiprecio, aunque sea en forma de contribución a su pago como en Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura. Por ello, resulta necesario referirse a la legislación que se analizará como expropiación temporal del *uso* de viviendas.

#### **4.3. Fundamento de la expropiación: el incumplimiento de la función social del derecho de propiedad**

La expropiación temporal del uso de las viviendas se dispone por *incumplir la función social del derecho de propiedad*, a la que se atenderá con más detalle posteriormente<sup>182</sup>. Para apreciar dicho incumplimiento, esta legislación atiende a dos elementos: a la deshabitación –en particular el tiempo de deshabitación– y a las circunstancias relativas a la vivienda deshabitada y a su propietario.

El art. 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, exige para considerar una vivienda como deshabitada que esté en esta situación durante más de dos años. Debido a la

<sup>181</sup> Sobre la distinción entre el derecho de uso y el derecho de habitación en el Código Civil de Cataluña respecto del Código Civil español, véase SIMÓN MORENO, H., “Propuestas de regulación para habitar parcialmente una vivienda”, en NASARRE AZNAR, S. (dir.), SIMÓN MORENO, H. (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Madrid, Edisofer, 2011, pp. 227-237.

<sup>182</sup> Véanse *supra* apartado 2 del Capítulo Primero e *infra* apartado 2 del Capítulo Tercero y apartado 2.2 del Capítulo Sexto.

derogación<sup>183</sup> del art. 12, aunque no se haya creado un censo de viviendas deshabitadas, existe un Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante<sup>184</sup>, dispuesto por la DA 1 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña. Este plazo no tiene que ser cumplido de forma continua, puesto que la continuidad es la ratio de la norma. Esta regla sirve para autointegrar el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, que prevé la expropiación temporal del usufructo si la vivienda está deshabitada por el incumplimiento de las condiciones de habitabilidad. El art. 56 LVPV exige un plazo de deshabitación de dos años y, entre otras medidas<sup>185</sup>, se podrá aplicar el arrendamiento forzoso de las viviendas declaradas deshabitadas, según prevé el art. 59, o la expropiación del derecho de propiedad, de conformidad con el art. 72.3 c).

Igualmente, en la Comunidad Valenciana se exige un plazo de dos años de deshabitación, según dispone el art. 13 LFSVCV. Este plazo se reduce a seis meses en el curso de un año en Andalucía, Navarra, Canarias y Extremadura<sup>186</sup>. El plazo de seis meses indicado y el de dos años del País Vasco y de la Comunidad Valenciana, tienen carácter consecutivo, es decir, no se pueden interrumpir, a diferencia de la consideración efectuada en relación con la legislación catalana. La característica común a todos estos plazos es que, de no completarse, solamente se podrán imponer medidas de fomento y sancionadoras, y en ningún caso dará lugar a la expropiación temporal del uso de viviendas.

Las circunstancias referentes a la vivienda deshabitada y a su propietario, previstas en Andalucía, Navarra, Canarias, la Comunidad Valenciana y Extremadura<sup>187</sup>, se concretan en que la vivienda sea objeto de un procedimiento de ejecución hipotecaria instado por entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidad de gestión de activos, cuyo propietario –avalista o trabajador autónomo en determinadas circunstancias– se encuentre en especiales circunstancias de emergencia social. Asimismo, el País Vasco lo extiende a los procedimientos de desahucio por impago de la renta y lo reduce, en el

---

<sup>183</sup> La derogación se produjo mediante la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica, publicada en el BOE de 31.12.2011.

<sup>184</sup> Véanse *infra* apartados 4.1.1.1 del Capítulo Tercero e *infra* 4.2 del Capítulo Quinto.

<sup>185</sup> Vienen previstas en el art. 63.2: a) Ejercicio del derecho de adquisición preferente y del desahucio administrativo; b) Expropiación por incumplimiento de la función social; c) Venta o sustitución forzosa; d) Órdenes de ejecución; e) Canon sobre las viviendas deshabitadas; f) Alquiler forzoso en el caso de las viviendas deshabitadas; g) Imposición de multas coercitivas; h) Imposición de sanciones.

<sup>186</sup> Véanse el art. 5 LFSVA, el art. 1 LFN, el art. 26 LMVC y el art. 2 LESVE.

<sup>187</sup> Estas circunstancias se prevén en la DA 1 LFSVA, en el art. 7 LFN, en la DA 4 LMVC, en el art. 13 LFSVCV, y en el art. 2 LESVE.

caso de ejecución hipotecaria, solo al propietario, sin admitir ni a los avalistas ni a los trabajadores autónomos, de conformidad con el art. 74 LVPV.

La concreción de las circunstancias que pueden ocasionar emergencia o exclusión social resulta dificultosa, porque constituye un concepto jurídico indeterminado aunque necesario para poder ser finalmente beneficiario del arriendo fruto de la expropiación temporal del uso de la vivienda<sup>188</sup>. Se puede heterointegrar este concepto con el de *especial vulnerabilidad*<sup>189</sup> y así definir las circunstancias de emergencia o exclusión social como aquellas que puedan afectar a familias con menores de edad, mayores dependientes, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género o personas desempleadas sin derecho a prestación. Ninguna norma determina si la emergencia social debe preexistir al lanzamiento o si tiene que estar originada por esta situación.

Para ser beneficiario, en todas las normas expropiatorias excepto en la Ley 18/2007, en el Decreto-ley 1/2015, y en el art. 15 de la Ley 4/2016, de Cataluña –no así en el art. 17 de la citada norma–, se establece como requisito que se produzca una situación de emergencia o exclusión social, a lo que el art. 74 LVPV añade una situación de carencia habitacional, es decir, que dicha situación de emergencia o exclusión social provoque un déficit en la cobertura habitacional del beneficiario. Cabe inferir, por tanto, que la emergencia social se producirá si la especial vulnerabilidad es preexistente al lanzamiento y cuando la especial vulnerabilidad venga generada por esta situación. No se apreciará la emergencia social cuando, aunque se produzca el lanzamiento, afecte a personas que no se encuentren en circunstancias de emergencia o exclusión social y, en el caso del art. 74 de la Ley 3/2015 si, además, no tienen carencia habitacional.

#### 4.4. Carácter temporal de la expropiación del uso de viviendas

La expropiación tiene carácter *temporal*<sup>190</sup>. La temporalidad implica que existe un plazo máximo de expropiación en cada norma que oscila entre tres y diez años. Se establece

<sup>188</sup> Véase *infra* apartado 4.4.1 del Capítulo Tercero.

<sup>189</sup> Se dispone en la DA 1 LFSVA, en el art. 7 LFN, que modifica la DA 10 de la Ley 1/2010, en la DA 4 apartado 14 LMVC, y en el art. 74.10 LVPV, con el mismo contenido. NÚÑEZ IGLESIAS, A., “La suspensión de los lanzamientos en la ejecución hipotecaria”, en NÚÑEZ IGLESIAS, A. (dir.), ESCARTÍN IPIÉNS, J. A. (coord.), MARTOS CALABRÚS, M. A. (coord.), *La protección del deudor hipotecario. Aproximación a la Ley de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*, Granada, Comares, 2014, p. 201, define a la *vulnerabilidad* como “una especie de fragilidad material o moral a la que está expuesto el individuo, que le impide a priori ejercer convenientemente sus derechos, o que le coloca en una situación de inferioridad o de desequilibrio, haciéndole merecedor de protección”. Véase *infra* apartado 2.1.3 del Capítulo Séptimo.

<sup>190</sup> MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, p. 401, explica respecto del carácter temporal que “es lógico que una expropiación no plena de la propiedad, limitada a una simple facultad

un plazo de tres años improrrogables en Andalucía, Canarias, el País Vasco, el art. 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, y Extremadura<sup>191</sup>. Este plazo de tres años se dispone prorrogable a tres años más en la Comunidad Valenciana a tenor del art. 13 LFSVCV. En Navarra, se prevé un plazo máximo de cinco años improrrogables en el art. 7 LFDV, que modifica la DA 10 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, plazo que también se dispuso en el art. 42.6 de la Ley 18/2007, de Cataluña, ya derogado. Este plazo también lo establece el País Vasco en el art. 59 LVPV –que articula el arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas mediante la expropiación temporal del uso de viviendas–, pero puede prorrogarse hasta cinco años más. Finalmente, se determina un plazo mínimo de cuatro años y máximo de diez años en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015 y en el art. 15 de la Ley 4/2016, de Cataluña.

El art. 13.2 LAU 1994 dispone que el arrendamiento otorgado por un usufructuario o quien tenga un derecho de goce sobre la vivienda arrendada se extingue a la finalización del derecho del arrendador, motivo por el cual una vez ha finalizado el plazo de la expropiación, por vencimiento del derecho que permite el arrendamiento, se extingue también este. Por este motivo, sería oportuno que la finalidad tuitiva que cumple el art. 9 LAU, respecto del plazo mínimo, y el art. 10, sobre la prórroga del arrendamiento, fuese respetado por el plazo de la expropiación temporal del uso de viviendas. En consecuencia, el plazo de la expropiación debería coincidir con el previsto en materia de arrendamientos urbanos, de tres años de plazo mínimo y un año más de prórroga. Finalmente, cabe observar que en ninguna de estas normas se prevén unos elementos reglados para que la Administración decida discrecionalmente el plazo de la expropiación. Sería conveniente un desarrollo reglamentario de este extremo para evitar atender a apreciaciones subjetivas, como la necesidad del sujeto beneficiario o la recuperación de la inversión para garantizar las condiciones de habitabilidad, en el caso del art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña.

#### **4.5. Determinación del beneficiario y del sujeto expropiado**

La expropiación forzosa requiere de un sujeto *beneficiario*. La concreción de este beneficiario potencial difiere según la norma a la que nos refiramos. En la Ley 18/2007,

---

como el uso, tenga carácter provisional y no permanente, porque de otra forma se privaría de todo contenido útil al dominio sin una indemnización adecuada”. En la legislación administrativa existen modalidades de expropiación temporal en materia de legislación sectorial de aguas o de protección civil. Véase, acerca de la expropiación temporal en la legislación de aguas, la STS, 3ª, de 21.5.1986, RJ 1986\2991.

<sup>191</sup> Véanse la DA 1 LFSVA, la DA 4 LMVC, el art. 74 LVPV y el art. 2 LESVE.

ni en el Decreto-ley 1/2015, ni en la Ley 4/2016, de Cataluña, no se establecen unos requisitos para poder ser beneficiario, a diferencia del resto de la normativa de expropiación temporal del uso de viviendas. En el Decreto-ley 1/2015 no existe un beneficiario potencial –determinado por el cumplimiento de una serie de requisitos– a favor del cual deba expropiarse el usufructo de la vivienda y constituirse el arrendamiento. Por tanto, puede expropiarse temporalmente el usufructo a favor de un tercero ajeno a la vivienda; este no es el caso del resto de normativa, por cuanto se exige al beneficiario que tenga su residencia habitual y permanente en la vivienda objeto de la expropiación temporal del uso de viviendas.

El sujeto expropiado<sup>192</sup> puede referirse a una persona *física o jurídica*, como se prevé en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, para quienes adquieran una vivienda en un procedimiento de ejecución hipotecaria, en el art. 59 LVPV para el titular de la vivienda deshabitada, en el art. 15 de la Ley 4/2016, de Cataluña, para el titular de la vivienda que se encuentre en situación de exclusión residencial, y en el art. 17 de la misma norma para el ejecutante. Pero también puede dirigirse solamente a una persona *jurídica*<sup>193</sup> como en el resto de normas, en relación con las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos inmobiliarios, a las que se denominarán *personas jurídicas financieras* porque actúan en el mercado inmobiliario con ánimo de lucro, que hayan instado el procedimiento de ejecución hipotecaria –y de desahucio por impago de rentas en el art. 74 LVPV– y resulten adjudicatarias de la vivienda objeto de ejecución en la subasta judicial. Estas normas focalizan la intervención en materia de vivienda en las personas jurídicas, sin diferenciar entre públicas o privadas. Sin embargo, solamente podrá recaer en personas jurídicas públicas si son titulares de viviendas libres, por carecer de la característica de la inalienabilidad de los bienes de dominio público, puesto que las viviendas protegidas no constituyen el objeto de esta normativa. Igualmente, las normas tampoco precisan qué pasaría si los procedimientos de asignación de viviendas públicas se alargasen más allá de los seis meses, plazo máximo durante el que una vivienda puede estar desocupada sin una intervención pública, aunque parece que por el objeto, referido a una vivienda protegida, tampoco sería susceptible de intervención.

---

<sup>192</sup> Véase *infra* apartado 4.1.3 del Capítulo Cuarto.

<sup>193</sup> Atiéndanse el art. 5 LFSVA, en el art. 1 LFN, en el art. 26 LMVC, en el art. 74.1 LVPV, en el art. 13 LFSVCV, y en el art. 2 LESVE.



Para recuperar el uso de la vivienda, este conjunto normativo prevé que se establecerán los términos del retorno en el acta de ocupación, una vez transcurrido el plazo de la expropiación temporal del uso. Se reconoce el derecho de reversión, dispuesto en el art. 54 LEF, en caso de que las circunstancias de la persona beneficiaria se modifiquen antes de transcurrir los tres años y cuando se pierda la condición de beneficiario. Para recuperar el uso de la vivienda cabe señalar que la Administración expropiante deberá restablecer de forma efectiva al sujeto expropiado en la posesión de la vivienda, puesto que se ha expropiado solo su uso. La principal consecuencia se concreta en el desahucio y posterior lanzamiento del sujeto arrendatario, que a su vez ha sido el beneficiario de la expropiación y en cuyo favor se ha constituido el arrendamiento.

Uno de los motivos por los que algunas normas sobre expropiación temporal del uso fueron impugnadas consiste en que el sujeto expropiado solo puede referirse a una *persona jurídica financiera*. En consecuencia, la norma no se aplica a otras personas jurídicas que puedan actuar en el mercado inmobiliario con el mismo ánimo de lucro que la norma pretende sancionar con esta medida, como por ejemplo entidades inmobiliarias, promotoras y fondos de inversión. La diferencia de trato debería estar justificada de manera objetiva y razonable para no incurrir en la contravención del art. 14 CE, relativo al derecho a la igualdad<sup>194</sup>. En este caso, esta diferencia de trato resulta además contraria a los principios del proceso de reestructuración bancaria, porque existen entidades como la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria –en adelante SAREB<sup>195</sup>–, cuyo objeto social es la desinversión en el mercado inmobiliario. En definitiva, esta diferenciación hace que existan viviendas que por razones subjetivas no sean objeto de intervención.

#### **4.6. El justiprecio de la expropiación temporal del uso de viviendas**

La persona beneficiaria deberá pagar a la Administración expropiante el *justiprecio completo*, como se prevé en el art. 4 del Decreto-ley 1/2015 y en los arts. 15 y 17 de la

---

<sup>194</sup> Véase *infra* apartado 4 del Capítulo Sexto. Respecto de la preferencia de la persona jurídica sobre la física, MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, p. 401, se pronuncia en el sentido favorable a que no contraviene el principio de igualdad. ARGELICH COMELLES, C., “Viviendas”, *op. cit.*, pp. 193-194.

<sup>195</sup> La Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria fue concebida inicialmente en la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, publicada en el BOE de 15.11.2012, prevista de forma específica en el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos, publicado en el BOE de 16.11.2012, y desarrollada mediante la Circular 5/2015, de 30 de septiembre, del Banco de España, por la que se desarrollan las especificidades contables de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, S. A., publicada en el BOE de 2.10.2015.

Ley 4/2016, de Cataluña, o una cantidad en concepto de *contribución al pago del justiprecio*, en una cuantía que no supere al justiprecio y que no ultrapase cierta proporción de los ingresos de la unidad familiar, esto es: en el País Vasco, un importe no superior al 30% de los ingresos, y no superior al 15% si los ingresos no superan el salario mínimo interprofesional, de conformidad con el art. 74.6 LVPV; en Extremadura, una cuantía no superior al 30% de los ingresos de la unidad familiar sin excepción, como prevé el art. 2 LESVE; o un valor no superior al 25% de los ingresos, en Andalucía, Navarra, Canarias y la Comunidad Valenciana<sup>196</sup>. Esta contribución del beneficiario supone una exención parcial del pago del justiprecio al que de manera ordinaria está obligado el beneficiario, y la cantidad restante la deberá aportar la Administración expropiante para poder satisfacer el justiprecio al sujeto expropiado. La exención parcial del pago del justiprecio requiere, como mínimo, de mayor justificación, puesto que contraviene<sup>197</sup> abiertamente el art. 5.2 apartado 5 REF que establece que el beneficiario debe pagar el justiprecio de la expropiación.

#### **4.7. Las condiciones de habitabilidad y la expropiación temporal del uso de viviendas**

El cumplimiento de las *condiciones de habitabilidad* en la expropiación temporal del uso de viviendas no constituye un requisito para poder proceder a la expropiación. Las condiciones de habitabilidad solo resultan exigibles para el posterior arriendo y se cumplirán en dos supuestos: o porque la vivienda ya las reunía en el momento de la expropiación; o porque en el caso de la expropiación temporal del usufructo por incumplimiento de las condiciones de habitabilidad<sup>198</sup>, prevista en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, en las expropiaciones previstas en los arts. 15 y 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, o en el arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas mediante la expropiación temporal del uso de viviendas, prevista en el art. 59.2 LVPV, la Administración haya ejecutado las obras necesarias para hacer habitable la vivienda y

<sup>196</sup> De conformidad con la DA 1 LFSVA, el art. 7 LFN, la DA 4 LMVC, y el art. 13 LFSVCV.

<sup>197</sup> Véase *infra* apartado 4 del Capítulo Quinto. AZNAR SÁNCHEZ-PARODI, I., “La dación en pago y otras medidas”, *op. cit.*, p. 206, expresa en relación con el pago del justiprecio por parte del beneficiario que el hecho que en las normas de expropiación temporal del uso de viviendas se haya sustituido por una contribución es que “el pago del justiprecio, si no se realiza por el beneficiario, habrá de llevarse a cabo por la Administración expropiante”. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., “¿Puede la crisis perjudicar el derecho al cobro del justiprecio?”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 823, 2011, p. 5.

<sup>198</sup> Véase *supra* apartado 3.15.1.2 del Capítulo Primero. El art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, prevé que si el arrendador después de ser requerido para la ejecución de las obras que garanticen el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad se niega, la Administración le expropiará el usufructo de la vivienda para ejecutar dichas obras y posteriormente arrendarla por un plazo de entre cuatro y diez años.

poderla arrendar. Sin embargo, el cumplimiento de estas condiciones de habitabilidad será un requisito necesario para poder constituir un arrendamiento, y en el caso de las viviendas que nunca hayan sido habitadas se necesitará, además, la licencia de primera ocupación, para contar con los suministros básicos en la vivienda.

La habitabilidad de las viviendas arrendadas se encuentra regulada en el art. 26 LAU 1994, y se analizará con más profundidad en el Capítulo Tercero<sup>199</sup>. Dispone que cuando la ejecución en la vivienda arrendada de las obras de conservación o las autorizadas por la autoridad competente por parte del propietario la hagan inhabitable, el arrendatario podrá suspender el contrato o desistir del mismo<sup>200</sup>, sin tener derecho a una indemnización. Del análisis del contenido del art. 26 LAU 1994 en relación con la habitabilidad de la vivienda se desprende que la realización de las obras de conservación es un deber del propietario, y también un derecho. En consecuencia, aunque el arrendatario tenga necesidad de vivienda, debe soportar las obras como regla general, salvo que las obras hagan inhabitable la vivienda. La Administración únicamente intervendrá en la ejecución de las obras en la expropiación temporal del usufructo de viviendas prevista en el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, porque en caso de incumplimiento de la orden correspondiente, la Administración las ejecutará a costa del propietario mediante el mecanismo de la ejecución subsidiaria de los actos administrativos.

Como complemento, cabe aludir a que el art. 1558 CC, aplicable solo en caso de no existir legislación especial, dispone que si durante el arrendamiento resulta necesario efectuar una obra sobre la cosa arrendada y no puede diferirse hasta la finalización del

---

<sup>199</sup> Véase *infra* apartado 3.1 del Capítulo Tercero.

<sup>200</sup> ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II, op. cit.*, pp. 684-685, precisó que la obligación del arrendador en este ámbito es ejecutar las reparaciones necesarias para conservarlo en las condiciones procedentes, y el derecho es efectuar tales obras legalmente o de hecho, que exija la vivienda y que excedan de su conservación ordinaria. CLEMENTE MEORO, M., “Artículo 26. Habitabilidad de la vivienda”, en BLASCO GASCÓ, F. P. (coord.), *Arrendamientos urbanos: comentarios, jurisprudencia y formularios*, Tomo I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, pp. 922-923, explica que el objetivo es otorgar una solución ante la inhabilitación de las viviendas por causa de estas obras: “[p]ara que el arrendatario pueda suspender el contrato o desistir del mismo las obras a realizar han de reunir las siguientes características: a) ser obras de conservación o acordadas por una autoridad competente; b) hacer inhabitable la vivienda”. RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Artículo 26. Habitabilidad de la vivienda”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley, op. cit.*, pp. 861-877; ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., “Artículo 26. Habitabilidad de la vivienda”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *op. cit.*, pp. 632-652; VÁZQUEZ BARROS, S., *Ley de arrendamientos, op. cit.*, pp. 180-183. CLEMENTE MEORO, M., “Artículo 26. Habitabilidad de la vivienda”, *op. cit.*, p. 928, se muestra favorable a la interpretación conforme a la cual se otorgue el derecho de desistimiento y la suspensión del contrato de manera alternativa, porque “la inexigibilidad de la indemnización deriva de no ser imputable al arrendador la realización de las obras”.

contrato, el arrendatario tendrá que soportarla<sup>201</sup>, aunque sea molesta o le prive de una parte de la finca. El arrendatario solo podrá rescindir el contrato si la obra hace que la vivienda sea inhabitable<sup>202</sup>.

#### 4.8. Régimen jurídico y contenido contractual del arrendamiento fruto de la expropiación temporal del uso de viviendas

El arrendamiento derivado de la expropiación temporal del uso se *regirá por la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994*, según determina el art. 4.2, relativo al régimen aplicable a los arrendamientos de vivienda<sup>203</sup>, porque la expropiación es un medio para conseguir el objetivo final: el arrendamiento de la vivienda deshabitada. Este régimen aplicable conlleva dos consecuencias. En primer lugar, la ejecución del contrato y la litigiosidad que pueda derivarse, aunque la Administración actúe como parte arrendadora como se explicará en el Capítulo Cuarto, se ventilarán en la *jurisdicción civil*. Esta consideración se debe a la competencia objetiva por razón de la materia que establece el art. 249.1.6ª de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil<sup>204</sup> –en adelante LEC–, y a la inexistencia de un foro especial de competencia por la intervención de la Administración. En segundo lugar, el art. 5 LAU 1994 *excluye*<sup>205</sup> de la legislación de arrendamientos urbanos, y por ende del ámbito de aplicación de toda la expropiación temporal del uso, a las siguientes viviendas:

<sup>201</sup> SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., “Artículo 1558”, en CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J., VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (dirs.), *op. cit.*, Volumen IV, pp. 399-403. BADENAS CARPIO, J. M. (actualización de Pilar Cámara Águila), “Artículo 1558”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil, op. cit.*, pp. 1817-1818. PUENTE DE PINEDO, L., “Artículo 1558”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 1705-1706. Véase respecto de la total destrucción de la cosa la STS de 18.10.1978, RJ 1978\3080, en relación con el concepto de reparaciones urgentes, las SSTS de 9.2.1948, RJ 1948\148 y de 17.2.1993, RJ 1993\1238, y respecto de la resolución del contrato porque las obras hacen inhabitable la vivienda, la STS de 7.2.1935, RJ 1935\426.

<sup>202</sup> LUCAS FERNÁNDEZ, F., “Comentario al artículo 1558”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *op. cit.*, Tomo II, p. 1104, sobre la exégesis del art. 1558 expresa que trata de conciliar los intereses de ambas partes cuando las obras son necesarias y urgentes. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., “Artículo 26”, *op. cit.*, p. 635, sobre la diferencia entre el art. 1558 CC y el art. 26 LAU 1994 expresa que se encuentra en la utilización del término *desistimiento* en vez de la rescisión recogida en el art. 1558 CC, ya que en la LAU se permite además de desistir, lo que equivaldría a la rescisión del contrato, suspender el contrato.

<sup>203</sup> GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 4. Régimen aplicable”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014, pp. 83-85, y ORDÁS ALONSO, M., “Artículo 4.2. Régimen aplicable”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013, pp. 123-129.

<sup>204</sup> BOE de 8.1.2000.

<sup>205</sup> Véase *infra* apartado 3.2 del Capítulo Tercero. VALLADARES RASCÓN, E., ORDÁS ALONSO, M., “Artículo 5. Arrendamientos excluidos”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013, pp. 163-194, y GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 5. Arrendamientos excluidos”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014, pp. 97-107.

- a) Las viviendas que los porteros, guardas, asalariados, empleados y funcionarios, tengan asignadas por razón del cargo que desempeñen o del servicio que presten<sup>206</sup>.
- b) Las viviendas militares, con independencia de su calificación y régimen<sup>207</sup>.
- c) Los contratos en que se arriende una finca con casa-habitación pero que la finalidad primordial del arrendamiento sea el aprovechamiento agrícola, pecuario o forestal de la finca.
- d) Las viviendas universitarias, cuando hayan sido calificadas expresamente como tales por la propia Universidad propietaria o responsable de las mismas, para su asignación a los alumnos matriculados en la correspondiente Universidad y al personal docente y de administración y servicios<sup>208</sup>.
- e) La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, cuando haya sido comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa.

---

<sup>206</sup> PARRA LUCÁN, M. A., *El Contrato de Arrendamiento de Vivienda, op. cit.*, pp. 57-58, explica que las viviendas concedidas por razón del cargo desempeñado se trata de una forma de retribución del salario en especie. El salario en especie no puede superar el límite del 30% del salario del trabajador, según el art. 26 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, publicado en el BOE de 29.3.1995. La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, publicada en el BOE de 31.12.1996, prevé en el art. 106 que los funcionarios públicos puedan acceder a una vivienda por razón de su trabajo.

<sup>207</sup> Las viviendas militares están sujetas a la Ley 26/1999, de 9 de julio, de medidas de apoyo a la movilidad geográfica de los miembros de las Fuerzas Armadas, publicada en el BOE de 10.7.1999, y el Real Decreto 1286/2010, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, publicado en el BOE de 23.10.2010.

<sup>208</sup> PARRA LUCÁN, M. A., *El Contrato de Arrendamiento de Vivienda, op. cit.*, p. 59, advierte que para apreciar la exclusión de deberá calificar la vivienda como universitaria, atendiendo a la normativa dispuesta en cada Universidad y que puede darse el caso de que “una universidad pueda ser titular de unas fincas, no calificadas como universitarias, y que su régimen de arrendamiento no se someta a la propia normativa sino a la legislación general arrendaticia [...] no se tratará de un arrendamiento de vivienda si es solo por temporada –un curso académico, por ejemplo– (artículo 3 LAU)”.

## SEGUNDA PARTE: LA CONFIGURACIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA

### CAPÍTULO III. EL OBJETO DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA

#### 1. Planteamiento

La configuración del arrendamiento forzoso de vivienda se integra por los Capítulos Tercero, Cuarto y Quinto, relativos al objeto, los sujetos y el contenido contractual, y la formación y ejecución del arrendamiento forzoso. En este sentido, podemos adelantar respecto de este Capítulo que el arrendamiento forzoso de vivienda recae sobre una vivienda –que es su objeto– de forma directa, como en la constitución forzosa, o de forma indirecta o *per relationem*, como en la prórroga forzosa. La prórroga forzosa se aplicaba sobre cualquier vivienda arrendada cuyo plazo hubiese finalizado. En consecuencia, el objeto de la prórroga forzosa no necesita un análisis pormenorizado porque recaía sobre todas estas viviendas y sin exclusiones, ya que también se incluyeron dentro de su ámbito de aplicación las viviendas suntuarias, reguladas en el art. 6.2 LAU 1964. Por el contrario, la delimitación de las viviendas sujetas a la constitución forzosa requiere mayor precisión porque no todas pueden ser su objeto. Por esta razón, se dedicará este Capítulo al objeto de la constitución forzosa del arrendamiento de vivienda.

Para determinar el objeto de la constitución forzosa del arrendamiento de vivienda, se analizarán dos conjuntos normativos: la legislación que dispuso la constitución forzosa y la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, como manifestación actualizada de la constitución forzosa. La finalidad de este análisis es doble: por un lado, estudiar las previsiones normativas relativas a las viviendas sobre las que cabe constituir forzosamente un arrendamiento, y confrontarlas con la legislación de expropiación temporal del uso y el Derecho comparado; y, por otro lado, realizar un análisis crítico de la regulación vigente desde la abstracción de las características de estos conjuntos normativos.

#### 2. El objeto del arrendamiento forzoso: el incumplimiento de la función social del derecho de propiedad

Como hemos señalado, la función social<sup>1</sup> del derecho de propiedad, prevista en el art. 33.2 CE y que tiene reserva de ley estatal según el art. 53 CE, es la finalidad última a la que debe responder el ejercicio del derecho de propiedad como parte integrante de su contenido esencial. Para analizar la función social del derecho de propiedad sobre la vivienda objeto del arrendamiento forzoso, el art. 33 CE debe interpretarse conforme al art. 47 CE, relativo al derecho a la vivienda<sup>2</sup>, y sobre el cual las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en virtud del art. 148.1.3<sup>a</sup> CE. El cumplimiento de la función social del derecho de propiedad implica que el derecho de propiedad sobre la vivienda no tiene carácter absoluto, y que puede ser objeto de regulación mediante una norma con rango legal<sup>3</sup>. Dicha norma, en nuestro caso, regulará el derecho de propiedad de acuerdo con la *ratio legis* de las normas que han dispuesto la constitución forzosa y de las que prevén la expropiación temporal del uso de viviendas: que las viviendas se destinen al uso habitacional. La compatibilidad entre la regulación del derecho de propiedad, que tiene reserva de ley estatal, y el derecho a la vivienda, de competencia exclusiva autonómica, resulta necesaria porque en caso de

---

<sup>1</sup> Véase *infra* apartado 2.2 del Capítulo Sexto. Sobre la función social como límite intrínseco al derecho de propiedad, LASARTE ÁLVAREZ, C., *Compendio de derechos reales, op. cit.*, pp. 20-21, señala que “[r]ecurre, también por activa y por pasiva, a la idea de función social la Ley andaluza 4/2013, de 1 de octubre, sobre todo en la exposición de motivos y en la propia rúbrica oficial”. De manera complementaria, atiéndanse COLINA GAREA, R., *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*, Barcelona, Bosch, 1997, pp. 175-226, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., “Artículo 33”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009, pp. 909-921, GARRIDO FALLA, F., “Artículo 33”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 780-792, y CARAZO LIÉBANA, M. J., “La función social del derecho de propiedad y el derecho a la protección del medio ambiente”, en CASCAJO CASTRO, J. L. (coord.), *Derechos sociales y principios rectores: actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Santa Cruz de Tenerife, España, los días 27 y 28 de enero de 2011*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 750-761.

<sup>2</sup> Sobre el concepto constitucional de vivienda, VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, Iustel, 2011, p. 21, precisa que en el Derecho comparado el término vivienda es excepcional y que su localización constitucional se refiere al hábitat de la persona.

<sup>3</sup> Véase *infra* apartado 2 del Capítulo Segundo. La exigencia de una norma con rango legal habilita a las leyes y disposiciones con fuerza de ley –Decretos-leyes– a regular el derecho de propiedad. La STC 93/2015 de 14 de mayo, RTC 2015\93, en relación con el Decreto-ley 6/2013, de Andalucía, que dispone la expropiación temporal del uso de viviendas, manifiesta que “la única duda que cabe es si el Decreto-ley es una norma apta para cubrir la reserva de ley prevista en los arts. 33 y 53.1 CE, a lo que debe contestarse afirmativamente dado que ninguno de ellos hace mención expresa a la ley parlamentaria”. Véase también la STC 111/1983 de 2 de diciembre, RTC 1983\111. La primera norma que vincula el cumplimiento de la función social con el derecho a la vivienda es la Ley 24/1977, de 1 de abril, de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas de protección oficial construidas por el Ministerio de la Vivienda y los Organismos dependientes del mismo, publicada en el BOE de 4.4.1977. BLANCO, A., “Vivienda protegida: controles públicos reguladores del acceso y del disfrute”, *Colección Realidad Urbana*, 5, 2011, pp. 49-51. MARÍN GARCÍA, I., MILÀ RAFEL, R., “El alquiler forzoso”, *op. cit.*, pp. 6-7. MONTES PENADÉS, V. L., *La propiedad privada en el sistema del Derecho civil contemporáneo*, Madrid, Civitas, 1980, p. 386. BARNES VÁZQUEZ, J. (coord.), *El derecho de propiedad en la Constitución española de 1978*, Madrid, Tecnos, 1995, pp. 42-50. DOMÉNECH PASCUAL, G., “Cómo distinguir entre una expropiación y una delimitación temporal de la propiedad no indemnizable”, *InDret*, 1, 2012, pp. 10-26.

regularse el contenido esencial del derecho de propiedad desde la competencia exclusiva en materia de vivienda se estaría vulnerando el reparto competencial; precisamente este ha sido uno de los motivos por los que se han impugnado<sup>4</sup> algunas normas de expropiación temporal del uso de viviendas.

La sujeción del ejercicio del derecho de propiedad al cumplimiento de la función social conlleva que dicho ejercicio se someta a restricciones o limitaciones negativas. Respecto de la vivienda, se concreta en el *deber de destinar la vivienda al uso habitacional*<sup>5</sup>. Este deber solo se podrá incumplir según lo que establezcan las leyes, en nuestro caso, amparando dicho incumplimiento en la concurrencia de una justa causa o de una exclusión normativa. En caso contrario, en virtud del necesario cumplimiento de la función social del derecho de propiedad, se aplicará el arrendamiento forzoso, la expropiación temporal del uso de viviendas y la expropiación forzosa total. Este contenido negativo solo puede aplicarse sobre bienes o derechos, sean públicos o privados, es decir, sobre el derecho de propiedad de la vivienda, porque constituyen al mismo tiempo el soporte de intereses generales, como el derecho a una vivienda digna y adecuada, previsto en el art. 47 CE, y la función protectora de la familia que cumple la vivienda<sup>6</sup>, según dispone el art. 39.1 CE.

El elemento subyacente en la determinación del objeto de todas las medidas de arrendamiento forzoso es la afectación al contenido esencial del derecho de propiedad en relación con la vivienda, donde se inserta la función social. Esta consideración permite centrar la intervención administrativa en unas viviendas: aquellas que suponen un ejercicio antisocial del derecho de propiedad. El incumplimiento de la función social del derecho de propiedad en relación con la vivienda objeto del arrendamiento forzoso ha tenido distintas manifestaciones en la legislación:

---

<sup>4</sup> Véanse *supra* apartado 3.15 del Capítulo Primero e *infra* apartado 4 del Capítulo Sexto, relativo a la constitucionalidad del arrendamiento forzoso.

<sup>5</sup> MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, pp. 385-386, sobre el deber de destinar la vivienda al uso habitacional habitual expresa que solo así “podrá articularse un régimen sancionador y en su caso, acordarse la expropiación forzosa en caso de incumplimiento. El legislador estatal no impone inequívocamente el deber de mantener habitadas las viviendas (a salvo el régimen de las viviendas protegidas), a cuyo incumplimiento no asocia ninguna medida de policía ni sancionadora [...] [e]l deber de ocupación efectiva impuesto a los propietarios de viviendas es un límite inherente a la función social de la propiedad (artículo 33 de la Constitución)”.

<sup>6</sup> Véase sobre la función protectora de la familia que cumple la vivienda la STC 89/1994 de 17 de marzo, RTC 1994\89.



a) La DT 23 LAU 1946 y las DDAA 2 LLAU 1956 y 1964 articularon la constitución forzosa del arrendamiento de vivienda en atención a su falta de uso ocupacional o habitacional en distintas circunstancias:

a') Si una vivienda se encontraba *desocupada*, podía imponerse el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas<sup>7</sup>, previsto en el apartado a) de las referenciadas disposiciones y desarrollado en el Decreto de 3 de octubre de 1947. En dicha previsión normativa, las viviendas desocupadas eran las que nunca se habían habitado, de modo que si estaban ocupadas con muebles o enseres se podía evitar el arrendamiento forzoso.

b') Cuando una vivienda estaba *deshabitada*, podía aplicarse el desahucio social de viviendas deshabitadas<sup>8</sup>, previsto en el apartado b) de las referidas disposiciones. En estas normas, las viviendas deshabitadas eran las que no se encontraban habitadas, pese a estar arrendadas o a haber estado habitadas. Una vez realizado el desahucio social, se podía arrendar forzosamente la vivienda en virtud del arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas. El concepto de desocupación –como ya hemos adelantado– es más amplio que el de deshabitación, porque una vivienda puede estar ocupada sin que esté habitada pero no a la inversa. Los conceptos restrictivos como desocupación y deshabitación impiden que el alcance de la medida haya sido completo, pues este consistiría en que todo incumplimiento de la función social del derecho de propiedad en relación con la vivienda fuese objeto de regulación.

b) Las normas que han dispuesto la expropiación temporal del uso de viviendas, aunque no supongan *stricto sensu* constitución forzosa, contienen la finalidad

---

<sup>7</sup> Véanse *supra* apartados 3.10, 3.11 y 3.12 del Capítulo Primero. El problema de imponer el arrendamiento forzoso en función de la desocupación de la vivienda, como sucedía con el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas previsto en la DT 23 a) LAU 1946, y en las DDAA 2 a) LLAU 1956 y 1964, es que para evitar su aplicación bastaba que el propietario simulase un contrato arrendaticio o que amueblase la vivienda. Véanse *supra* apartados 3.2 del Capítulo Primero y 2 del Capítulo Segundo. LACASA COARASA, J. M., “El arrendamiento forzoso”, *op. cit.*, pp. 667-668, PASCUAL NIETO, G., “La disposición transitoria 23”, *op. cit.*, p. 163, y ARGELICH COMELLES, C., “Viviendas”, *op. cit.*, pp. 190-191.

<sup>8</sup> El desahucio social solo podía aplicarse si la ocupación era útil por la proximidad de la vivienda al núcleo urbano que tuviese escasez de viviendas, y la vivienda era de características parecidas a las que en ese núcleo sirviesen de casa-habitación permanentemente ocupada.

aludida: que las viviendas se destinen al uso habitacional. Esta finalidad se manifiesta en la normativa de la siguiente manera:

a') Se imponía la expropiación temporal del usufructo para evitar la *deshabitación permanente e injustificada* de las viviendas en el derogado art. 42.6 de la Ley 18/2007, de Cataluña, si una vez declarada la deshabitación la situación persistía dos años. El art. 5 b) de la Ley 18/2007, de Cataluña, lo prevé como un supuesto de incumplimiento de la función social.

b') Se establece el arrendamiento forzoso de las *viviendas declaradas deshabitadas* mediante la expropiación temporal del uso<sup>9</sup>, de conformidad con el art. 59 LVPV.

c') Se dispone la expropiación temporal del usufructo en las viviendas deshabitadas que lo estén como consecuencia del *incumplimiento de las condiciones de habitabilidad*, como se prevé en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña. El art. 5 a) de la Ley 18/2007, de Cataluña, establece como supuesto de incumplimiento de la función social el incumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación de la vivienda, correspondientes a los propietarios –y la conservación también a los usuarios–, de acuerdo con el art. 16 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación<sup>10</sup>. Este deber tiene como límite la declaración de ruina<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Véase *infra* apartado 4.4.2 de este Capítulo.

<sup>10</sup> BOE de 6.11.1999.

<sup>11</sup> SIBINA TOMÀS, D., “La conservación y rehabilitación del parque inmobiliario residencial”, en PONCE SOLÉ, J., SIBINA TOMÀS, D. (coords.), *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 405, detalla que en el contenido del derecho de propiedad se integra un deber legal urbanístico de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, cuyo límite es la declaración o situación del edificio en ruina. Este deber urbanístico “es el resultado del ejercicio de las facultades de policía reconocidas a la Administración local para garantizar la seguridad de las personas y las cosas de la colectividad vecinal”. En el mismo sentido, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española: estudios de ciencia administrativa*, Madrid, Alianza, 1999, pp. 72-73. El Tribunal Supremo considera que la declaración de ruina es un acto administrativo reglado que tienen que dictar los ayuntamientos porque afectan a la policía urbana, para evitar daños o perturbaciones en personas o en cosas, como se contiene en las SSTS de 4.4.1984, RJ 1984\4210, de 21.5.1984, RJ 1984\3115. El Tribunal Supremo establece además que la declaración de ruina constituye una situación objetiva que no se establece en beneficio del propietario, según expresan las SSTS de 16.6.1992, RJ 1992\5152, 8.2.1993, RJ 1993\586, y de 8.3.1993, RJ 1993\1592.

d') Se prevé la expropiación temporal del uso de las viviendas que sean objeto de *ejecución hipotecaria* y en las cuales habiten personas en especiales circunstancias de emergencia social, según se dispone en Andalucía, Navarra, Canarias, la Comunidad Valenciana y Extremadura<sup>12</sup>, y también el País Vasco que lo amplía a los procedimientos de desahucio por impago de rentas en el art. 74 LVPV.

e') Se establece que ante la *sobreocupación*<sup>13</sup> de la vivienda, prevista como supuesto de incumplimiento de la función social en el art. 5 c) de la Ley 18/2007, de Cataluña, se pueda expropiar el usufructo para su posterior arriendo, en virtud del art. 43.3 de la Ley 18/2007. Este precepto no establece una regulación autónoma de los requisitos para proceder a la expropiación, de modo que no será objeto de análisis en el resto del Capítulo.

c) El incumplimiento de la función social puede conllevar la denominada *expropiación-sanción*<sup>14</sup> del derecho de propiedad sobre las viviendas, es decir, una expropiación *plena o total*, como disponen el art. 52.2 a) LFN el art. 40 de la Ley 18/2007, de Cataluña, el art. 72.3 a) y b) LVPV, y los arts. 99 y 100 de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia<sup>15</sup>. La diferencia entre la

<sup>12</sup> Véanse la DA 1 LFSVA, el art. 7 LFN, la DA 4 LMVC, el art. 13 LFSVCV, y el art. 2 LESVE.

<sup>13</sup> SIBINA TOMÀS, D., "La utilización anómala de las viviendas: la desocupación permanente, la sobreocupación y la infravivienda", en PONCE SOLÉ, J., SIBINA TOMÀS, D. (coords.), *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 472-473, precisan que no hay sobreocupación "si el exceso de ocupación no supone incumplimientos manifiestos de las condiciones exigibles de salubridad e higiene, ni genera problemas graves de convivencia con el entorno".

<sup>14</sup> LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *Manual de expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios*, Madrid, La Ley, 2007, p. 238. MOREU CARBONELL, E., "Sanción y expropiación", *op. cit.*, pp. 397-399. Los ejemplos existentes en la legislación administrativa de *expropiación-sanción* son la expropiación por causa de interés social, prevista en los arts. 71-75 LEF y 87-91 REF, la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas de protección oficial construidas por el Ministerio de la Vivienda y los organismos dependientes del mismo, prevista en la Ley 24/1977, de 1 de abril, de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad de viviendas de protección oficial construidas por el Ministerio de la Vivienda y los Organismos dependientes del mismo -publicada en el BOE de 4.4.1977-, y la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística, prevista en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. DÍAZ LEMA, J. M., "Propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 291, 2014, pp. 92-93, explica que en esta expropiación "el incumplimiento de los deberes correspondientes, está en la base de la expropiación subsiguiente, y por ello con toda lógica se habla de sanción legal a un previo incumplimiento de los deberes". Véanse las SSTC 37/1987 de 26 de marzo, RTC 1987\37, y 148/2012 de 5 de julio, RTC 2012\148, donde el Tribunal Constitucional califica la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, de sanción "a modo de sanción".

<sup>15</sup> BOE de 8.9.2012. En esta norma se prevé la expropiación del derecho de propiedad de las viviendas que incumplan las condiciones de accesibilidad y de habitabilidad respectivamente. ROVIRA SUEIRO,

expropiación temporal del uso o del usufructo y la *expropiación-sanción* estriba en la sanción que supone al incumplimiento de la función social del derecho de propiedad: en el primer caso, se trata de sancionar temporalmente la falta de uso habitacional para garantizar que, durante el plazo de la expropiación, dicha vivienda se encuentre arrendada; y, en el segundo caso, la finalidad es sancionar de forma permanente la falta de uso habitacional. En consecuencia, en el primer caso el propietario, una vez transcurrido el plazo de la expropiación, podrá disponer de nuevo de la vivienda –y probablemente la destine al uso habitacional para evitar la expropiación temporal del uso de viviendas–, mientras que en el segundo caso no es posible, excepto que proceda el derecho de reversión<sup>16</sup>, en las condiciones exigidas por el art. 54 LEF. La STC 319/1993 de 17 de octubre<sup>17</sup> estableció que no se trata de una sanción, propiamente dicha, sino de un instrumento de acción pública en pro del cumplimiento de la función social de la propiedad. Esta expropiación se encuentra regulada en uno de los procedimientos especiales de la LEF, en concreto en los arts. 71-75, dedicados a la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. Este procedimiento es distinto del utilizado en el ámbito de la expropiación temporal del uso de viviendas –recuérdese el procedimiento de urgencia–, que sigue, con algunas excepciones para otorgarle celeridad, el procedimiento expropiatorio general<sup>18</sup>. La temporalidad de la expropiación permite que lo que en un inicio supone una imposición, es decir, el *deber de destinar la vivienda al uso habitacional* de manera habitual y sin exigir la permanencia, pueda ser asumido por el propietario como una obligación natural porque se trata de una *obligación de medios*<sup>19</sup>, en atención a que la finalidad de la medida consiste en el destino habitacional de las viviendas, bien sea de forma voluntaria o impuesta.

---

M. E., “El acceso a la vivienda. Nuevas formas de adquisición de la vivienda. Ley de Vivienda de Galicia”, en BUSTO LAGO, J. M. (ed.), *El consumidor ante la crisis económica: vivienda, mercado hipotecario y concurso: actas de la reunión científica celebrada en la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 12-13 de noviembre de 2009*, A Coruña, Servicio de publicaciones Universidad de A Coruña, 2010, pp. 41-66.

<sup>16</sup> Véase *infra* apartado 3.10 del Capítulo Quinto.

<sup>17</sup> RTC 1993\319.

<sup>18</sup> Véase *infra* apartado 3 del Capítulo Quinto. ESCUÍN PALOP, V., *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Cizur Menor, Aranzadi, 2008, pp. 825-826, alude que los requisitos de este procedimiento consisten en: la definición de la forma de utilización de un bien; la declaración por Ley o Decreto aprobado por el Consejo de Ministros de la forma de utilización del bien; la intimación inequívoca de expropiación forzosa; y el incumplimiento del requerimiento.

<sup>19</sup> VALLADARES RASCÓN, E., ORDÁS ALONSO, M., “Artículo 7.1”, *op. cit.*, pp. 226-230, explica que la LAU 1994 no establece una obligación de residencia permanente del arrendatario, incluso sin el art. 7, porque lo que protege la LAU es la necesidad permanente de vivienda, y su ocupación regular.

En el arrendamiento de vivienda protegido, es decir, el arrendamiento otorgado por la Administración de una vivienda de protección oficial, el arrendatario tiene el *deber de habitar la vivienda*, es decir, de destinarla al uso habitacional de manera permanente. Este deber implica una *obligación de resultado*, porque dicho incumplimiento tiene como consecuencia principal el desahucio del beneficiario o arrendatario que no destine la vivienda a su domicilio habitual y permanente, según dispone el art. 138.6 del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial<sup>20</sup>, y la comisión de una infracción grave por dicha conducta en virtud del art. 153 b) apartado 6. Cuando desaparece la temporalidad, aunque la *expropiación-sanción* haya sido admitida como apta por el Tribunal Constitucional<sup>21</sup>, se desvanece la finalidad correctiva de la medida y, por tanto, en lugar de lograr el objetivo final de convencer de la necesidad de destinar al uso habitacional las viviendas, se deberá seguir imponiendo una sanción en forma de expropiación.

d) El art. 5 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, prevé como supuesto de incumplimiento de la función social del derecho de propiedad que la vivienda no se destine a la residencia habitual y permanente de los propietarios si se trata de una vivienda de protección oficial. Aunque las viviendas de protección oficial no entran dentro del ámbito material de aplicación del arrendamiento forzoso ni de la expropiación temporal del uso, este incumplimiento lleva implícito una consideración importante: para el propietario de una vivienda de protección oficial existe el deber de mantenerla habitada, a diferencia del propietario de una vivienda libre que tiene un deber de destinarla al uso habitacional. Una prueba de ello es que ante tal incumplimiento, previsto en el art. 73.1 LVPV<sup>22</sup>, y en el

<sup>20</sup> BOE de 7.9.1968.

<sup>21</sup> Respecto de la *expropiación-sanción*, las SSTs de 27.3.2002, RJ 2002\3837, y de 21.2.2000, RJ 2000\3053, sustentan su aplicación en la declaración de constitucionalidad de esta medida realizada por la STC 37/1987 de 26 de marzo, RTC 1987\37, y por la STC 319/1993 de 17 de octubre, RTC 1993\319, que explica al respecto que “no estamos ante sanciones, sino ante un instrumento de acción pública en pro del cumplimiento de la función social de la propiedad”. En el mismo sentido se pronuncian las SSTs 186/1993 de 7 de junio, RTC 1993\186, 319/1993 de 27 de octubre, RTC 1993\319, y 148/2012 de 5 de julio, RTC 2012\148.

<sup>22</sup> Las circunstancias que suponen la expropiación total consisten en: a) No destinar la vivienda protegida a domicilio habitual y permanente, salvo autorización expresa; b) Mantener la vivienda deshabitada sin justa causa por plazo superior a un año; c) Incumplimiento de los deberes de conservación, rehabilitación y mantenimiento de las viviendas en las condiciones de habitabilidad establecidas; d) Inobservancia del deber de actualizar los servicios e instalaciones precisos para hacer efectiva la accesibilidad prevista por la legislación sectorial; e) Transmisión no autorizada de la vivienda o alojamiento; f) Sobreocupación; g) Ocupación por titulares en los que tras la adjudicación de la vivienda sobreviene una situación de

art. 98.1 de la Ley 8/2012, de Galicia, se dispone la expropiación del derecho de propiedad sin que se prevea su arriendo posterior como sanción al incumplimiento de la función social. En cambio, las viviendas libres pueden destinarse a otro uso, como por ejemplo el de despacho profesional<sup>23</sup>.

Las normas que disponen la expropiación temporal del uso de viviendas también utilizan los términos *desocupación* –de acuerdo con el art. 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, y los arts. 15 y 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña– y *deshabitación*<sup>24</sup>, como establecen el resto de la normativa<sup>25</sup>.

El uso de los términos *desocupación* y *deshabitación* por parte del legislador que dispone la expropiación temporal del uso de viviendas difiere del uso que le dio el legislador que previó la constitución forzosa, porque se establecían consecuencias jurídicas distintas para ambas situaciones. En la actualidad, se utilizan como sinónimos para definir a las viviendas que están vacías, es decir, que no constituyen la residencia habitual de ninguna persona ni son utilizadas de forma estacional, periódica o esporádica por nadie. Una prueba de su uso como sinónimos se encuentra en que la normativa utiliza indistintamente estos términos; esto puede observarse en la *sobreocupación* prevista en el art. 3 e) de la Ley 18/2007, de Cataluña, y en el art. 62 LVPV, que va referida al *exceso de habitación* en relación con los servicios de la vivienda y los estándares establecidos para apreciar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad. Este uso como sinónimos permite desvincular el apelativo de la consecuencia jurídica que lleva aparejada, de manera que habilita a la Administración a actuar en todas las viviendas que incumplan la función social del derecho de propiedad con independencia de su denominación, que es en realidad a lo que el término *deshabitación* se refiere. Como la finalidad de todas las normas que prevén la constitución forzosa y la expropiación temporal del uso de viviendas se concreta en que

---

capacidad económica o patrimonial en la que, por tres años consecutivos, sus ingresos alcanzan una cuantía superior en un 50% a los máximos establecidos para poder ser adjudicatario o adjudicataria de una vivienda protegida.

<sup>23</sup> Constituye una diferencia con la normativa que disponía el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas, puesto que vedaba expresamente el uso de la vivienda como escritorio, oficina, almacén o local de negocio, aunque permitía que una vivienda ocupada con muebles no se considerase desocupada.

<sup>24</sup> Todas estas normas definen a las viviendas deshabitadas como aquellas edificaciones que no se habiten pese a ser aptas para el uso habitacional, esto es: que por su estado de ejecución, cuenten con las autorizaciones legales necesarias para que se ocupen o que se encuentren en situación de solicitarlas y que, de acuerdo con el planeamiento urbanístico, tengan como uso el residencial o lo tengan autorizado mediante una licencia urbanística de cambio de uso, en suelo clasificado como urbano o urbanizable.

<sup>25</sup> Véanse el art. 5 LFSVA, que modifica el art. 25.1 de la Ley 1/2010, el apartado primero del art. 1 LFN, que reforma el art. 42 bis de la Ley Foral 10/2010, el art. 26 LMVC, que actualiza el art. 81.1 de la Ley 2/2003, el art. 56 LVPV, el art. 13 LFSVCV, y el art. 2 LESVE.

las viviendas se destinen al uso habitacional, en adelante se utilizará el término de vivienda *deshabitada*, porque el uso habitacional es el habitual respecto de una vivienda.

### 3. El objeto de la constitución forzosa en las Leyes de Arrendamientos Urbanos de 1946, 1956 y 1964

La vivienda objeto de la constitución forzosa se concreta a partir de la interpretación de dos conjuntos normativos. Los arts. 1 LLAU 1946, 1956 y 1964, relativos al ámbito de aplicación de la norma, tienen que interpretarse de conformidad con la DT 23 a) LAU 1946 y las DDAA 2 a) LLAU 1956 y 1964, relativas a la constitución forzosa. De esta manera, la edificación que se incluía en la constitución forzosa de un arrendamiento debía reunir los siguientes requisitos<sup>26</sup>:

a) Tenía que ser una edificación calificable como *vivienda*. Algunas edificaciones por su situación –como las situadas en recintos penitenciarios o universitarios<sup>27</sup>–, o por la condición de su ocupante –por ejemplo ciertos funcionarios<sup>28</sup>–, no eran calificables como viviendas porque no resultaban aptas para cualquier arrendatario<sup>29</sup>. En realidad, se trataba de inmuebles vinculados al cargo y de uso gratuito. Otro argumento que avala que no puedan calificarse dichos inmuebles como vivienda se encuentra en que la normativa que dispone la expropiación temporal del uso de viviendas, ni prevé la aplicación en estas edificaciones, ni las excluye de su ámbito material de aplicación.

b) La vivienda debía estar sujeta a la legislación que disponía la constitución forzosa de un arrendamiento, como lo fueron las LLAU 1946, 1956 y 1964. Por

---

<sup>26</sup> REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, pp. 230-236. PASCUAL NIETO, G., “La disposición transitoria 23”, *op. cit.*, p. 163, manifestaron que “en el derecho privado las limitaciones de derechos deben entenderse restrictivamente; pero aquí no estamos dentro del Derecho privado, sino del incipiente y potente Derecho social, que más se asemeja al público que al privado”.

<sup>27</sup> Se excluyen del ámbito de aplicación de la norma en el art. 5 d) LAU 1994.

<sup>28</sup> Del colectivo de funcionarios cabe destacar a los sometidos a disciplina militar –funcionarios militares y Guardia Civil– y a los altos funcionarios de la Administración de Justicia. Respecto de las viviendas de los funcionarios, véase el art. 67 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, publicado en el BOE de 15.2.1964 y vigente actualmente. Sobre las viviendas militares, en la actualidad, el art. 18 del Real Decreto 1286/2010, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, publicado en el BOE de 24.10.2010. Estas viviendas también se excluyen del art. 5 a) y b) LAU 1994.

<sup>29</sup> Véase *infra* apartado 3.2 de este Capítulo. Como consecuencia de la restricción subjetiva acerca de quién podía ser arrendatario, si estas viviendas estaban deshabitadas, sólo podían ocuparse por quienes reuniesen las características para poder ser arrendatarios.

tanto, se excluían las viviendas que se previeron<sup>30</sup> en los arts. 2 y 3 LLAU 1956 y 1964 –que eran las viviendas arrendadas por temporadas y las viviendas arrendadas situadas en finca rústica–, así como las viviendas suntuarias, según lo dispuesto en el art. 6.2 LAU 1964.

c) La vivienda tenía que poder ocuparse para destinarla al uso habitacional y debía reunir las condiciones de habitabilidad. De esta manera, la finca no podía tener desperfectos que la hiciesen no susceptible de ser habitada y debía cumplir con las condiciones de habitabilidad<sup>31</sup>. A diferencia de la expropiación temporal del uso de viviendas, era necesario que se cumpliesen las condiciones de habitabilidad desde un inicio para poderla arrendar forzosamente.

d) La vivienda debía estar deshabitada<sup>32</sup>. Esto significa que la finca no estuviese habitada ni fuese utilizada por el propietario. En la constitución forzosa no se exigió un tiempo determinado de deshabitación, a diferencia de la legislación que dispone la expropiación temporal del uso de viviendas, ni se previó la posibilidad de alegar una justa causa que amparase la deshabitación.

### **3.1. Las condiciones de habitabilidad como requisito previo a la constitución forzosa**

Los requisitos físicos que debe reunir una vivienda para que pueda destinarse al uso habitacional se denominan *condiciones de habitabilidad*, referidas a la carencia de desperfectos que la hagan inhabitable con independencia del cumplimiento formal de las condiciones de habitabilidad<sup>33</sup>. El cumplimiento de estas condiciones viene

<sup>30</sup> En el art. 2 se excluye el arrendamiento de temporada, los casinos o locales de esparcimiento, el uso de las viviendas y locales para el desempeño de una profesión y el arrendamiento de una casa-habitación sita en una finca rústica dedicada a su explotación. Por su parte, el art. 3 descarta el arrendamiento de industria o negocio si no se trata de un arrendamiento de local de negocio.

<sup>31</sup> Véase *infra* apartado 3.1 y 4.2.2 de este Capítulo. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 78: “[u]na vivienda propiamente dicha, es decir, una edificación habitable destinada a morada humana”. En el mismo sentido, CARNICERO Y ESPINO, J., GARRALDA Y VALCÁRCEL, J., *Arrendamientos urbanos, op. cit.*, p. 10, y LACASA COARASA, J. M., “El arrendamiento forzoso”, *op. cit.*, p. 669.

<sup>32</sup> LACASA COARASA, J. M., “El arrendamiento forzoso”, *op. cit.*, pp. 666-668; PASCUAL NIETO, G., “La disposición transitoria 23”, *op. cit.*, p. 163, explicó que por viviendas *no ocupadas*, hay que entender aquellas que, no estando arrendadas, no se utilizaban por el arrendador.

<sup>33</sup> Respecto de las condiciones de habitabilidad y la cédula de habitabilidad, véase *infra* apartado 4.2.2 de este Capítulo. PARRA LUCÁN, M. A., *El Contrato de Arrendamiento de Vivienda, op. cit.*, p. 51, explica sobre la habitabilidad en la legislación arrendaticia que no establece qué requisitos mínimos de higiene, salubridad o servicios debe reunir una finca para que pueda considerarse que es habitable, y advierte la contradicción entre su apreciación formal y la material. El requisito de habitabilidad en la legislación arrendaticia es una exigencia consolidada en la jurisprudencia del Tribunal Supremo como puede observarse en las SSTs de 24.5.1982, RJ 1982\2593, de 9.10.1980, RJ 1980\3618, de 10.6.1970, RJ 1970\3420.



reconocido en un documento administrativo conocido como *cédula de habitabilidad*. Los requisitos para la obtención de la *cédula de habitabilidad* fueron establecidos inicialmente por la Orden del Ministerio de la Gobernación de 29 de febrero de 1944<sup>34</sup>, que fue derogada por el Decreto 469/1972, de 24 de febrero, sobre simplificación de trámites para expedición de la *Cédula de Habitabilidad*<sup>35</sup>, y complementaria de la Orden de 16 de septiembre de 1943, sobre necesidad de la *Cédula de Habitabilidad*<sup>36</sup>, normas que siguen vigentes para las Comunidades Autónomas que, no habiendo suprimido su exigencia, no la han regulado, y de aplicación supletoria para las que disponen de normativa propia.

El cumplimiento de las condiciones de habitabilidad es un requisito previo a la ocupación de la vivienda. En el caso de la constitución forzosa esta ocupación es inmediata, porque cuando se constituye forzosamente el arrendamiento se puede ocupar la vivienda. En cambio, en la expropiación temporal del uso de viviendas esta ocupación tiene carácter mediato, porque primero se expropia el uso y, posteriormente, se celebra el arrendamiento y se puede ocupar la vivienda. Por tanto, las condiciones de habitabilidad resultan exigibles para poder constituir forzosamente un arrendamiento de la siguiente manera: en la constitución forzosa supone un requisito previo a la aplicación de la medida, porque de la misma constitución se deriva la ocupabilidad de la vivienda; y en la legislación que dispone la expropiación temporal del uso no conforma una exigencia para expropiar pero sí para ulteriormente arrendar la vivienda.

Las condiciones de habitabilidad constituyen un atributo necesario de la vivienda, cuyo cumplimiento como deber corresponde al propietario; por ello, debe realizar las obras de conservación y mejora. A tal efecto, ante el incumplimiento de las condiciones de habitabilidad de una vivienda arrendada, la vía contractual deviene la adecuada para compeler al propietario, que es a su vez arrendador, a su cumplimiento. La normativa que dispuso el arrendamiento forzoso<sup>37</sup> –arts. 136-148 LAU 1946 y arts. 107-113

---

<sup>34</sup> BOE de 1.3.1944.

<sup>35</sup> BOE de 6.3.1972. Este Decreto fue modificado posteriormente por el Real Decreto 129/1985, de 23 de enero –publicado en el BOE de 7.2.1985– por el que se modifican los Decretos 462/1971, de 11 de marzo –BOE de 24.3.1971– y 469/1972, de 24 de febrero –BOE de 6.3.1972– referentes a dirección de obras de edificación y *cédula de habitabilidad*.

<sup>36</sup> BOE de 18.9.1943. Esta norma exige a los propietarios y a los cedentes de viviendas que, antes de su ocupación, obtengan la *cédula de habitabilidad*.

<sup>37</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, pp. 108-109, expresaba sobre el significado de la expresión *edificaciones habitables* que “si bien ha de tener, naturalmente, un alcance más amplio que el de servir para «morada» humana con las exigencias mínimas de confort que el hogar implica, tal amplitud no debe llevarnos a considerar edificaciones habitables a cuantas construcciones de carácter «provisional» para el desenvolvimiento de ciertas industrias se levanten en los terrenos que merecen la calificación de

LLAU 1956 y 1964– previó una consecuencia para el arrendador si se incumplían las condiciones de habitabilidad: la obligación de efectuar las obras de conservación y mejora para que la vivienda fuese habitable. Si durante la ejecución de esas obras la vivienda devenía inhabitable, los arts. 92 LLAU 1956 y 1964 disponían la suspensión del contrato de arrendamiento por la realización de esas obras. A su vez, el art. 151 LAU 1946 y los arts. 116.1 LLAU 1956 y 1964 establecían que si el arrendatario se veía perturbado por esta causa, podía suspender el contrato y no tenía derecho a una indemnización. El art. 156 LAU 1946 y los arts. 119 LLAU 1956 y 1964 disponían que si la autoridad competente autorizaba la ejecución de obras que impedían que la finca fuese habitada, se suspendían todos los contratos de arrendamiento urbano –fuesen de vivienda o de local de negocio– por el tiempo que durasen las obras.

### 3.2. Exclusiones de la constitución forzosa

Los arts. 2 LLAU 1946, 1956 y 1964 excluían a ciertas viviendas<sup>38</sup> de la legislación de arrendamientos urbanos y, por ende, del arrendamiento forzoso. Interpretando estos preceptos en relación con el art. 1 de las normas mencionadas, relativos al ámbito de aplicación de la ley, y con la exclusión de las viviendas suntuarias prevista en el art. 6.2 LAU 1964, los siguientes arrendamientos de vivienda quedaban excluidos de la constitución forzosa:

- a) Las viviendas sujetas a *arrendamiento de temporada*. El arrendamiento de temporada es aquel que se constituye durante un plazo determinado para habitar

---

solares”. En este sentido se expresan las SSTS de 12.3.1964, RJ 1964\1447, de 7.11.1978, RJ 1978\3504, y de 21.1.1966, RJ 1966\87. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 117-118, determinaron que la habitabilidad de la finca era una condición indispensable para que el arrendamiento quedase incluido en la LAU. CARNICERO Y ESPINO, J., GARRALDA Y VALCÁRCEL, J., *Arrendamientos urbanos, op. cit.*, pp. 11-12. En el art. 10 LAU 1946, las oficinas, depósitos, almacenes o locales de negocio fueron calificados de vivienda, aunque no reuniesen las condiciones para poder vivir y morar. El desahucio social de viviendas deshabitadas, que podía posteriormente dar lugar al arrendamiento forzoso, se podía imponer tanto a viviendas como a locales de negocio. LACASA COARASA, J. M., “El arrendamiento forzoso”, *op. cit.*, p. 668, expresó que la habitabilidad no regía para los “locales destinados a escritorios u oficinas, ni a depósitos o almacenes”. La jurisprudencia contencioso-administrativa ha declarado la improcedencia de las órdenes de arrendamiento forzoso porque se refieren a viviendas inhabitables, como puede advertirse en las SSTS, 3ª, de 8.7.1985, RJ 1985\4933, y de 27.6.1986, RJ 1986\4903.

<sup>38</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 81, excluyó a las llamadas *casas de prostitución*. No resulta una exclusión válida, puesto que directamente ya no puede hablarse de *vivienda*, aunque se conozca como *casa*, porque su uso no es habitacional. CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen I, p. 70, consideraban respecto a este arrendamiento que “el inquilino quedará en situación de precarista y expuesto a que el propietario arrepentido, sus herederos o acreedores ejecutantes, le expulsen y den un destino moral a la finca”.

transitoriamente en la vivienda<sup>39</sup>. Esta exclusión<sup>40</sup>, prevista en los arts. 2.1 LLAU 1946, 1956 y 1964, se refería al arrendamiento de temporada y al arrendamiento de inmuebles de uso turístico. En la normativa de expropiación temporal del uso, estas viviendas turísticas también se excluyen del ámbito de aplicación pero de manera diferenciada<sup>41</sup>, salvo en la Ley 18/2007, de Cataluña, en el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, en la Ley 4/2016, de Cataluña, y en el País Vasco, que no disponen exclusiones sino justas causas de deshabitación.

b) El *uso de las viviendas* por parte de empleados que estuviesen asignadas por razón de su *cargo*. Estos inmuebles no pueden reputarse viviendas porque se trata de inmuebles vinculados al cargo<sup>42</sup> y sin contraprestación a cambio de su uso. Aunque la ley no los excluía de forma expresa, también resulta necesario excluir a los arrendamientos cuyo objeto fuesen las viviendas en las cuales sus ocupantes tenían que reunir unas cualidades especiales para convertirse en arrendatarios de las mismas.

---

<sup>39</sup> A tenor de la STS de 18.2.1982, RJ 1982\784, el arrendamiento de temporada es el que se conviene por el “uso y disfrute de una vivienda o local de negocio durante un plazo concertado en atención, no a la necesidad permanente que el arrendatario tenga de ocupar aquella para que le sirva de habitual residencia familiar o local donde establecer con carácter permanente de un negocio, sino para desarrollar de una manera accidental”. Véanse también respecto de la determinación del arrendamiento de vivienda por temporadas las SSTS de 21.4.1969, RJ 1969\2186, de 28.4.1970, RJ 1970\2047, de 14.12.1972, RJ 1972\4953, y de 4.2.1975, RJ 1975\328.

<sup>40</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos*, *op. cit.*, Volumen I, p. 183, aludía a la temporalidad de la ocupación como el requisito para considerar un arrendamiento como *de temporada*. LACASA COARASA, J. M., “El arrendamiento forzoso”, *op. cit.*, p. 669, especificaba sobre la temporalidad que “la excepción a favor de los contratos de arrendamiento, subarriendo y cesiones de viviendas por temporada, cediendo su regulación a favor de la legislación común, es sólo por el tiempo o temporada que se pactara en el contrato”. En el mismo sentido se expresa FUENTES LOJO, J. V., *Suma*, *op. cit.*, Tomo I, p. 146. ARAGONESES ALONSO, P., PASCUAL NIETO, G., “La vigente Ley de arrendamientos y nuestro derecho histórico”, *op. cit.*, pp. 53-54. CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado*, *op. cit.*, Volumen I, p. 236. CARNICERO Y ESPINO, J., GARRALDA Y VALCÁRCEL, J., *Arrendamientos urbanos*, *op. cit.*, p. 16. GALLARDO RUEDA, A., “Los problemas de la Ley de Arrendamientos Urbanos”, *op. cit.*, pp. 126-127.

<sup>41</sup> Véanse *infra* apartados 4.4.2 y 4.4.3 de este Capítulo.

<sup>42</sup> El art. 2.3 LAU 1964 excluía a los porteros, guardas asalariados, empleados y funcionarios que tuviesen asignadas las viviendas. Cabe excluir a las viviendas de funcionarios en virtud del art. 67 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos*, *op. cit.*, Volumen I, p. 188, sobre la ocupación por razones laborales o de servicios expresaron que forma parte del cargo o empleo correspondiente. LACASA COARASA, J. M., “El arrendamiento forzoso”, *op. cit.*, p. 667. FUENTES LOJO, J. V., *Suma*, *op. cit.*, Tomo I, p. 176, en un sentido práctico expresó que “[l]a amplitud del artículo hace comprender en el mismo todas las situaciones imaginables, desde un portero hasta un juez que por razón de su cargo disfrutase de un local”. CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado*, *op. cit.*, Volumen I, p. 144, consideraban excluida la asignación de la vivienda en contraprestación de los servicios. A tenor de la STS de 9.12.1964, RJ 1964\4459: “[e]l artículo 2 de la vigente L.A.U. en su número 3 excluye de su ámbito el uso de las viviendas que los empleados tuvieran asignadas por razón de su cargo que desempeñen o del servicio que presten”.

c) El arrendamiento de una *finca con vivienda* cuando la finalidad principal sea distinta a la habitacional. Este supuesto permite excluir al arrendamiento cuya finalidad principal consista en la explotación de la finca, aunque cuente con una vivienda. Este arrendamiento se regirá por la legislación sobre arrendamientos rústicos<sup>43</sup>. También se excluye el arrendamiento cuya finalidad consista en el establecimiento por el arrendatario de su propio negocio o industria si en el local de negocio existe una vivienda. En este caso, dicho arrendamiento se someterá a las normas del arrendamiento de local de negocio.

d) Los *arrendamientos de tipo complejo*. Eran los arrendamientos que tenían prestaciones accidentales sometidas a una regulación distinta del arrendamiento. Esta exclusión no se previó en sede de constitución forzosa ni tampoco se realiza en la actualidad en la normativa de expropiación temporal del uso de viviendas, pero sí en la doctrina<sup>44</sup>.

e) Los *arrendamientos* de viviendas sujetos a una *legislación especial* o bien las construidas en virtud de una ley especial. Esta consideración excluye del arrendamiento forzoso a las viviendas de protección oficial puesto que, aunque en la actualidad se puedan disfrutar en régimen de arrendamiento<sup>45</sup>, se someten al Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de

<sup>43</sup> En la actualidad, la regulación se encuentra en la Ley 49/2003, de 26 de noviembre, de Arrendamientos Rústicos, publicada en el BOE de 27.11.2003.

<sup>44</sup> CERRILLO QUÍLEZ, F., “Arrendamientos complejos”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 9, 4, 1956, pp. 1193-1194, explica que los arrendamientos complejos son “aquellas modalidades arrendaticias que, sea por la «interferencia en el negocio locativo de una variedad de figuras jurídicas», sea por la «singularidad de los pactos establecidos en el contrato lícitamente» o «por la naturaleza y características de los mismos» al lado de los que constituyen los elementos esenciales de todo arrendamiento (precio cierto y duración temporal) originan en arrendador y arrendatario tal complejidad de prestaciones que impiden, por el carácter fundamental, económica y jurídicamente de los mismos, regular por separado dichos elementos”. También se incluyen los arrendamientos *ad meliorandum*, es decir, aquellos en que el arrendatario asume como obligación principal mejorar la finca, sustituyendo de forma total o parcial el precio por esta prestación, y los arrendamientos con opción de compra. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, pp. 81-82. Véanse respecto de la calificación de arrendamiento complejo por la singularidad de los pactos establecidos en el contrato lícitamente las SSTS de 19.12.1960, RJ 1960\279, de 30.10.1961, RJ 1961\3624, de 30.9.1976, RJ 1976\3569, de 14.12.1978, RJ 1978\329, y de 26.3.1979, RJ 1979\1189.

<sup>45</sup> El art. 7 del Real Decreto-ley 31/1978 prevé que el régimen de disfrute de las viviendas de protección oficial pueda ser en arrendamiento o en propiedad. ESTIVAL ALONSO, L., *La vivienda de protección pública en España (V.P.O.): régimen jurídico, ayudas y limitaciones*, Madrid, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, 2008, pp. 47-53; IGLESIAS GONZÁLEZ, F., “La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles”, *Documentación Administrativa*, 271-272, 2005, pp. 515-519; LATORRE HERNÁNDEZ, M., “La vivienda de protección pública en los planes y programas: reservas de edificabilidad residencial y otras medidas de fomento”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 262, 2010, pp. 71-85; LLOVERA SÁEZ, F. J., *La actividad de la Administración en el acceso y la protección pública de la vivienda*, Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya, 1998, pp. 174-180; y SÁNCHEZ GARCÍA, A. B., PLANDIURA RIBA, R., “La provisionalidad del régimen de protección de la vivienda pública en España”, *Scripta Nova*, 146, 2003, consultable en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146%28090%29.htm>.

Protección Oficial<sup>46</sup>. En el Derecho comparado, puede observarse un ejemplo en la sección 133 (b) de la *Housing Act 2004*, del Reino Unido, que dispone que no es posible dictar una *IMO* en una vivienda que pertenezca al sector público, y la excluye del régimen arrendaticio.

f) En el art. 6.2 LAU 1964 –y en la redacción inicial del art. 4.2 apartado segundo LAU 1994– se excluía a las *viviendas suntuarias*<sup>47</sup> de la legislación de arrendamientos urbanos, excepto en lo que se refiere a la prórroga forzosa, que era el único beneficio al que no podían renunciar los arrendatarios. De esta manera, se excluyen de la constitución forzosa a las viviendas suntuarias.

#### **4. El objeto de la expropiación temporal del uso de viviendas**

La vivienda que constituye el objeto de la expropiación temporal del uso de la vivienda difiere según la norma a la que nos refiramos. Por ello, no es posible realizar un tratamiento unitario, a diferencia de las leyes que previeron la constitución forzosa. De esta manera, se agruparán las normas según los supuestos de hecho habilitadores en los que se engloban, para compararlos entre sí y con la legislación comparada que dispone el arrendamiento forzoso, contenida en la *Housing Act 2004*, del Reino Unido, en el *Code de la construction et de l'habitation*, de Francia, y en Bélgica, como Estado plurilegislativo, en el *Code bruxellois du Logement*, en el *Code wallon du Logement* y en el *Vlaamse Wooncode*.

##### **4.1. El objeto de la expropiación temporal del usufructo en la Ley 18/2007 de Cataluña**

Los apartados sexto y séptimo del art. 42 de la Ley 18/2007, de Cataluña, que se encuentran derogados, disponían la expropiación temporal del usufructo de viviendas vacías. Estos dos apartados fueron derogados por el art. 161 de la Ley 9/2011, 29 diciembre, de promoción de la actividad económica<sup>48</sup>, como sabemos. Para poder aplicar la medida, la Administración debía declarar el incumplimiento de la función social del derecho de propiedad mediante un procedimiento contradictorio, previa puesta a disposición de las medidas de fomento específicas para facilitar el arrendamiento de la vivienda a su propietario. Si una vez transcurridos dos años desde

---

<sup>46</sup> BOE de 8.11.1978.

<sup>47</sup> Véase *supra* apartado 2 del Capítulo Segundo. DÍEZ NÚÑEZ, J. J. (dir.), *op. cit.*, p. 228.

<sup>48</sup> Atiéndase *supra* apartado 3.15.1 del Capítulo Primero.

la notificación de dicha declaración, la vivienda permanecía en estado de deshabitación por causa imputable a la propiedad –es decir, sin una justa causa<sup>49</sup> que amparase dicha deshabitación–, la Administración podía expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda, por un periodo no superior a cinco años, con la finalidad de arrendarla a terceros.

#### **4.1.1. Supuesto de hecho habilitador de la expropiación temporal del usufructo**

Tres elementos integran el supuesto de hecho habilitador de la expropiación temporal del usufructo. De forma resumida, el supuesto de hecho habilitador requiere que exista una *vivienda*<sup>50</sup>, definida en el art. 3 a) –de cuyo concepto se excluyen las viviendas secundarias o segundas residencias y las viviendas turísticas, previstas en el art. 3 apartados c) y l)–, que esté deshabitada permanentemente y sin justa causa durante un plazo de más de dos años posteriores a la declaración del incumplimiento de la función social de la propiedad, respecto de la cual se hayan facilitado todas las medidas de fomento para habitarla y que esté situada en un ámbito declarado de demanda residencial fuerte y acreditada.

##### **4.1.1.1. Deshabitación permanente e injustificada durante más de dos años**

Como se ha indicado, el art. 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, exige para considerar una vivienda como deshabitada, es decir, una vivienda *vacía*<sup>51</sup>, que lo esté de forma

<sup>49</sup> Véase *infra* apartado 4.1.2 de este Capítulo.

<sup>50</sup> BASSOLS COMA, M., “Estudio introductorio: la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en Cataluña”, en PONCE SOLÉ, J., SIBINA TOMÀS, D. (coords.), *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 24, acerca del concepto de *vivienda* expresa que “[e]l concepto de vivienda que la LDVCat 2007 maneja [art. 3.a)] contiene un elemento material o físico (edificación fija destinada a que residan en ella personas físicas o utilizada con este fin) y un elemento finalístico («cumple la función social de aportar a las personas que residen en ella el espacio, las instalaciones y los medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación»)]. En el mismo sentido se expresa PONCE SOLÉ, J., “El derecho a la vivienda”, *op. cit.*, p. 148.

<sup>51</sup> VINUESA, J. (dir.), DE LA RIVA, J. M., PALACIOS, A. J., *El fenómeno de las viviendas desocupadas*, Madrid, FUAM, 2008, p. 23, explican que la *vivienda vacía* es “la vivienda que queda desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años”. ARGELICH COMELLES, C., “Viviendas”, *op. cit.*, p. 192, expreso en relación con las *viviendas deshabitadas* que “el ejemplo paradigmático sería el parque inmobiliario de viviendas vacías que acumulan las entidades financieras, a resultas de la falta de absorción por parte del mercado de esta oferta de viviendas”. Por su parte, ESCAJEDO, L., GARRIDO, P., GORROTXATEGUI, M., “Políticas de movilización de vivienda”, *op. cit.*, p. 9, sobre la deshabitación precisan que “no se consideran vacías, a efectos de intervención pública, aquellas viviendas cuya vacancia es transaccional; es decir, cuando se debe a un cambio en el régimen de ocupación”.

permanente e injustificada durante más de dos años<sup>52</sup>. Pese a que la normativa no establece unas exclusiones<sup>53</sup>, por el propio concepto de vivienda vacía deben considerarse excluidos los inmuebles denominados *vivienda secundaria*, que según el art. 3 c) son los que constituyan la segunda residencia del propietario y que, por tanto, están deshabitados de forma interrumpida pero no permanente, y las llamadas *viviendas de actividad económica*, que según el art. 3 l) se refiere a las utilizadas para la obtención de rendimientos económicos.

Ante una vivienda vacía, la Administración podía declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad, para posteriormente incluir la vivienda en el censo de viviendas deshabitadas elaborado para cada área de demanda residencial fuerte y acreditada, de conformidad con el art. 12.6. La inscripción de la vivienda en este censo marca el *dies a quo* de un nuevo plazo de dos años en el que el propietario debe destinar la vivienda al uso habitacional por el medio que estime oportuno; esta referencia debe entenderse hecha a la DA 1 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, que crea el Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante.

Si transcurría este plazo de nuevo y la vivienda no había sido habitada, procedía la expropiación temporal de usufructo. Actualmente, si se cumple este plazo de deshabitación y además se incumplen las condiciones de habitabilidad, resultará la expropiación temporal del usufructo de viviendas prevista en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña. Llegados a este punto, es conveniente formular varias consideraciones en relación con el plazo de deshabitación y el tipo de deshabitación.

Respecto del *plazo* para considerar una vivienda deshabitada, el art. 56 LVPV dispone que se considerará una vivienda como deshabitada cuando lo esté de forma continuada durante dos años, igual que el art. 15 de la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, y el art. 59 prevé que se pueda expropiar el uso y posteriormente arrendar la vivienda que haya sido declarada deshabitada, estableciendo el mismo plazo y consecuencia jurídica ante la deshabitación que la Ley 18/2007, de Cataluña.

En el resto de normativa de expropiación temporal, el plazo de deshabitación solo sirve para adoptar las medidas de fomento y sancionadoras con la finalidad de evitar la deshabitación de las viviendas. En Andalucía, Navarra, Canarias y Extremadura

---

<sup>52</sup> El plazo previsto en Andalucía, Navarra y Canarias para presumir que una vivienda se encuentra deshabitada es de como mínimo seis meses en el curso de un año.

<sup>53</sup> Constituye una diferencia respecto del resto de normas autonómicas de expropiación temporal del uso de viviendas. Véase *infra* apartado 4.3.3 de este Capítulo.

presumen<sup>54</sup> que la vivienda no se habita cuando, pese a contar con las autorizaciones administrativas para su efectiva ocupación, no se destine al uso residencial durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año. El *dies a quo* es el último día de efectiva habitación de la vivienda y el *dies ad quem* se refiere al que ponga fin al plazo consecutivo de deshabitación.

Como reflexión, habría sido oportuno que estas normas hubiesen incorporado un catálogo de justas causas de deshabitación. El motivo es que pueden existir circunstancias<sup>55</sup>, como las descritas en el art. 3 de la Ley 18/2007, de Cataluña, y en el art. 56.2 LVPV, que justifiquen la deshabitación de una vivienda y que por razones de justicia material deberían contemplarse. Cabe aludir a que se prevén unos indicios de deshabitación<sup>56</sup> en Andalucía, Navarra, Canarias y la Comunidad Valenciana, no así en Extremadura. Estos indicios facilitan la prueba de la deshabitación de la vivienda y por este motivo resulta de utilidad su previsión.

En cuanto al *tipo de deshabitación* del inmueble, según el art. 5.2 b) de la Ley 18/2007, de Cataluña, debe ser de forma *permanente e injustificada*, porque constituye uno de los supuestos de incumplimiento de la función social del derecho de propiedad<sup>57</sup>. La exigencia de la permanencia en la deshabitación implica que se produzca de manera *ininterrumpida*. Este elemento permite excluir a las segundas residencias que se habiten de forma interrumpida de la aplicación de la expropiación temporal del usufructo, puesto que no permanecen *permanentemente deshabitadas*<sup>58</sup>. Asimismo, la deshabitación debe ser injustificada porque existen unas justas causas que la pueden amparar<sup>59</sup>. La deshabitación permanente tiene el mismo problema de aplicabilidad que el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas: puede evitarse su calificación, y por ende la expropiación temporal del usufructo, si se puede probar que se ha habitado en la vivienda, aunque no se haya producido dicha habitación.

<sup>54</sup> Véanse el art. 5 LFSVA, que modifica el art. 25.2 de la Ley 1/2010, el art. 1 LFN, que reforma el art. 42 bis de la Ley Foral 10/2010, el art. 11 LMVC, que actualiza el art. 34.3 de la Ley 2/2003, y el art. 2 LESVE.

<sup>55</sup> Véase *infra* apartado 4.1.2 de este Capítulo.

<sup>56</sup> Véase *supra* apartado 3.3.4 del Capítulo Segundo. Véanse el art. 5 LFSVA, que modifica el art. 26 de la Ley 1/2010, el art. 1 LFN, que actualiza el art. 42 ter 1 de la Ley Foral 10/2010, de Navarra, el art. 26 LMVC que reforma el art. 82 de la Ley 2/2003, y el art. 15 LFSVCV.

<sup>57</sup> Los otros supuestos de incumplimiento de la función social del derecho de propiedad son: cuando el incumplimiento de los deberes del propietario en cuanto a la conservación y rehabilitación supongan un riesgo para la seguridad de las personas y se les hayan garantizado, si demuestran su necesidad, las ayudas públicas suficientes para hacer frente al coste de la conservación o rehabilitación de la vivienda; la sobreocupación de la vivienda; y en caso de ser una vivienda de protección oficial, que no se destine a la residencia habitual y permanente de los propietarios.

<sup>58</sup> Véase *infra* apartado 4.3.3 de este Capítulo.

<sup>59</sup> Véase *infra* apartado 4.1.2 de este Capítulo.



En el ámbito de la legislación comparada, la sección 133 (2) de la *Housing Act 2004*, del Reino Unido, considera una vivienda como *deshabitada*, a los efectos de dictar una *IMO* –orden provisional de gestión de viviendas vacías–, cuando ninguna parte de la vivienda está ocupada o cuando el *relevant proprietor*<sup>60</sup> no pertenezca al sector público. Esta consideración se debe a que existen formas de ocupación parcial de las viviendas, como el arrendamiento de habitaciones en una vivienda. Establece la imposibilidad de dictar una *IMO* si la vivienda está ocupada, bien sea legal o ilegalmente, es decir, prescindiendo del consentimiento del propietario. La sección 134 (2) (a) califica como *deshabitada* la vivienda que lo haya estado, conforme a los criterios para apreciar la *deshabitación*, durante al menos seis meses. Por su parte, el art. R641-3 del *Code de la construction et de l'habitation*, de Francia, dispone que se considerará *deshabitada* la vivienda que lo haya estado durante seis meses –al igual que establecen las normas andaluza, navarra, canaria, extremeña y la *Housing Act 2004*– o cuando la vivienda no constituya la residencia habitual del poseedor.

En Bélgica existen dos regulaciones diferentes, aunque coincidentes en el plazo, para apreciar la *deshabitación*<sup>61</sup> y derivar de ella la gestión pública del inmueble; sin embargo, en Flandes no se establece un plazo para apreciar la *deshabitación*. En Valonia, el art. 80 del *Code wallon du Logement* considera que una vivienda está *deshabitada* cuando permanezca en esta situación durante doce meses y se haya declarado inhabitable, cuando carezca del mobiliario necesario para el uso habitacional, cuando tenga un consumo de electricidad y agua inferior al consumo mínimo fijado por el Gobierno, salvo justificación, y cuando en ella no esté censada ninguna persona, excepto que el titular de un derecho real justifique que se ha usado como vivienda, o que la falta de uso se deba a razones no voluntarias. La vivienda en situación de rehabilitación no se considera *deshabitada*.

En Bruselas, el art. 15.1 del *Code bruxellois du Logement* presume que una vivienda se encuentra *deshabitada* cuando lo esté durante doce meses. En este sentido, el art. 15.2

---

<sup>60</sup> Véase *supra* apartado 3.3.4 del Capítulo Segundo. La sección 132 (4) (c) de la *Housing Act 2004* define al *relevant proprietor* como el arrendatario de vivienda que lo haya sido como mínimo siete años o en su defecto el titular dominical. Esto se debe al denominado *lease hold*, es decir, que el arrendatario durante el tiempo del contrato tiene un derecho de propiedad por tiempo limitado sobre la vivienda, un derecho que puede enajenar o gravar, por ejemplo mediante la constitución de una hipoteca. SIMÓN MORENO, H., “El cumplimiento”, *op. cit.*, pp. 126-127.

<sup>61</sup> KORTHALS ALTES, W. K., “The single European market and the demise of Flemish housing policy”, *International Journal of Housing Policy*, vol. 15, 2, 2015, p. 219, explica que en Flandes se puede imponer una obligación social a los terratenientes consistente en proporcionar vivienda social y que contraviene el derecho de la Unión Europea. WINTERS, S., “Belgian state reform as an opportunity to reorient Flemish housing policy”, *International Journal of Housing Policy*, vol. 13, 1, 2013, pp. 90-99.

del *Code bruxellois du Logement* establece que se presumirá como deshabitada una vivienda cuando nadie esté inscrito a título de residente principal en los registros de población, cuando los propietarios hayan solicitado una reducción de los impuestos a la propiedad por ser una vivienda improductiva, cuando la vivienda no tenga el mobiliario necesario para su uso habitacional, y cuando la vivienda tenga un consumo de agua o electricidad registrado inferior al consumo mínimo especificado por el Gobierno. No se presume como deshabitada la vivienda en la que está censada una persona propietaria o titular de un derecho real sobre la vivienda.

#### **4.1.1.2. Agotamiento de las vías de fomento para la habitación de la vivienda: en particular, las medidas fiscales y las sanciones administrativas pecuniarias**

Para expropiar temporalmente el usufructo de una vivienda y derivar su arriendo, es necesario que se hayan agotado las vías de fomento –dirigidas a los propietarios– para que se habiten las viviendas deshabitadas<sup>62</sup>, y que a pesar de su ofrecimiento no se hayan habitado. Las *medidas de fomento* consisten en:

- a) El otorgamiento de garantías a los propietarios, dirigidas a asegurar el cobro de las rentas y la reparación de los desperfectos, según prevé el art. 42.2.
- b) El fomento de la rehabilitación de las viviendas en mal estado para ser arrendadas, mediante subvenciones directas a los propietarios y oferta de subrogación de la Administración en la realización de las obras, según dispone el art. 42.3. En los arts. 35 y 36 de la Ley 18/2007 se regulan las siguientes medidas de fomento de la conservación y la rehabilitación:

<sup>62</sup> AMENÓS ÁLAMO, J., NIETO MORENO, J. E., “Deu reflexions i alguns dubtes sobre les sancions als bancs que són titulars d’habitatges buits”, *Blog Revista Catalana de Dret Públic*, Març, 2015, consultable en: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/03/02/deu-reflexions-i-alguns-dubtes-sobre-les-sancions-als-bancs-que-son-titulars-d%E2%80%99habitatges-buits-joan-amenos-alamo-i-juan-emilio-nieto/>, explican que la Ley 18/2007, de Cataluña, ha impuesto al propietario la obligación de tener la vivienda ocupada, que se añade a la de mantener las condiciones de seguridad, salubridad y ornato. Precisan que se trata de una *obligación de medios*. PONCE SOLÉ, J., “Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor)”, *Blog Revista Catalana de Dret Públic*, Marzo, 2015, consultable en: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>, explica que estas medidas de fomento se han desarrollado tanto a nivel estatal, como autonómico y municipal. DÍAZ ROMERO, M. R., “Fomento del arrendamiento urbano en tiempos de crisis económica propuesta de reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos y Desarrollo de Planes de Vivienda Social”, en DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L. (coord.), *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor José María Miquel*, Volumen I, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 1107-1140.

a') Los planes de fomento de la rehabilitación consisten en la inclusión en los planes de vivienda de subvenciones directas, ventajas fiscales o actuaciones convenidas con propietarios y arrendatarios para rehabilitar las viviendas. Además, para las viviendas arrendadas sometidas a la prórroga forzosa y con “congelación” de renta se establece la existencia de un convenio entre la Administración competente y los propietarios de las viviendas, para fijar las ayudas económicas adecuadas. La finalidad consiste en compensar la diferencia entre las rentas percibidas y las que aseguran el equilibrio económico entre las partes –es decir, establecer una renta a precio de mercado–, con el compromiso de los propietarios de arrendar las viviendas deshabitadas de la finca, si las hubiere, en régimen de arrendamiento protegido y de respetar a los arrendatarios con contratos sometidos a la prórroga forzosa el derecho a permanecer en la vivienda.

b') La declaración de áreas de conservación y rehabilitación. Este instrumento permite establecer los derechos y deberes del propietario y de los ocupantes legales, las habilitaciones de la Administración en relación con las viviendas sitas en estas áreas, así como obtener financiación para la rehabilitación en virtud de los planes de vivienda<sup>63</sup>.

c) La cesión a la Administración de viviendas vacías para su gestión en arrendamiento a cambio de un pacto en el cobro y otras condiciones de cesión, dentro de programas específicamente destinados a esta finalidad en los Planes de vivienda<sup>64</sup>. Esta previsión viene regulada en el art. 42.4 y respecto de las *viviendas de inserción*<sup>65</sup> en el art. 70.4. La Consejería de vivienda de Cataluña –

---

<sup>63</sup> SIBINA TOMÁS, D., “La conservación y la rehabilitación”, *op. cit.*, pp. 433-439. AMENÓS ÁLAMO, J., NIETO MORENO, J. E., “Deu reflexions”, *op. cit.*, consultable en: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/03/02/deu-reflexions-i-alguns-dubtes-sobre-les-sancions-als-bancs-que-son-titulars-d%E2%80%99habitatges-buits-joan-amenos-alamo-i-juan-emilio-nieto/>.

<sup>64</sup> MARÍN GARCÍA, I., MILÀ RAFEL, R., “El alquiler forzoso”, *op. cit.*, p. 8, explican que estas actuaciones se inspiran en la labor de la Sociedad Pública de Alquiler, que es una sociedad anónima de capital público adscrita al Ministerio de Vivienda que tiene como objetivo dinamizar el mercado de viviendas en arrendamiento.

<sup>65</sup> Vienen definidas en el art. 3 i) como la vivienda gestionada por la Administración o por entidades sin ánimo de lucro que, en régimen de alquiler u otras formas de ocupación, que se destina a atender a personas que requieren una especial atención. PONCE SOLÉ, J., “El derecho a la vivienda”, *op. cit.*, p. 153, la define como la destinada a atender personas que requieren una atención especial, a las cuales se les cede en régimen de alquiler u otras formas de ocupación. No importa si está gestionada por la Administración o por entidades sin ánimo de lucro. Este tipo de viviendas se vinculan con el principio legal de inclusión o inserción social, que es una manifestación de la colaboración público-privada.

denominada en la aprobación de la norma como *Departament de Medi Ambient i Habitatge* o Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, y en la actualidad como *Departament de Territori i Sostenibilitat* o Departamento de Territorio y Sostenibilidad–, establece un sistema de concertación público-privado para que los propietarios e inversores privados cedan sus viviendas para el arrendamiento. Estos estímulos consisten en garantías y avales para el cobro y ayudas para la consecución de las condiciones de habitabilidad, como se prevé en el art. 35. La cesión de vivienda se gestiona mediante una red de mediación social subvencionada, que podrá estar integrada por los entes locales, entidades sin ánimo de lucro o agentes inmobiliarios. Asimismo, en el art. 7 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética<sup>66</sup>, se ha dispuesto la cesión obligatoria de viviendas vacías<sup>67</sup> cuya titularidad recaiga en una persona jurídica.

d) La Administración puede adoptar medidas distintas de las establecidas en los apartados anteriores, entre ellas las de carácter fiscal, según prevé el art. 42.5. De conformidad con la DA 4, el gobierno debe impulsar anualmente las actuaciones necesarias para que el gobierno del Estado apruebe el reglamento que permita hacer efectivo el art. 72.4 de la Ley del Estado 39/1988, reguladora de las haciendas locales<sup>68</sup>, respecto del establecimiento por parte de los ayuntamientos de un recargo del impuesto sobre bienes inmuebles sobre las viviendas vacías, pudiendo efectuar bonificaciones a los propietarios de viviendas vacías que las pongan a disposición del mercado de arrendamiento. Este reglamento no ha sido aprobado, ni tampoco se ha definido el concepto de inmueble residencial desocupado permanentemente, y por ello los ayuntamientos no pueden aplicar el recargo en el impuesto sobre bienes inmuebles. En contraste, en Cataluña se ha aprobado<sup>69</sup> la Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012. En el art. 1 se establece que su naturaleza se corresponde con la de un impuesto directo que grava el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas por el hecho de estar deshabitadas permanentemente,

---

<sup>66</sup> BOE de 9.9.2015.

<sup>67</sup> Véase *infra* apartado 2.4 del Capítulo Séptimo.

<sup>68</sup> BOE de 30.12.1988.

<sup>69</sup> BOE de 15.8.2015. Véase *infra* apartado 2.7 del Capítulo Séptimo.

y el art. 3 determina el carácter finalista del impuesto, es decir, que en contra del principio de *unidad de caja*, contenido en el art. 91 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria<sup>70</sup>, los ingresos que se perciban están afectados a la financiación de las actuaciones protegidas por los planes de vivienda, y se prioriza que los recursos se destinen a los municipios donde se han obtenido estos ingresos. Finalmente, el art. 9 determina que el sujeto pasivo de este impuesto se integra por las personas jurídicas propietarias de viviendas deshabitadas sin causa justificada durante más de dos años, así como las personas jurídicas titulares de un derecho de usufructo, de un derecho de superficie o de cualquier otro derecho real que otorgue la facultad de explotación económica de la vivienda.

En el resto de la legislación de expropiación temporal del uso, se disponen unas medidas para los propietarios con el fin de *evitar la deshabitación de las viviendas*, cuyo incumplimiento no conlleva la expropiación temporal del uso de viviendas. Las medidas de fomento, que se prevén en el resto de legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, consisten en:

- a) Las medidas de intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas que garanticen su efectiva ocupación. Esta medida se prevé en Andalucía, Navarra, Canarias, la Comunidad Valenciana y Extremadura<sup>71</sup>. Estas medidas consisten en establecer programas de bolsas de viviendas en arrendamiento y en adoptar convenios con personas físicas o jurídicas propietarias de viviendas deshabitadas para integrarlas en el mercado de arrendamiento a precios adecuados.
- b) El aseguramiento de los riesgos que garanticen el cobro de la renta, la cobertura de los gastos por los desperfectos causados y la defensa jurídica de las viviendas arrendadas. Esta medida se recoge<sup>72</sup> en Andalucía, Navarra y la Comunidad Valenciana, no así en Extremadura.

---

<sup>70</sup> BOE de 27.11.2003.

<sup>71</sup> Véanse el art. 1 LFSVA, que modifica el art. 43 a) de la Ley 1/2010, de Andalucía, el art. 1 LFN, que reforma el art. 42 septies apartado segundo de la Ley 10/2010, de Navarra, el art. 98 LMVC, el art. 14 LFSVCV, y el art. 1 LESVE.

<sup>72</sup> Véanse el art. 1 LFSVA, que actualiza el art. 43 b) de la Ley 1/2010, de Andalucía, el art. 1 LFN, que modifica el art. 42 septies apartado tercero de la Ley 10/2010, de Navarra, y el art. 24 LFSVCV.

c) Las medidas fiscales que determine la Administración competente. Este instrumento se establece en Andalucía, Navarra, Canarias y Extremadura<sup>73</sup>. En Navarra se ha dispuesto el impuesto sobre viviendas deshabitadas<sup>74</sup>, 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>75</sup>, y su regulación se contiene en los arts. 184-191 de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Públicas<sup>76</sup>. Asimismo, el País Vasco ha creado el canon por vivienda deshabitada<sup>77</sup>, regulado en el art. 57 de la Ley 3/2015. Este impuesto grava la titularidad de viviendas radicadas en el término municipal que figuren en el Registro de Viviendas Deshabitadas pero, a diferencia de la norma catalana señalada anteriormente, la finalidad de esta previsión en Navarra y en el País Vasco no consiste en la adquisición mediante la cuantía recaudada de viviendas para destinarlas al arrendamiento social. Los sujetos pasivos de este impuesto son las entidades bancarias, como sucede en el impuesto creado en Cataluña, así como las personas físicas y jurídicas, herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, aunque no tengan personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado.

En el ámbito estatal, cabe destacar la aplicación de dos medidas que tienen por objeto desincentivar la deshabitación de las viviendas y beneficiar fiscalmente su adquisición y uso<sup>78</sup>. Por un lado, la imputación de rentas inmobiliarias en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para las viviendas deshabitadas y, por otro, el recargo por deshabitación en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles:

a') El art. 85 de 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<sup>79</sup> imputa un rendimiento a todo inmueble urbano que no

<sup>73</sup> Véanse el art. 1 LFSVA, que modifica el art. 43 c) de la Ley 1/2010, de Andalucía, el art. 1 LFDV, que reforma el art. 42 septies apartado segundo de la Ley 10/2010, de Navarra, el art. 98.3 LMVC, y el Anexo II LESVE.

<sup>74</sup> Véase *infra* apartado 2.7.3 del Capítulo Séptimo.

<sup>75</sup> BOE de 27.11.2013.

<sup>76</sup> BOE de 7.7.1995.

<sup>77</sup> Véase *infra* apartado 2.7.2 del Capítulo Séptimo.

<sup>78</sup> RIVAS NIETO, E., "La tributación de la vivienda habitual", en NASARRE AZNAR, S. (dir.), SIMÓN MORENO, H. (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Madrid, Edisofer, 2011, pp. 258-262.

<sup>79</sup> BOE de 29.11.2006.

esté arrendado o afectado a una explotación económica con independencia de que se encuentre habitado o deshabitado, es decir, se imputa una renta a las viviendas deshabitadas; de este objeto se excluyen la vivienda habitual y el suelo no edificado. La cantidad de renta imputada consistirá en aquella que resulte de aplicar el 2% al valor catastral del inmueble; este porcentaje se reducirá a un 1,1 en los casos en que los inmuebles mencionados se encuentren en municipios en los que los valores catastrales se hayan revisado, en virtud del art. 85.1.

b') El art. 72.4 del 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<sup>80</sup>, permite a los ayuntamientos exigir un *recargo* de hasta el 50% de la cuota líquida del Impuesto sobre Bienes Inmuebles a los que se destinen al uso residencial que se encuentren *deshabitados permanentemente*.

d) Las subvenciones para personas propietarias y arrendatarias y entidades intermediarias. Esta medida se prevé en Andalucía, Navarra, Cataluña y en la Comunidad Valenciana<sup>81</sup>.

Aparte de estas medidas de fomento, también se articulan unas *medidas de ejecución administrativa*, que vienen dispuestas en los arts. 38 y 39 de la Ley 18/2007 y consisten en: las órdenes de ejecución, los convenios de rehabilitación y la expropiación temporal del usufructo, si además de la deshabitación se incumplen los deberes de conservación y rehabilitación. Esta última medida está derogada pero se encuentra contemplada en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña. El art. 63.2 LVPV las amplía con respecto a la normativa catalana e incluye las siguientes medidas: el ejercicio del derecho de adquisición preferente y del desahucio administrativo, la expropiación por incumplimiento de la función social, la venta o sustitución forzosa, las órdenes de ejecución, el canon sobre las viviendas deshabitadas, el arrendamiento forzoso de las viviendas deshabitadas –previsto en el art. 59 de la Ley 3/2015–, la imposición de multas coercitivas, y la imposición de sanciones.

---

<sup>80</sup> BOE de 9.3.2004.

<sup>81</sup> Véase el art. 1 de la Ley 4/2013, que modifica el art. 43 d) de la Ley 1/2010, de Andalucía, el art. 1 de la Ley Foral 24/2013, que actualiza el art. 42 septies apartado cuarto de la Ley 10/2010, de Navarra, el art. 98.4 LMVC, el art. 35 de la Ley 18/2007, de Cataluña, y el Anexo II LFSVCV.

Entre estas medidas de ejecución administrativa, cobran especial relevancia las *sanciones administrativas pecuniarias*, que van dirigidas a las entidades financieras y entidades inmobiliarias que acumulen viviendas deshabitadas. La tipificación de las infracciones y las correspondientes sanciones, necesaria para el cumplimiento del principio de tipicidad del art. 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público<sup>82</sup>, varía en función de la norma a la que nos refiramos:

a) En el art. 123 h) de la Ley 18/2007, de Cataluña, se tipifica como infracción muy grave, con la correspondiente sanción<sup>83</sup>, el hecho de mantener una vivienda deshabitada, con posterioridad a la adopción de las medidas establecidas en el art. 42, como el otorgamiento de garantías de cobro de las rentas y reparación de desperfectos, a favor de los propietarios de viviendas vacías que las arrienden.

b) La Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía dispone en el art. 53.1 a) como infracción muy grave, a la que asocia una sanción<sup>84</sup>, el hecho de no dar efectiva habitación a la vivienda durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación. Para poder apreciar la infracción, el titular debe ser una persona jurídica, porque ostente el pleno dominio o como titular de una participación mayoritaria en un condominio sobre la misma. Esta infracción viene dispuesta<sup>85</sup> con el mismo contenido en el art. 66.1 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, y en el art. 106.1 i) LMVC<sup>86</sup>.

#### **4.1.1.3. Demanda residencial fuerte y acreditada del municipio donde esté situada la vivienda**

Para que las viviendas pudiesen ser objeto de la expropiación del usufructo, se exigía que estuviesen situadas en un municipio en el que existiese una demanda residencial

<sup>82</sup> BOE de 2.10.2015.

<sup>83</sup> La sanción pecuniaria prevista en el art. 118 va de los 3.000 a los 900.000 euros. La cuantía de esta multa podrá ser condonada hasta el 80% si los infractores ocupan las viviendas deshabitadas.

<sup>84</sup> En este caso, la sanción tiene un margen discrecional respecto de la cuantía de 1.000 hasta 9.000 euros, en virtud del art. 61.1. La cuantía de la multa podrá ser condonada desde el 50% hasta el 80% si las personas jurídicas infractoras reparan el bien jurídico protegido que ha sido dañado, es decir, dan efectiva habitación a las viviendas deshabitadas, en virtud del art. 63.1.

<sup>85</sup> La sanción que dispone el art. 61.7c) es de 30.001 hasta 300.000 euros. Esta cuantía podrá ser reducida a prevista para las infracciones leves, es decir, de 300 hasta 3.000 euros, si la persona sancionada justifica haber puesto fin a la situación de deshabitación de la vivienda antes de la finalización del procedimiento sancionador, o si tiene el compromiso de hacerlo en los tres meses siguientes a la firmeza de la resolución sancionadora, como admite el art. 72.1.

<sup>86</sup> En este supuesto, la sanción corresponde a una cuantía de 150.001 hasta 300.000 euros, no reducible.



fuerte y acreditada. Este requisito de la demanda residencial fuerte y acreditada también se prevé en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña<sup>87</sup>, y en los arts. 15 y 17 de la Ley 4/2016. Ninguna de estas normas especifican si la finca en la que esté situada la vivienda tiene que ser urbana o rústica, motivo por el cual cabe admitir las dos siempre que el municipio tenga acreditada dicha demanda residencial.

Las normas no definen qué debe entenderse por *demanda residencial acreditada*, pero el art. 12.5 de la Ley 18/2007, de Cataluña, exige para su acreditación<sup>88</sup> que se trate de un área del territorio que pueda contener ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada, calificados así en el Plan territorial sectorial de vivienda o en los planes locales de vivienda. La política territorial viene determinada en la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial<sup>89</sup>, y en ella se prevé la existencia del Plan territorial general<sup>90</sup>, regulado mediante la Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Cataluña<sup>91</sup>, los planes territoriales parciales<sup>92</sup>, los planes territoriales sectoriales y los planes directores territoriales<sup>93</sup>. El Plan Territorial Sectorial de Vivienda<sup>94</sup> contiene una estimación de las necesidades, los déficits y los desequilibrios en materia de vivienda, que permiten identificar los ámbitos con demanda residencial fuerte y acreditada, y que se ha elaborado en función de los criterios<sup>95</sup> establecidos en el art. 12.2 de la Ley 18/2007.

---

<sup>87</sup> Véase *infra* apartado 4.2.1 de este Capítulo.

<sup>88</sup> El Plan territorial sectorial de vivienda es consultable en: [http://territori.gencat.cat/es/01\\_departament/05\\_plans/02\\_plans\\_sectorials/plans\\_dhabitatge/pla\\_territorial\\_sectorial\\_dhabitatge/](http://territori.gencat.cat/es/01_departament/05_plans/02_plans_sectorials/plans_dhabitatge/pla_territorial_sectorial_dhabitatge/).

<sup>89</sup> BOE de 21.1.1984.

<sup>90</sup> El Plan Territorial General define los objetivos de equilibrio territorial de interés general para Cataluña y es el marco orientador de las acciones que se emprendan para crear unas condiciones adecuadas que permitan atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos.

<sup>91</sup> BOE de 26.5.1995.

<sup>92</sup> Los planes territoriales parciales definen los objetivos de equilibrio de una parte del territorio de Cataluña y son el marco orientador de las acciones que se emprendan.

<sup>93</sup> Los planes directores territoriales concretan las directrices generales del planeamiento, que vienen previstas en el Plan territorial general de Cataluña o en los planes territoriales parciales en las áreas.

<sup>94</sup> Consultable en: <http://www.anycerda.org/congres/documentacio/postmetropolis/docs/D/D19.pdf>.

<sup>95</sup> Estos criterios consisten en: a) La cuantificación de suelo residencial en el que pueden efectuarse nuevos desarrollos; b) La cuantificación de suelo residencial creado en los últimos diez años; c) La cuantificación, identificación de la tipología y determinación de la situación sobre el territorio de las viviendas de protección oficial; d) La cuantificación de las distintas modalidades de uso de las viviendas (principal, secundaria y vacía) y de las respectivas evoluciones previsibles; e) La cuantificación de los suelos y edificios de administraciones o empresas públicas desocupados que pueden destinarse a vivienda vinculada a políticas de vivienda social; f) El análisis de los datos demográficos básicos relacionados con la vivienda; g) El análisis de los datos sobre el estado del parque edificado y de las necesidades de mantenimiento, mejora o sustitución, con especial atención a las situaciones y los procesos de infravivienda.

El arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas<sup>96</sup> mediante la expropiación temporal del uso de dichas viviendas del País Vasco, previsto en el art. 59 LVPV, exige para acordar la medida que la vivienda se ubique en ámbitos de *acreditada demanda y necesidad de vivienda*, un concepto equiparable a la demanda residencial acreditada del legislador catalán. Además, prevé de forma expresa –a diferencia de la legislación catalana– la ubicación de la vivienda tanto en sectores urbanos de suelo residencial como en áreas de regeneración, en cascos históricos, centros urbanos, barrios urbanos y en ámbitos consolidados por la urbanización. El requisito de la demanda residencial acreditada se configura como esencial porque justifica la actuación pública al ofrecer un beneficiario potencial de la expropiación, aunque no se le exijan unos requisitos específicos para ser definitivamente beneficiario<sup>97</sup>.

#### 4.1.2. Justificación de la deshabitación

Como la Ley 18/2007, de Cataluña, no dispone un catálogo de exclusiones<sup>98</sup> –a diferencia de Andalucía, Navarra y Canarias–, el art. 3 d) de la Ley 18/2007 prevé un catálogo de justas causas de deshabitación<sup>99</sup> con el mismo efecto: que las viviendas deshabitadas que se contengan en las justas causas no sean susceptibles de expropiación temporal del usufructo. Este catálogo de justas causas facilita la prueba de las circunstancias que amparan la deshabitación. Se analizarán comparándolas con los dos otros catálogos de justas causas que se establecen en la legislación del País Vasco y del Reino Unido. Las justas causas de la normativa catalana están formadas por los siguientes supuestos:

- a) El traslado por razones laborales. El art. 56.2 LVPV considera que constituye una causa justificada para la deshabitación continuada el traslado de domicilio por razones laborales, como en la justa causa de la ley 18/2007, de Cataluña. Este traslado debe entenderse como el cambio de centro de trabajo que conlleve el cambio del lugar de residencia habitual –debido a la movilidad geográfica que permite el art. 40 del Estatuto de los Trabajadores<sup>100</sup>–, según se desprende del

<sup>96</sup> Véase *infra* apartado 4.4.2 de este Capítulo.

<sup>97</sup> Véase *supra* apartado 4 de este Capítulo.

<sup>98</sup> Véase *infra* apartado 4.4.2 de este Capítulo.

<sup>99</sup> Véase *supra* apartado 3.3.4 del Capítulo Segundo.

<sup>100</sup> Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, publicado en el BOE de 29.3.1995.

concepto de *domicilio*<sup>101</sup> del art. 40 CC, equiparable a la residencia habitual. Para apreciar la necesidad del cambio de residencia debe atenderse a la distancia, la posibilidad de utilización de transporte público y los medios ofrecidos por el empleador. El art. 3 (a) (iv) de la *Housing Order 2006*, de Inglaterra, y el art. 3 (a) (iv) de la *Housing Order 2006*, de Gales, que desarrollan la sección 134 de la *Housing Act 2004*, del Reino Unido, con el mismo contenido, prevén como excepción al dictado de una *IMO* que los militares, por razones laborales, se ausenten de la vivienda. Esta excepción relativa a la ausencia de militares por razones laborales no podría incluirse en nuestro ordenamiento jurídico porque contraviene el derecho a la igualdad<sup>102</sup> del art. 14 CE. En nuestro ordenamiento, solo es admisible una causa genérica que no discrimine en función del cargo o profesión que se ejerza.

b) El cambio de domicilio por una situación de dependencia. La situación de dependencia viene definida en el art. 2.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia<sup>103</sup>, como el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que precisan de la atención de otra u otras personas, o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o de otros apoyos para su autonomía personal. El art. 56.2 LVPV amplía la causa contenida en la norma catalana a los supuestos de traslado de domicilio por razones de salud, de dependencia o emergencia social que justifiquen la necesidad de desocupar temporalmente la vivienda. El art. 3 (a) (ii) (iii) de la *Housing Order 2006*, de Inglaterra, y el art. 3 (a) (ii) (iii) de la *Housing Order 2006*, de Gales, disponen como justa causa de deshabitación que la ausencia del propietario de la vivienda

<sup>101</sup> GÓMEZ LAPLAZA, C., “Artículo 40”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, p. 159, respecto del concepto *residencia habitual*: “la expresión puede referirse, aparte de al hecho de residir en un lugar (elemento material), a un concepto subjetivo («animus manendi», voluntad de residir de modo estable) o a un concepto objetivo (prescindiendo de la voluntariedad, la residencia normal y la presumible para el futuro próximo)”. CAFFARENA LAPORTA, J., “Comentario al artículo 40”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo I, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011, p. 252, explica del concepto objetivo de *residencia habitual* que es “la residencia normal y la presumible en un futuro próximo”. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., “Artículo 40”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 143-145. ALBALADEJO, M., “Artículos 40 y 41”, en ALBALADEJO, M., *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, Tomo I, vol. 3, Madrid, Edersa, 1986, pp. 872-873. Sobre el elemento subjetivo se expresan las SSTS de 20.2.1995, RJ 1995\2771, y de 28.11.1940, RJ 1940\1019. Mayoritariamente, el elemento esencial para determinar la residencia habitual es el *objetivo*. Atiéndanse a tal efecto las SSTS de 27.4.1956, RJ 1956\1950, de 3.12.1955, RJ 1956\213, de 30.1.1945, RJ 1945\122.

<sup>102</sup> Véase *supra* apartado 3.3.4 del Capítulo Segundo.

<sup>103</sup> BOE de 15.12.2006.

se produzca como consecuencia de la edad avanzada, discapacidad, enfermedad, toxicomanía, alcoholismo, o para atender a una persona que se encuentre en estas circunstancias.

c) El abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población. En relación con la pérdida de población, en Inglaterra y en Gales se dictaron las *Housing (Interim Management Orders) (Prescribed Circumstances) Order 2006*, donde se desarrollan las circunstancias en las que se debe encontrar la vivienda antes de dictar una *IMO*<sup>104</sup>, que es una orden de gestión provisional o intermedia de una vivienda. Estas circunstancias están relacionadas con el ejercicio antisocial del derecho de propiedad y los incumplimientos de los deberes del propietario, y pueden ocasionar pérdida de población si no se produce una intervención pública. Estas circunstancias consisten en:

a') Que la zona en la que se encuentre la vivienda esté experimentando un problema significativo y persistente de índole antisocial.

b') Que este problema se deba a la conducta antisocial de quien reside en la vivienda.

c') Que el propietario de la vivienda sea un arrendador del sector privado.

d') Que el propietario de la vivienda no tome medidas para eliminar el problema y resulte apropiado que lo haga.

e') Que una *IMO* –orden de gestión provisional o intermedia de una vivienda– combinada con otras medidas adoptadas en el ámbito de la autoridad local de la vivienda, o por otras personas junto con la autoridad local de la vivienda, reduzca o elimine ese problema.

d) Cuando la propiedad de la vivienda constituya el objeto de un litigio judicial pendiente de resolución. Esta justa causa se prevé porque resulta preferente la correcta –y sin alteración de las circunstancias iniciales– resolución judicial del litigio, cuyo objeto es la vivienda deshabitada, que la expropiación temporal del usufructo para destinarla al uso habitacional.

<sup>104</sup> DRISCOLL, J., *Housing: The New Law, op. cit.*, p. 11. *Interim and Final Management Orders, op. cit.*, consultable en: [http://www.tunbridgewells.gov.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/24459/Interim-and-Final-Management-Orders.pdf](http://www.tunbridgewells.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0006/24459/Interim-and-Final-Management-Orders.pdf).

La Ley 18/2007 no detalla de forma pormenorizada qué sucedería en otros casos en los que la deshabitación pudiese cuestionarse como suficiente para impulsar la expropiación temporal del usufructo. Algunos supuestos podrían ser que una vivienda se encuentre habitada de forma parcial, por ejemplo mediante una ocupación parcial del 10% o por su habitación durante un mes al año. En estos casos, entendemos que esta deshabitación, aunque sea parcial, habilita igualmente al ejercicio de la expropiación temporal del usufructo, por dos razones: además de un argumento meramente formalista, esto es, que no se encuentra previsto como justa causa de deshabitación que enerve dicha expropiación, se trata de una habitación tan parcial o defectuosa que cabe equipararla a la deshabitación, con las consecuencias que de esta calificación se derivan.

Otros casos que cabe analizar se refieren a las viviendas desocupadas porque son objeto de una oferta de venta o de arrendamiento por precio superior al del mercado, o al del mercado durante el último año, o al del promedio de los últimos cinco años, o a un precio superior al precio medio en la localidad para viviendas semejantes. En estos casos, no puede reputarse como causa justificada la expectativa de obtener un precio más elevado en la venta de la vivienda, porque de esta manera se podría tener deshabitada una vivienda ofreciendo un precio fuera de mercado por elevado.

Recientemente, debido a la crisis inmobiliaria, existe un nuevo supuesto sobre el que cabe pronunciarse y es el relativo a la construcción de un edificio de viviendas prácticamente en su totalidad pero que permanezca en estado de construcción. En este caso, como no se cumplirían las condiciones de habitabilidad<sup>105</sup>, porque la edificación no podría calificarse de vivienda debido a la falta de conclusión de su construcción, no sería exigible su destino al uso habitacional, de modo que no se podría realizar la expropiación temporal del usufructo.

#### **4.2. El objeto de la expropiación temporal del usufructo en el Decreto-ley 1/2015 de Cataluña**

El objeto de la expropiación temporal del usufructo, prevista en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, son las viviendas que estén deshabitadas por incumplir las condiciones de habitabilidad, y por tanto contravenir la función social del derecho de propiedad. Como se refiere a las viviendas deshabitadas, primero habrá que reunir los requisitos exigidos para estas viviendas en el art. 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, esto es: una vez la

---

<sup>105</sup> Véase *infra* apartado 4.2.2 de este Capítulo.

Administración declara el incumplimiento de la función social del derecho de propiedad, la vivienda debe permanecer deshabitada durante un plazo de dos años; solo así se podrá avanzar hacia la expropiación temporal del usufructo, para ejecutar las obras de conservación y mejora y, posteriormente, arrendar la vivienda. El tiempo de deshabitación y las justas causas que la amparan tienen que integrarse con lo que se ha explicado en el apartado 4.1 de este Capítulo, referente al objeto de la expropiación temporal del usufructo de la Ley 18/2007.

#### **4.2.1. Supuesto de hecho habilitador de la expropiación temporal del usufructo**

El art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, establece que en el marco de un procedimiento de ejecución forzosa mediante la ejecución subsidiaria<sup>106</sup> de las obligaciones del titular de la vivienda, previo requerimiento de la Administración desatendido por el propietario, se podrá expropiar temporalmente el usufructo de las viviendas deshabitadas que no reúnan las condiciones de habitabilidad, por un plazo de entre cuatro y diez años, para realizar las obras necesarias que garanticen la habitabilidad de las viviendas y arrendarlas posteriormente. Para acordar dicha medida existen los siguientes requisitos objetivos:

- a) Debe tratarse de viviendas adquiridas en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria. El requisito objetivo de que se trate de una vivienda procedente de una ejecución hipotecaria también se exige en el resto de legislación de expropiación temporal del uso<sup>107</sup>.
- b) Que las viviendas estén situadas en municipios considerados áreas de demanda residencial fuerte y acreditada<sup>108</sup>, declaradas en el Plan territorial sectorial de vivienda o en el Plan para el derecho a la vivienda, con el objetivo de ejecutar las obras necesarias para su uso y ocupación. Este elemento permite obtener el beneficiario potencial que requiere la expropiación temporal del usufructo para poder operar.

---

<sup>106</sup> El art. 76 LVPV prevé ante el incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación, la venta forzosa o la ejecución subsidiaria de las obligaciones mediante la sustitución forzosa. PONCE SOLÉ, J., “Las viviendas vacías”, *op. cit.*, consultable en: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/04/09/las-vivienda-vacias-y-el-decreto-ley-catalan-12015-de-24-de-marzo-de-medidas-extraordinarias-y-urgentes-para-la-movilizacion-de-viviendas-provinientes-de-procesos-de-ejecucion-hipotecaria/>.

<sup>107</sup> Atiéndanse la DA 1 LFSVA, el art. 7 LFN, la DA 4 apartado tercero LMVC, el art. 74 LVPV, el art. 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, el art. 13 LFSVCV, y el art. 2 LESVE.

<sup>108</sup> Véase *supra* apartado 4.1.1.3 de este Capítulo.

c) Que las viviendas estén deshabitadas por carecer de las condiciones y de los requisitos de habitabilidad. La norma no exige un tiempo de deshabitación concreto, pero este puede integrarse con el art. 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, que define como vivienda vacía la que esté deshabitada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años. El art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, vincula la deshabitación con el incumplimiento de las condiciones de habitabilidad, y una evidencia de ello es que la expropiación temporal del usufructo se acuerda en el marco de un procedimiento de ejecución forzosa mediante la ejecución subsidiaria de las obras necesarias para garantizar la habitabilidad a cargo del titular.

El incumplimiento de las condiciones de habitabilidad supone la falta de observancia del deber de conservación y rehabilitación del propietario, que deriva del contenido del derecho de propiedad inmobiliaria. La STC 61/1997 de 20 de marzo<sup>109</sup> delimitó los deberes relativos a la propiedad urbana entre la Administración General del Estado y la Administración Autonómica. La fijación de estos deberes corresponde al Estado cuando tengan carácter básico porque dimanen del art. 149.1.1ª CE, relativo a las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos.

En cuanto al establecimiento de medidas expropiatorias, el título competencial lo constituye el art. 149.1.18ª CE, que permite definir la *causa expropriandi* por incumplimiento de deberes básicos<sup>110</sup>. En este sentido, el art. 15 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana<sup>111</sup> detalla los deberes de los propietarios, que incluyen los siguientes: el deber de dedicar terrenos, instalaciones y edificaciones al uso correspondiente, contenido en el apartado 1, y el deber de conservación de las edificaciones, previsto en el apartado 2.

La legislación urbanística autonómica puede establecer nuevos deberes urbanísticos a los básicos estatales. A estos efectos, el art. 177 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo<sup>112</sup>, del País Vasco, detalla un supuesto expropiatorio complementario por motivos urbanísticos: la expropiación para la ejecución total o

---

<sup>109</sup> RTC 1997\61.

<sup>110</sup> Supone que el Tribunal Constitucional extiende la doctrina relativa a la distribución competencial del Estado y las Comunidades Autónomas de la expropiación forzosa al ámbito del urbanismo y las medidas expropiatorias por incumplimiento de deberes. En este sentido, véase la STC 61/1997 de 20 de marzo, RTC 1997\61.

<sup>111</sup> BOE de 2.11.2015.

<sup>112</sup> BOE de 4.11.2011.

parcial del planeamiento, incluido el deber de edificar, y por tanto extiende la expropiación al incumplimiento de los plazos de la urbanización. Por su parte, el art. 160 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía<sup>113</sup>, añade a los deberes estatales la inobservancia de los plazos fijados para la formulación o tramitación del planeamiento o para la ejecución del mismo, y el transcurso de los plazos previstos para iniciar o finalizar viviendas de protección oficial<sup>114</sup>. El art. 178 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo<sup>115</sup>, de Cataluña, amplía la medida expropiatoria al incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación.

El deber de conservación y rehabilitación del propietario, contenido en el art. 15.2 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, es definido por la ley como “las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones”. El apartado 4 del citado precepto habilita a que se pueda elevar el límite máximo hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o edificio correspondiente. Se incluyen dentro del deber de conservación las “obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad urbanas” para adecuar las edificaciones e instalaciones a la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación<sup>116</sup>.

La disposición pormenorizada de este deber se encuentra contenida en el art. 29.2 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo<sup>117</sup>. Este deber consiste en garantizar las condiciones de seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad de las viviendas<sup>118</sup>. Para apreciar el

---

<sup>113</sup> BOE de 14.1.2003.

<sup>114</sup> DÍAZ LEMA, J. M., “Propiedad urbana y expropiación”, *op. cit.*, p. 76, explica que la causa de dicho proceso expropiatorio es la inejecución de la urbanización, y de la misma tramitación del planeamiento.

<sup>115</sup> BOE de 8.9.2010.

<sup>116</sup> BOE de 6.11.1999.

<sup>117</sup> DOGC de 24 de Julio de 2006.

<sup>118</sup> CALVO SALES, T., *Manual práctico de la ejecución subsidiaria de obras por incumplimiento del deber de conservación: aspectos urbanísticos y recaudatorios*, Madrid, El Consultor, 2005, pp. 43-44, detalla del concepto de *seguridad* que “de trata de *seguridad constructiva* [...] se trata en esencia de mantener el inmueble, cartel o edificación en estado estable, es decir, que no se encuentre en riesgo de derrumbe o accidente”. Sobre el concepto de *salubridad* alude que “implica la ausencia de elementos dañinos o perjudiciales para la salud humana, tanto de los moradores o habitantes como para los ciudadanos en general”. Acerca del concepto de *ornato* explica que “el ornato de las edificaciones no hace exactamente referencia al adorno o engalanamiento de las mismas, sino más bien a la limpieza o adecentamiento”. FERNÁNDEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid, Civitas, 2014, pp. 190-191. En el mismo sentido, SÁNCHEZ GOYANES, E., *Ley de suelo: comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*, Madrid, La Ley, 2009, pp. 284-285; CERVERA PASCUAL, G., *La renovación urbana y su régimen jurídico: Con especial referencia a la Ley de economía sostenible, Ley*



incumplimiento de las condiciones de habitabilidad, este incumplimiento tiene que haber supuesto un riesgo para la seguridad de las personas. Este deber tiene su límite temporal o cesación cuando procede la demolición de la edificación por encontrarse en situación de ruina. De este deber se derivan las potestades administrativas que permiten dictar, en el ejercicio de las funciones de control urbanístico, las órdenes de ejecución de obras destinadas o dirigidas a los propietarios de terrenos, urbanizaciones, edificaciones y carteles, con la finalidad de evitar que sus deficiencias ocasionen riesgos a las personas.

Un ejemplo puede observarse en el art. 33 de la Ley 18/2007, de Cataluña, que dispone que se declare como inhabitable una vivienda que suponga un peligro para la salud o seguridad de las personas. El art. 123.1 f) prevé como infracción muy grave que el propietario incumpla dichos deberes si conlleva un riesgo para la seguridad de las personas, y como infracción grave, según el art. 142.1 c), si dicho incumplimiento afecta gravemente las condiciones de habitabilidad. Como complemento, cabe aludir a que en el art. 40 de la Ley 18/2007, de Cataluña, se establece la expropiación del derecho de propiedad por el incumplimiento de las condiciones de habitabilidad, y resulta necesario precisar que antes de aplicar la medida se tienen que haber agotado las medidas de fomento y coercitivas –sancionadoras–, así como haber garantizado al propietario, en caso de necesidad, las ayudas públicas necesarias para efectuar las obras de conservación y rehabilitación.

En el Derecho comparado, el art. 642-1 del *Code de la construction et de l'habitation*, de Francia, establece la requisición temporal de las viviendas cuya titularidad corresponda a personas jurídicas, con la finalidad de que la Administración las ceda a un tercero que las rehabilite para reunir las condiciones de habitabilidad y las arriende a las personas designadas por la Administración, que sean desfavorecidas o de rentas modestas. En Inglaterra y en Gales se dictaron con el mismo contenido las *Housing (Interim Management Orders) (Prescribed Circumstances) Order 2006*, donde entre las

---

2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 8 de julio, Madrid, Reus, 2013, pp. 68-70; CALVO SALES, T., *Manual práctico de la ejecución subsidiaria*, op. cit., pp. 45-46. Atiéndanse la STS, 3ª, de 12 septiembre de 1997, RJ 1997\6791, que recuerda que “el ordenamiento urbanístico establece una definición del contenido normal del derecho de propiedad del que forman parte auténticos deberes, como son los de mantener los edificios en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos”, y las SSTS, 3ª, de 21.9.2000, RJ 2000\7321, de 13.3.2000, RJ 2000\3674, de 27.2.1990, RJ 1990\1514, y de 30.12.1989, RJ 1989\9236.

circunstancias que habilitan a dictar una *IMO*<sup>119</sup> se encuentra que la gestión de la propiedad residencial sirva para realizar alguna actividad en la vivienda que debería haber hecho el propietario. Por tanto, se incluyen las obras de conservación y mejora necesarias para garantizar la habitabilidad.

#### **4.2.2. Las condiciones de habitabilidad y su exigibilidad en el momento del arriendo**

Cuando una vivienda carece de desperfectos que la hagan inhabitable reunirá, a grandes rasgos, las condiciones de habitabilidad<sup>120</sup>, con independencia de que formalmente reúna dichas condiciones, porque no tiene sanción civil de nulidad su falta de certificación, aunque sí administrativa según se prevé en el art. 22 de la Ley 18/2007, de Cataluña. Con la aprobación de la Constitución, el art. 148.1.3ª CE permitió que las Comunidades Autónomas pudieran adquirir la competencia exclusiva en materia de vivienda, en la cual se enmarca el establecimiento de las condiciones de habitabilidad. De entre las Comunidades Autónomas que posteriormente han llevado a cabo medidas de expropiación temporal del uso de viviendas, la normativa autonómica que contiene la regulación de las condiciones de habitabilidad se contiene en: los anexos 1 a 4 del Decreto 141/2012, de 30 de octubre, sobre las condiciones de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad<sup>121</sup>, de Cataluña; el anexo 1 del Decreto 117/2006, de 1 de agosto, por el que se regulan las condiciones de habitabilidad de las viviendas y el procedimiento para la obtención de la cédula de habitabilidad<sup>122</sup>, de Canarias; el anexo 2 del Decreto Foral 142/2004, de 22 de marzo, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Foral de Navarra<sup>123</sup>; el Decreto 161/1989, de 30 de octubre, por el que se regula el

<sup>119</sup> DRISCOLL, J., *Housing: The New Law*, *op. cit.*, pp. 12-13. *Interim and Final Management Orders*, *op. cit.*, consultable en: [http://www.tunbridgewells.gov.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/24459/Interim-and-Final-Management-Orders.pdf](http://www.tunbridgewells.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0006/24459/Interim-and-Final-Management-Orders.pdf).

<sup>120</sup> Los arts. 28 y 30 de la Ley 18/2007, de Cataluña, señalan que es la Administración la que determina, mediante la inspección técnica de los edificios de viviendas, si una vivienda es apta para ser usada como vivienda. Las carencias que tenga la vivienda se pueden solucionar compeliendo a realizar medidas correctoras, y en su caso, estableciendo ayudas excepcionales para llevarlas a cabo. El deber de conservación y rehabilitación finaliza con la declaración de ruina. Sobre la aptitud de las viviendas para ser destinadas al uso habitacional, es necesario examinar las SSTs de 8.7.1985, RJ 1985\4933, y de 27.6.1986, RJ 1986\4903 y la SAP Cádiz de 14.2.2000, AC 2000\3894. ARGELICH COMELLES, C., "Viviendas", *op. cit.*, p. 203, sobre la *habitabilidad* en la jurisprudencia contencioso-administrativa expreso que "debe entenderse como la posibilidad de ser habitable, con independencia de si ya se han solicitado las correspondientes autorizaciones".

<sup>121</sup> DOGC de 2.11.2012.

<sup>122</sup> BOC de 18.8.2006.

<sup>123</sup> BON de 23.4.2004.

Procedimiento de expedición de la Cédula de Habitabilidad<sup>124</sup>, de la Comunidad Valenciana; y el Decreto 113/2009, de 21 de mayo, por el que se regulan las exigencias básicas que deben reunir las viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como el procedimiento para la concesión y control de la cédula de habitabilidad<sup>125</sup>.

El documento administrativo que certifica el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad es la cédula de habitabilidad<sup>126</sup>. Los requisitos mediante los cuales se puede obtener la cédula de habitabilidad vienen establecidos en el art. 22.2 a 4 de la Ley 18/2007, de Cataluña, en el art. 4 del Decreto 117/2006, de Canarias, en los arts. 9-13 del Decreto Foral 142/2004, de Navarra, en el Decreto 161/1989, de la Comunidad Valenciana, y en el Decreto 113/2009, de Extremadura. En Andalucía no se exige la cédula de habitabilidad en virtud del Decreto 283/1987, de 25 de noviembre, por el que se suprimen la cédula de habitabilidad y el informe preceptivo sobre condiciones higiénicas previo a las licencias municipales de obra<sup>127</sup>, ni tampoco en el País Vasco, porque se eliminó su exigencia mediante el Decreto 189/1997, de 29 de julio, por el que se suprime la cédula de habitabilidad<sup>128</sup>.

El cumplimiento de las condiciones de habitabilidad no constituye un requisito para poder expropiar, ya que además en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, su incumplimiento forma parte, junto con la deshabitación y la demanda residencial acreditada, del supuesto de hecho habilitador de la expropiación. Se necesitará cumplir con dichas condiciones cuando, una vez se haya expropiado el uso y, en su caso, realizado las obras necesarias para cumplir con las condiciones de habitabilidad –como exige el art. 4 del Decreto-ley 1/2015 y el art. 59 LVPV, en sede de arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas–, se proceda a arrendar la vivienda. Este elemento marca una diferencia sustancial con la constitución forzosa del arrendamiento, puesto

---

<sup>124</sup> DOCV de 8.11.1989.

<sup>125</sup> DOE de 12.3.2010.

<sup>126</sup> Véase *supra* apartado 3.1 de este Capítulo. HERVÁS POLO, M., “El derecho a la vivienda en Cataluña”, *Consell de Col·legis d'Administradors de Finques de Catalunya*, 76, 2008, p. 63, sobre la *cédula de habitabilidad* explica que “[e]n cualquier venta o alquiler, es imprescindible entregar la cédula de habitabilidad vigente [...] [l]as empresas suministradoras de luz, agua, gas, telecomunicaciones y otros servicios deben exigir la cédula de habitabilidad”. En el mismo sentido se expresa CUEVAS CASTAÑO, J. J., “La cédula de habitabilidad en Cataluña: excepciones a su obligatoriedad”, *La Notaria*, 1, 2014, pp. 87-91. CARRASCO PERERA, A., CORDERO LOBATO, E., GONZÁLEZ CARRASCO, C., *Derecho de la Construcción y la Vivienda*, Madrid, Dilex, 2012, pp. 243-250.

<sup>127</sup> BOJA de 28.12.1987.

<sup>128</sup> BOPV de 14.8.1997.

que en esa medida se tenía que cumplir con dichas condiciones desde el inicio, porque en caso contrario no se podía arrendar.

Como la única norma relativa a las condiciones de habitabilidad que se ha dictado con posterioridad a la implantación de la expropiación temporal del usufructo –inicialmente previstas en la Ley 18/2007 y actualmente en el Decreto-ley 1/2015– ha sido el Decreto 141/2012, de Cataluña, resulta oportuno centrarse en ella para analizar las condiciones de habitabilidad que se exigen en los anexos 1 a 4, y compararlas con las previsiones de los anexos 1 y 2 del Decreto Foral 142/2004, de Navarra –no así la del art. 4 del Decreto 117/2006, de Canarias, porque solo regula el procedimiento administrativo de obtención de la cédula de habitabilidad–, y con el Derecho comparado, en particular la regulación del Reino Unido, Francia y Bélgica.

Según disponen los anexos 1 a 4 del Decreto 141/2012, de Cataluña, las viviendas de obra nueva y las que resulten de la reconversión de un edificio antiguo o de obras de gran rehabilitación tienen que ser funcionales, seguras, salubres y sostenibles. Los edificios en los que se contengan estas viviendas deben reunir solidez estructural, seguridad, accesibilidad y diseño para todas las personas establecidas por la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad<sup>129</sup> –al tratarse de una norma derogada debe autointegrarse con el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social<sup>130</sup>–, así como sostenibilidad e integración en el entorno urbano. En el Decreto 141/2012, de Cataluña, se establece que los edificios plurifamiliares de nueva construcción necesitan ascensor si no resultan accesibles para las personas con movilidad reducida. Las viviendas de los edificios plurifamiliares de nueva construcción deben permitir a las personas con movilidad reducida su utilización, cumplir con las condiciones de accesibilidad y movilidad, así como tener la flexibilidad suficiente para que puedan adaptarse sin efectuar obras caras y difíciles de ejecutar, en el caso de que sus ocupantes sufran una disminución de movilidad. En Navarra, el anexo 1 del Decreto Foral 5/2006, de 16 de enero<sup>131</sup>, por el que se modifica el Decreto Foral 142/2004, establece que para cumplir con las condiciones de habitabilidad en las viviendas existentes y en las de nueva construcción,

---

<sup>129</sup> BOE de 3.12.2003.

<sup>130</sup> BOE de 3.12.2013.

<sup>131</sup> BON de 30.1.2006.

las viviendas deberán contar con las condiciones de accesibilidad, suministros de agua y energía, red de saneamiento, estabilidad, protección contra incendios e impermeabilidad.

Los Estados que han regulado las condiciones de habitabilidad en el marco de las medidas de arrendamiento forzoso están formados por el Reino Unido, Francia y Bélgica. En el Reino Unido, la sección 104 de la *Housing Act 2004* dispone como requisito previo al dictado de una *IMO* –orden de gestión provisional de una vivienda– que se cumpla con unas determinadas condiciones de salubridad y seguridad<sup>132</sup>. A su vez, se remite a la sección 102 (2) (b) (ii) y (3) (c) (ii), que determina que la autoridad de vivienda local debe apreciar que se reúnen dichas condiciones.

En Francia, el art. R642-1 del *Code de la construction et de l'habitation* prevé que la Administración puede realizar una requisición temporal del usufructo de un inmueble cuya titularidad sea de una persona jurídica para cederlo a un tercero que lo rehabilite para su uso como vivienda. El tercero deberá efectuar las obras necesarias para que la vivienda tenga las condiciones de confort y habitabilidad requeridas para, posteriormente, formalizar la cesión al beneficiario. Las condiciones de habitabilidad vienen establecidas en el Título III, concretamente en los arts. L131-1 a L134-7. Estas condiciones se refieren a tener las instalaciones de calefacción, suministro de agua, gas, electricidad, contar con una adecuada higiene –en especial para evitar las termitas–, y disponer del certificado de eficiencia energética, al igual que en España<sup>133</sup>.

En Bélgica, concretamente en Bruselas, el art. 4 del *Code bruxellois du Logement* dispone que las viviendas tendrán que cumplir con las condiciones de seguridad, salubridad y de equipamiento para el uso habitacional<sup>134</sup>. En Flandes, para cumplir con las condiciones de habitabilidad, el art. 5.1 del *Vlaamse Wooncode* exige que la vivienda

---

<sup>132</sup> Las condiciones de salubridad se refieren a que se proteja la salud, seguridad o bienestar de las personas que ocupan la vivienda, o de las personas que ocupan o que tengan patrimonio o interés en la vecindad. Las condiciones de seguridad se detallan en sentido negativo. Se atenta contra dichas condiciones cuando se desaloja a las personas que ocupan una vivienda con la finalidad de evitar que la vivienda sea requerida para adoptar la licencia de viviendas en ocupación múltiple. En este sentido, atiéndase DAVEY, F., SMITH, D., *The Housing Act 2004 and Residential Lettings. A practical Guide*, Coventry, Royal Institution of Chartered Surveyors, 2008, pp. 41-83.

<sup>133</sup> Véase *infra* apartado 4.2.1 del Capítulo Cuarto.

<sup>134</sup> Las condiciones de seguridad se refieren a la estabilidad de la vivienda y a disponer de electricidad, gas y calefacción. La salubridad significa que se reúnan las condiciones de humedad, de toxicidad de los materiales, ausencia de parásitos, de iluminación, de ventilación, de aguas residuales, de tamaño mínimo de la vivienda y de accesibilidad. El equipamiento necesario para el uso habitacional se cumple cuando existe disponibilidad de agua fría y caliente, de instalación eléctrica, de calefacción, y de la preinstalación del equipamiento de cocina.

reúna los requisitos de seguridad, salubridad y calidad de la vivienda<sup>135</sup>, de manera muy parecida a Bruselas. En Valonia se exige, para cumplir con las condiciones de habitabilidad<sup>136</sup>, que la vivienda reúna los criterios de salubridad y sostenibilidad, según disponen respectivamente los arts. 3 y 13 *quater* del *Code wallon du Logement*. El incumplimiento de estos criterios no lleva aparejada la prohibición de ocupar la vivienda o la obligación de repararla para adaptarla a estas condiciones.

El incumplimiento de las condiciones de habitabilidad lleva aparejada una serie de consecuencias jurídicas, que difieren según la normativa de expropiación temporal del uso de viviendas a la que nos refiramos. Estas consecuencias jurídicas se articulan mediante órdenes de ejecución, medidas declarativas que pueden originar una intervención administrativa y medidas sancionadoras:

- a) En virtud del art. 38 de la Ley 18/2007, de Cataluña, la Administración puede ordenar la ejecución de obras y los cambios, reparaciones, adecuaciones o cese de uso que sean precisos en las viviendas. Estas medidas pueden dar lugar a convenios de rehabilitación entre los propietarios y la Administración competente. Esta consecuencia también se prevé en el art. 63.2 d) LVPV.
- b) El art. 33 de la Ley 18/2007, de Cataluña, establece que se declare la inhabilitación de las viviendas que supongan un grave riesgo para la salud o seguridad de las personas. Además, el art. 44 dispone que puedan declararse como *infraviviendas*<sup>137</sup> –definidas en el art. 3 e)– aquellas que pese a carecer de

<sup>135</sup> Estos requisitos consisten en: que la superficie de la vivienda sea adecuada para destinarla al uso habitacional; que la vivienda cuente con las instalaciones sanitarias adecuadas; que la vivienda tenga las condiciones de estanqueidad necesarias para estar protegida del exterior; que cuente con la instalación de calefacción; que la vivienda tenga condiciones de ventilación e iluminación adecuadas, así como de agua corriente fría y caliente; que la vivienda tenga una instalación eléctrica segura; que cuente con una correcta y segura instalación de gas, y cumpla los requisitos de seguridad contra incendios; que reúna las condiciones de estabilidad interior y exterior; que la vivienda sea accesible y respete la intimidad; que la vivienda tenga el mínimo rendimiento energético; y que la vivienda cuente con agua potable.

<sup>136</sup> Las condiciones de salubridad se refieren a que se garantice la estabilidad de la vivienda y su estanqueidad; que disponga de las instalaciones eléctricas y de gas, de ventilación, de luz natural, de equipo sanitario y de sistema de calefacción; que la estructura y el tamaño de la vivienda sea adecuado; que la vivienda sea accesible mediante las zonas comunes; y que no exista riesgo de intoxicación por monóxido de carbono. A estos efectos, el art. 2 del Decreto de 3 de julio de 2008 añade un criterio relativo a las características intrínsecas de la vivienda que afectan a la salud de los ocupantes y las listas de los organismos para hacer las mediciones para su reconocimiento, según el art. 8 del Decreto de 20 de julio de 2005. Además, complementa los requisitos de salubridad con lo dispuesto en el art. 13 *quater*, relativo a las condiciones de sostenibilidad de la vivienda, es decir, que la vivienda sea accesible, adaptable y que tenga un correcto rendimiento energético.

<sup>137</sup> MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, p. 391, sobre el concepto de *infravivienda* expresa que es aquella edificación que carece de cédula de habitabilidad y de las condiciones para su obtención. PONCE SOLÉ, J., “El derecho a la vivienda”, *op. cit.*, p. 152, precisa que tendrá dicha calificación el espacio que esté “destinado a alojamiento que no reúne los requisitos precisos

la cédula de habitabilidad y no cumplir las condiciones para su obtención, se destinen a su uso como vivienda. Mediante dicha declaración, se pueden limitar las facultades dispositivas de los titulares de las infraviviendas.

c) El art. 123.1 a) de la Ley 18/2007, de Cataluña, tipifica como infracción muy grave el incumplimiento de las normas de habitabilidad si su vulneración afecta a la seguridad de las viviendas, y el art. 124.1 a) la prevé como infracción grave si no compromete la seguridad. Estas infracciones muy graves y graves también se establecen en los arts. 83 b) y 84 b) LVPV. Respecto de estas infracciones existe otra, dispuesta en el art. 123.2 a) que se refiere a la persecución del acoso inmobiliario<sup>138</sup>. Esta conducta, además, está tipificada en la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal<sup>139</sup> –en adelante Código Penal– desde su modificación<sup>140</sup> como acoso inmobiliario en dos modalidades: en el art. 172, relativo a las coacciones; y en el art. 173, sobre el trato degradante. La conexión entre el incumplimiento de las normas de habitabilidad y el acoso inmobiliario es que dicho incumplimiento, es decir, una omisión, conlleve la inhabilitación de la vivienda. En dicho caso, no solamente se podrá sancionar

---

para poder obtener la cédula de habitabilidad (por ejemplo, no dispone de la superficie mínima exigida normativamente) se califica de infravivienda”. SIBINA TOMÀS, D., “La utilización anómala”, *op. cit.*, pp. 474-475, respecto de la diferencia entre la *inhabitabilidad* y la *infravivienda* expone que “la vivienda que no disponga de cédula pero pueda obtenerla no puede ser calificada de infravivienda, ni de vivienda en realidad es un inmueble no susceptible de destinarse a ese uso”. COSTA, J., GARCÍA, E., TATJER, M., VILANOVA, J. M., VASCONCELOS, C., ANTÓN, R., GARCÍA, L., ALGABA, A., “Infrabitatge a Catalunya”, *Scripta Nova*, Vol. VII, 146, 2003, consultable en: [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(049\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(049).htm).

<sup>138</sup> BASSOLS COMA, M., “Estudio introductorio”, *op. cit.*, p. 36, sobre la previsión administrativa del acoso inmobiliario detalla que “lo único que hace la Ley es tipificar como infracción administrativa muy grave el acoso o discriminación [art. 123.2.a)]”. ARGELICH COMELLES, C., “El acoso inmobiliario”, *Lo Canyeret*, 79, 2013, pp. 11-31, sobre el delito de acoso inmobiliario precisa que “[l]as principales formas de realizar el acoso, mediante comportamientos que ya sea por acción u omisión, en la mayor parte de casos se refieren a obligaciones del propietario, consisten en: 1. Falta de mantenimiento del inmueble. 2. Negativa a cobrar la renta. 3. Acoso personal. 4. Deficiencias en los suministros de la vivienda. 5. Problemas higiénicos. Los casos que tienen más jurisprudencia porque generan mayor conflictividad son los relativos al incumplimiento de las obligaciones por parte del arrendador relativas a las obras de conservación”. DONADO VARA, A., “Acoso u hostigamiento inmobiliario y responsabilidad civil: consecuencias de la nueva tipificación penal propia y la actual previsión de delitos o faltas contra las personas o el patrimonio”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 738, 2013, pp. 2691-2693. La SJP Barcelona de 7.2.2012, ARP 2012\221, que aprecia acoso inmobiliario al comprobar que los propietarios de la vivienda, sabiendo que la arrendataria carecía de agua corriente y luz eléctrica y que vivía en condiciones insalubres por filtraciones de agua y humedades, no hicieron nada para remediarlo. En relación con la jurisdicción civil, a la que se deriva por sobreseimiento libre a propósito de decidir a quién corresponden las obras de mejora de la vivienda, véase el AAP Madrid de 24.10.2011, JUR 2012\22096, así como el sobreseimiento provisional del AAP Salamanca de 9.9.2011, JUR 2011\352110. Además, la SAP Madrid de 8.3.2011, JUR 2011\141816, considera como coacciones que la parte arrendadora incumpla sus obligaciones y no atienda los gastos por suministro de luz a las partes comunes.

<sup>139</sup> BOE de 24.11.1995.

<sup>140</sup> Modificación operada mediante los apartados trigésimo séptimo y trigésimo octavo del artículo único de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, publicada en el BOE de 23.6.2010.

administrativamente esta conducta, sino también penalmente, porque en tal caso la finalidad pretendida consiste en evitar el legítimo disfrute de la vivienda.

d) El art. 5 de la Ley 18/2007, de Cataluña, ejemplifica los casos en los que no se está cumpliendo la función social de la propiedad de una vivienda y que requieren de una actuación pública en aras de garantizar su cumplimiento. Entre esos casos, se encuentra el incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación de la vivienda, que corresponde al propietario. En este caso, si además la vivienda está deshabitada por el incumplimiento de las condiciones de habitabilidad y por el incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación, puede adoptarse la expropiación temporal del usufructo en el marco de la ejecución subsidiaria de las obras de conservación y rehabilitación, de conformidad con el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña. Asimismo, el art. 72.3 a) LVPV prevé la expropiación forzosa del derecho de propiedad por incumplimiento de las condiciones de habitabilidad.

### **4.3. El objeto de la expropiación temporal del uso en la Ley 4/2016 de Cataluña**

#### **4.3.1. Supuesto de hecho habilitador de la expropiación temporal de viviendas vacías por causa de interés social**

El art. 15 de la Ley 4/2016, de Cataluña, prevé la expropiación temporal de viviendas vacías por causa de interés social entre las medidas para aumentar el parque social de viviendas asequibles en arrendamiento. Declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas que se encuentran en situación de exclusión residencial o que están en riesgo de encontrarse en esta situación, lo que supone una novedad en la normativa catalana de expropiación temporal de viviendas vacías porque no vinculaba la realización de dicha expropiación con las viviendas asequibles en arrendamiento o arrendamiento social. A estos efectos, la expropiación se puede acordar por un plazo de entre cuatro y diez años, un elemento que cabe advertir que debería acotarse mediante la existencia de unos elementos reglados que permitiesen discernir el plazo de la expropiación para atender únicamente a la satisfacción de la necesidad habitacional del beneficiario. Para poder proceder a expropiar temporalmente el uso de una vivienda vacía, se exigen una serie de requisitos:



a) Que los inmuebles estén ubicados en las áreas indicadas por el art. 12.5 de la Ley 18/2007, o en los municipios que el Gobierno declare por decreto, atendiendo a la demanda de las necesidades de vivienda y el parque de viviendas vacías existente en el ámbito territorial correspondiente. Este elemento se puede reconducir al concepto de demanda residencial acreditada, porque sin unos potenciales beneficiarios a quien satisfacer su necesidad habitacional carece de sentido el impulso de este instrumento. El precepto precisa que para determinar este ámbito territorial debe darse audiencia a las entidades locales afectadas y tener en cuenta la participación del Consejo de Gobiernos Locales o de las organizaciones asociativas de los entes locales más representativas.

b) Que las viviendas estén inscritas en el Registro de viviendas vacías y viviendas ocupadas sin título habilitante, o sean susceptibles de estar inscritas, o pertenezcan a personas jurídicas que las hayan adquirido de un titular de viviendas inscritas en el Registro en primera o ulteriores transmisiones, aunque el titular actual sea un fondo de titulización de activos o la adquisición se haya efectuado mediante la transmisión de acciones o participaciones de sociedades mercantiles. Este Registro se crea en virtud del Decreto-ley 1/2015, que arbitra la medida de la expropiación temporal del usufructo de las viviendas deshabitadas que incumplían las condiciones de habitabilidad.

#### **4.3.2. Supuesto de hecho habilitador de la expropiación del uso**

La expropiación temporal del uso que plantea como segunda medida el art. 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, tiene como supuesto de hecho habilitador de la medida de expropiación temporal del uso la transmisión de viviendas derivadas de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda, establecidos por la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario, si el transmitente o la unidad familiar que la integra no tiene una alternativa de vivienda propia y se encuentra en riesgo de exclusión residencial.

Además, el precepto precisa que el adquirente de la vivienda deberá estar inscrito en el Registro de viviendas vacías y viviendas ocupadas sin título habilitante, y la vivienda objeto de transmisión esté ubicada en los ámbitos territoriales en los que existe demanda residencial acreditada. La finalidad de esta medida consiste en permitir el realojamiento en la vivienda de quienes se hayan visto privadas de ella por las circunstancias que

contiene el supuesto de hecho habilitador, y a estos efectos se puede acordar la expropiación temporal del uso de la vivienda por un plazo de tres años.

#### **4.4. El objeto de la expropiación temporal del uso en la Ley 4/2013, de Andalucía, en la Ley Foral 24/2013, de Navarra, en la Ley 2/2014, de Canarias, y en la Ley 3/2015, del País Vasco**

Estas normas se analizarán conjuntamente puesto que su contenido es semejante<sup>141</sup>. Esto se debe a que la legislación navarra se aprobó casi tres meses después del Decreto-ley 6/2013, de Andalucía, que fue el origen de la actual legislación andaluza y en las que se inspiraron la de Canarias y la del País Vasco.

##### **4.4.1. Supuesto de hecho habilitador de la expropiación temporal del uso de viviendas**

La finalidad de la expropiación temporal del uso de viviendas, consiste en la cobertura de la necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, según disponen la DA 1 LFSVA, el art. 7 LFVN, la DA 4 apartado tercero LMVC y el art. 74 LVPV. Esta es la justa causa que legitima la expropiación forzosa porque todas estas normas declaran de interés social la cobertura de dicha necesidad. Para acometer esta finalidad mediante esta medida, los potenciales beneficiarios tienen que cumplir con los requisitos subjetivos<sup>142</sup> exigidos, encontrarse en una situación de emergencia social –y carente de solución habitacional en el caso del art. 74 LVPV–, y concurrir en alguno de estos tres supuestos de hecho habilitadores:

- a) Los potenciales beneficiarios deben estar incurso en procedimientos de ejecución hipotecaria –supuesto al que el art. 74 LVPV añade el desahucio por impago de rentas–, instados por entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, siempre que sean adjudicatarias de la vivienda en la subasta judicial. En el art. 74 LVPV se prevé que no procederá la expropiación temporal del uso si, una vez instado el desahucio, la vivienda es

<sup>141</sup> AZNAR SÁNCHEZ-PARODI, I., “La dación en pago y otras medidas”, *op. cit.*, p. 199, acerca de la identidad normativa que también detecta explica que “[o]bservamos pues, que Navarra se pronuncia en muy similares, por no decir sospechosamente parecidos, términos con respecto a la normativa de la comunidad de Andalucía”. Por su parte, MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, p. 408, señala un error en la norma de Navarra, porque dispone un plazo de expropiación de tres años, cuando en la citada norma es de cinco años, a lo que expresa que “[l]a deficiente técnica legislativa consistente en copiar disposiciones de otras leyes autonómicas provoca errores como el que se observa en este apartado 8”.

<sup>142</sup> Véase *infra* apartado 4.1.2 del Capítulo Cuarto.

ocupada por el propietario, su cónyuge o por un familiar hasta el segundo grado de parentesco. La aplicación de la expropiación temporal del uso de viviendas –y del resto de medidas dispuestas en las normas analizadas– tiene carácter retroactivo para los procedimientos de ejecución hipotecaria ya iniciados antes de la entrada en vigor de estas disposiciones cuando:

a') No se haya ejecutado el lanzamiento. Este supuesto se justifica porque mediante la expropiación temporal del uso se evita el lanzamiento del sujeto de la ejecución, y se constituye a su favor el arrendamiento para cumplir con la finalidad de la norma.

b') Se haya producido el lanzamiento mientras la vivienda estaba deshabitada. En este último supuesto se puede aplicar tanto la expropiación temporal del uso de viviendas como la *expropiación-sanción* del derecho de propiedad, porque el legislador no opta por ninguna medida en particular<sup>143</sup>. El lanzamiento efectivo no impide que el beneficiario, en el caso de la expropiación temporal del uso, sea el sujeto ejecutado, en cuyo favor se expropia y se crea el arrendamiento.

b) Los potenciales beneficiarios, como consecuencia de la ejecución de un aval que hayan prestado en orden a garantizar un crédito hipotecario, tienen que responder con su propia vivienda habitual, por encontrarse incursos en un procedimiento de ejecución instado por una entidad financiera, sus filiales inmobiliarias o entidad de gestión de activos. Este supuesto no se prevé en el art. 74 LVPV.

c) Los potenciales beneficiarios deben referirse a personas dadas de alta en la Seguridad Social como trabajadores autónomos, que su vivienda habitual sea la garantía de un préstamo bancario concedido para hacer frente al desempeño de su actividad profesional, y que se encuentren incursos en un procedimiento de ejecución instado por la entidad financiera concedente del crédito. Este supuesto no se dispone en el art. 74 LVPV.

---

<sup>143</sup> MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, p. 406, en otro sentido, opta por la *expropiación-sanción* sobre la base de que el beneficiario, en el caso de la expropiación temporal del uso, podría ser un tercero distinto al sujeto ejecutado. Eso no es posible, porque en estas normas y según lo explicado en relación con el beneficiario en el apartado 4 de este Capítulo, el beneficiario debe cumplir con el requisito de ser residente en la vivienda objeto de ejecución.

La expropiación del uso tiene carácter *temporal*, hasta un plazo máximo de tres años improrrogables en Andalucía, Canarias y el País Vasco, que establece la expropiación temporal del uso de viviendas. Se prevé un plazo máximo de cinco años improrrogables en Navarra. En el art. 59 LVPV se dispone el arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas<sup>144</sup> mediante la expropiación temporal del uso de viviendas por un plazo de cinco años, prorrogables hasta cinco años más. El *dies a quo* se produce desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente, en el caso de las viviendas cuya ejecución hipotecaria esté instada por entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos en los cuales resulte adjudicatario de la vivienda cualquiera de ellos.

#### **4.4.2. Una especialidad del supuesto de hecho habilitador: el arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas de la Ley 3/2015, del País Vasco**

El art. 59 LVPV crea el denominado “alquiler forzoso de la vivienda deshabitada”, en adelante, arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas. Pese a este nombre, no es comparable al arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas previsto en la DT 23 a) LAU 1946 y en las DDAA 2 a) LLAU 1956 y 1964, puesto que consiste en expropiar el uso de las viviendas que han sido declaradas deshabitadas para posteriormente arrendarlas. Esta modalidad resulta particular en relación con la que se ha analizado en el apartado anterior, y que también se contiene en el art. 74 LVPV, en este caso como respuesta a la ejecución hipotecaria y al desahucio por impago de rentas.

La declaración de vivienda deshabitada se regula en el art. 56, que establece que se considerará *vivienda deshabitada* la que permanezca en este estado de forma continuada durante un tiempo superior a dos años, salvo que exista un motivo que justifique la deshabitación, es decir, en los mismos términos que el art. 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña. Las justas causas de deshabitación consisten en: la desocupación continuada en el caso de las viviendas de segunda residencia; los supuestos de traslado de domicilio por razones laborales, de salud, de dependencia o emergencia social que justifiquen la necesidad de desocupar temporalmente la vivienda; cuando su titular la mantiene en oferta de venta o alquiler a precios de mercado; y, finalmente, otras situaciones equivalentes a las mencionadas. También se entenderá que concurre causa justificada para la desocupación en el caso de que el titular de la vivienda sea una entidad sin ánimo de lucro que la destina a un uso concreto, dirigido a determinados colectivos.

<sup>144</sup> Véase *infra* apartado 4.4.2 de este Capítulo.

Esta declaración se acordará por el ayuntamiento correspondiente o, en su defecto, por el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco, previa audiencia al ayuntamiento respectivo. Si esta deshabitación se mantiene hasta que haya transcurrido un año desde su declaración, se podrá articular la expropiación temporal del uso de viviendas, que se regulará mediante la legislación de expropiación forzosa, de acuerdo con el art. 59. El plazo de la expropiación es de cinco años, prorrogable hasta cinco años más.

Para que se pueda acordar la expropiación temporal del uso y posteriormente el arriendo, la vivienda deshabitada debe estar ubicada en ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda –un concepto equiparable a la demanda residencial acreditada, necesario para contar con un beneficiario potencial de la expropiación, previsto en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015 y en el art. 42.6 de la Ley 18/2007, de Cataluña<sup>145</sup>–, tanto en sectores urbanos de suelo residencial como en áreas de regeneración, en cascos históricos, centros urbanos, barrios urbanos y ámbitos consolidados por la urbanización. Una vez que se haya declarado la procedencia del arrendamiento forzoso, el propietario deberá sufragar los gastos asumidos por la Administración en la gestión y el coste de las obras de acondicionamiento o mejora que resulten precisas para garantizar las condiciones de habitabilidad. El beneficiario, que se convertirá en arrendatario, se seleccionará de entre los demandantes de arrendamiento del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales.

#### **4.4.3. Exclusiones de la expropiación temporal del uso de viviendas**

La legislación de expropiación temporal del uso de viviendas no dispone como exclusión las viviendas de protección oficial, a diferencia de la legislación que previó la constitución forzosa en la que, por su protección pública y su sujeción a una legislación especial, quedaban excluidas. En la normativa que se analiza sobre expropiación temporal del uso de viviendas se establecen unas exclusiones específicas, excepto en el País Vasco porque se dispone la alegación de una justa causa de deshabitación<sup>146</sup>, al igual que la Ley 18/2007, de Cataluña, y se tratan de:

---

<sup>145</sup> Véase *supra* apartado 4.1.1.3 de este Capítulo.

<sup>146</sup> Véase *supra* apartado 4.1.2 de este Capítulo.

a) Los *inmuebles de uso turístico*. Se refiere a los establecimientos turísticos<sup>147</sup>, a los establecimientos de apartamentos turísticos<sup>148</sup>, a los establecimientos de camping, a los establecimientos de turismo rural y a las viviendas de uso turístico. Esta exclusión está prevista en Andalucía, Navarra y Canarias<sup>149</sup>. Esta exclusión también se contiene en Cataluña si se interpreta el art. 3 a) de la Ley 18/2007, referente al concepto de vivienda, con el art. 3 l), relativo al concepto de vivienda turística o vivienda con actividades económicas, ya que es aquella que no constituye domicilio habitual y permanente y que se utiliza para la obtención de rendimientos de actividades económicas. En Cataluña, estos inmuebles se regulan en el Decreto 159/2012, de 20 de noviembre, de establecimientos de alojamiento turístico y de viviendas de uso turístico<sup>150</sup>. Estos inmuebles también se excluyen en el art. 5 e) LAU 1994. En el Derecho comparado, se prevé esta exclusión en el art. L641-1 del *Code de la construction et de l'habitation*, de Francia, respecto de los hoteles y pensiones destinados al turismo.

b) Las *viviendas* de personas físicas con uso exclusivo de *esparcimiento o recreo*. Esta exclusión se prevé en Andalucía, Navarra y Canarias<sup>151</sup>. En cambio, en el País Vasco el art. 56.2 LVPV la determina como una justa causa que ampara la deshabitación. La vivienda secundaria también queda excluida si interpretamos la definición de vivienda del art. 3 a) de la Ley 18/2007, de Cataluña, con el art. 3 c), que define la vivienda secundaria o segunda residencia

<sup>147</sup> Están previstos en la Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía –BOE de 20.1.2012–, en la Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo, de Navarra –BOE de 21.3.2003–, en el Decreto Foral 146/2005, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de ordenación de los establecimientos hoteleros en la comunidad foral de Navarra –BON de 30.1.2006–, en la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias –BOE de 23.5.1995– y en el Decreto 142/2010, de 4 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad Turística de Alojamiento y se modifica el Decreto 10/2001, de 22 de enero, por el que se regulan los estándares turísticos, publicado en el BOC de 15.10.2010. GONZÁLEZ CARRASCO, C., “El nuevo régimen de los arrendamientos”, *op. cit.*, consultable en: <https://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/30/23.pdf>, sobre el alcance de la aplicación detalla que cuando una empresa de servicios turísticos pone a disposición del público apartamentos turísticos propios o de particulares, se someten a la normativa de alojamientos turísticos.

<sup>148</sup> Se encuentran regulados en el Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos –BOJA de 11.5.2010– en el Decreto Foral 230/2011, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Apartamentos Turísticos en la Comunidad Foral de Navarra –BON de 14.11.2011–, y en el Decreto 23/1989, 15 febrero, sobre ordenación de apartamentos turísticos, publicado en el BOC de 3.4.1989.

<sup>149</sup> Véanse el art. 5 LFSVA que modifica el art. 25.4 a) de la Ley 1/2010, en el art. 1 LFN que actualiza el art. 42 bis 3 a) de la Ley Foral 10/2010, y en el art. 24 LMVC que reforma el art. 81.4 a) de la Ley 2/2003.

<sup>150</sup> DOGC de 5.12.2012.

<sup>151</sup> Véanse el art. 5 LFSVA que modifica el art. 25.4 b) de la Ley 1/2010, en el art. 1 LFN que actualiza el art. 42 bis 3 b) de la Ley Foral 10/2010, y en el art. 24 LMVC que reforma el art. 81.4 b) de la Ley 2/2003.

como la que es utilizada de modo intermitente o en estancias temporales. Un ejemplo se encuentra en las segundas o posteriores residencias, respecto de las cuales no cabe considerar si están habitadas o no<sup>152</sup>, sino que se excluyen *per se*. Por ello, la cuestión relevante se centra en la prueba de que estas viviendas son de esparcimiento o de recreo, para que se pueda apreciar la exclusión. En la legislación comparada, particularmente en el Reino Unido, la sección 134 (6) (b) de la *Housing Act 2004* excluye a las viviendas vacacionales o las que están ocupadas de otra manera por el titular pertinente o sus invitados, con carácter temporal.

c) Las *viviendas arrendadas por temporadas*<sup>153</sup>. Esta exclusión se prevé en Andalucía, Navarra y Canarias<sup>154</sup>. El régimen aplicable a estos contratos es el del arrendamiento para uso distinto del de vivienda, de conformidad con el art. 3 LAU 1994. Esta exclusión supone una actualización de lo que los arts. 2.1 LLAU 1946, 1956 y 1964 habían excluido del ámbito de aplicación de dicha ley como *arrendamiento de temporada*, aunque también se refería al arrendamiento de los inmuebles de uso turístico. Las viviendas arrendadas por temporadas se excluyen porque se trata de arrendamientos cuyo uso habitacional no tiene carácter habitual. La clave reside en saber qué viviendas que no estén destinadas al uso turístico –porque ya quedan excluidas– se arriendan por temporadas, como puede ser un ejemplo una vivienda de estudiantes. En la práctica resulta difícil de conocer y, por tanto, esta previsión necesita perfilarse. Al final de la exclusión contenida en las normas aludidas se establece como requisito que las viviendas tengan una ocupación no inferior a treinta días en un año. Eso conlleva una elusión normativa porque hace pasar por una posible exclusión lo que no lo es: por ejemplo, una vivienda que esté ocupada durante treinta días en un año y que el resto del año esté vacía, solo con el ánimo de evitar la expropiación

<sup>152</sup> El art. 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, exige para considerar una vivienda deshabitada que dicha deshabitación sea de forma permanente. En las segundas residencias la deshabitación es interrumpida, y por ello no pueden reputarse deshabitadas permanentemente.

<sup>153</sup> GONZÁLEZ CARRASCO, C., “El nuevo régimen de los arrendamientos”, *op. cit.*, consultable en: <https://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/30/23.pdf>, explica que si un particular sin acudir a un “canal de oferta turística”, arrienda su apartamento, este arrendamiento seguirá siendo arrendamiento de temporada. CARNICERO Y ESPINO, J., GARRALDA Y VALCÁRCEL, J., *Arrendamientos urbanos*, *op. cit.*, p. 16, explicaron que el arrendamiento de temporada debía tener por objeto las “fincas situadas en lugares en que el arrendatario no tenga su residencia habitual y, en cuanto al tiempo de duración, que estén limitados a la temporada de verano o a cualquier otra”. En el mismo sentido, GALLARDO RUEDA, A., “Los problemas de la Ley de Arrendamientos Urbanos”, *op. cit.*, pp. 126-127.

<sup>154</sup> Véanse el art. 5 LFSVA que modifica el art. 25.4 c) de la Ley 1/2010, el art. 1 LFN que reforma el art. 42 bis 3 c) de la Ley Foral 10/2010, y el art. 24 LMVC que actualiza el art. 81.4 c) de la Ley 2/2003.

temporal del uso de viviendas. Una posible explicación sería que se pretenda evitar *de facto* la aplicación a personas físicas, ya que estas pueden arrendar fácilmente durante un plazo de treinta días. Las personas jurídicas difícilmente lo harán por los costes de mantenimiento de las viviendas vacías.

Las exclusiones de la expropiación temporal del uso de viviendas y las justas causas de deshabitación en la prórroga forzosa conducen a una misma consecuencia: la enervación de la expropiación o de la excepción a la prórroga forzosa. Sin embargo, desde un plano conceptual, no operan de la misma manera, porque las justas causas permiten la aplicación de la prórroga forzosa hasta que se manifiesta la deshabitación, momento en el cual solamente se podrá continuar el arrendamiento si media una justa causa, mientras que las exclusiones impiden directamente que pueda utilizarse la potestad expropiatoria. En este sentido, las exclusiones de la expropiación son aptas para evitar la utilización de un mecanismo tan gravoso de entrada, mientras que las justas causas plantean problemas probatorios, sobre su concurrencia, y no evitan el curso de la prórroga forzosa hasta que surge la deshabitación como excepción a la prórroga, donde se incardinan las justas causas.

#### **4.5. El objeto de la expropiación temporal del uso en la Ley 2/2017, de la Comunitat Valenciana, y en la Ley 2/2017, de Extremadura**

La legislación de acceso a la vivienda de la Comunidad Valenciana y Extremadura, apuestan en la línea del legislador catalán por la expropiación temporal del usufructo, a la luz de las dificultades que surgen cuando el derecho expropiado se limita al uso. La configuración efectiva varía entre estas dos normas, aunque compartan en abstracto el objeto de la expropiación y los sujetos pasivos, referidos a las entidades financieras, filiales inmobiliarias y entidades de gestión de activos inmobiliarios, y también se modifica en relación con la legislación de Andalucía, Navarra, Canarias y el País Vasco, porque no prevén exclusiones por razón del objeto.

En la Comunidad Valenciana y en Extremadura el objeto de la expropiación recae en el usufructo de las viviendas, según el art. 13 LFSVCV y el art. 2 LESVE, respectivamente. En la norma valenciana, la *causa expropriandi* se refiere a la expropiación temporal del usufructo, por un plazo de tres años prorrogables por tres años más, de las viviendas incursas en procedimiento de desahucio por ejecución hipotecaria para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales



circunstancias de emergencia social, un supuesto que, salvo en el plazo que es prorrogable, coincide con los previstos en Andalucía, Navarra, Canarias y el País Vasco, aunque en este último caso lo amplía al lanzamiento derivado del desahucio por impago de las rentas del arrendamiento de vivienda. Sin embargo, esta medida tiene carácter subsidiario del arrendamiento con opción de compra<sup>155</sup> que prevé el art. 12 de la misma norma. La situación de emergencia social se deberá revisar anualmente, a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. La determinación de dicha emergencia social forma parte del supuesto de hecho habilitador de la norma, que se detalla en el art. 12.

Este precepto señala que el ámbito de aplicación subjetivo de la norma tendrá carácter subsidiario respecto de las medidas estatales de moratoria, referentes a la suspensión de los lanzamientos<sup>156</sup> y al arrendamiento derivado de la dación en pago en aplicación del Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras<sup>157</sup>, para evitar un eventual conflicto de leyes. En consecuencia, de ser aplicable esta norma por ausencia de la concurrencia de una medida estatal, se aprecia la exigencia de emergencia social cuando los eventuales beneficiarios, además de verse sometidos a un procedimiento de ejecución hipotecaria, reúnan unos requisitos que coinciden con los previstos en Andalucía, Navarra, Canarias y el País Vasco:

- a) Tener la residencia habitual y permanente en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria, que esta vivienda sea la única en propiedad y que no posea ningún miembro de la unidad de convivencia que habite en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria la titularidad u otro derecho real que les permita poder disponer del uso de una vivienda.
- b) Que el procedimiento de ejecución hipotecaria derive del impago de un préstamo concedido para poder hacer efectivo el derecho a la vivienda por la persona.
- c) Que las condiciones económicas de la persona hayan sufrido un importante menoscabo que haya ocasionado una situación de endeudamiento sobrevenido con respecto a las condiciones y circunstancias existentes cuando se concedió el préstamo hipotecario. Este importante menoscabo se producirá cuando el

---

<sup>155</sup> Véase *infra* apartado 2.6 del Capítulo Séptimo.

<sup>156</sup> Véase *infra* apartado 2.1 del Capítulo Séptimo.

<sup>157</sup> Véase *infra* apartado 2.2 del Capítulo Séptimo.

esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por lo menos por 1,5 veces y ello suponga más de un tercio de los ingresos de la unidad de convivencia.

d) Que el conjunto de ingresos no supere 1,5 veces el Indicador Público de Renta a Efectos Múltiples –en adelante IPREM– cuando viva una persona sola, 2 veces el IPREM si es unidad de convivencia y 3 veces el IPREM para más de tres miembros.

Por su parte, en Extremadura se dispone la expropiación temporal del usufructo a favor de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incurso en procedimientos de ejecución hipotecaria de los que se derive el lanzamiento, por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. El ámbito objetivo de aplicación se concreta en las viviendas incurso en procedimientos de desahucio instados por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias, o entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos. Este ámbito objetivo coincide con el previsto en Andalucía, Navarra Canarias y el País Vasco, aunque en este último caso lo amplía al lanzamiento derivado del desahucio por impago de las rentas del arrendamiento de vivienda.

A estos efectos, lo que resulta novedoso en relación con las citadas normas y también con la normativa valenciana es que prevé dos excepciones a la concurrencia del supuesto de hecho habilitador de la expropiación. Por un lado, se refiere a la acreditación de la suspensión del lanzamiento en virtud del Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos<sup>158</sup>, o de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social<sup>159</sup>. Por otro lado, la segunda excepción se concreta en la constatación documental de que la entidad ejecutante ha concertado un arrendamiento asequible con el titular de la vivienda objeto de ejecución hipotecaria por un mínimo de tres años. El arrendamiento asequible se refiere a un arrendamiento cuya renta no exceda al previsto en el plan autonómico de vivienda para una vivienda protegida de régimen especial de nueva construcción, con un límite máximo del 30% de los ingresos netos totales de la unidad familiar, es decir un

---

<sup>158</sup> BOE de 10.3.2012.

<sup>159</sup> BOE de 15.5.2013.

arrendamiento con una renta fuera de mercado. Igualmente, se exige que los beneficiarios de la medida, para que puedan integrar el supuesto de hecho habilitador de la medida, fundamentado en la expropiación para satisfacer una necesidad habitacional, cumplan con los siguientes requisitos, de los que solamente coincide la residencia habitual en la vivienda:

- a) Tener su residencia habitual y permanente en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria, siendo ésta su única vivienda en propiedad y siempre que ningún miembro de la unidad familiar que conviva en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria ostente la titularidad del pleno dominio o de un derecho real de uso o disfrute sobre otra vivienda.
- b) Tener la condición inicial de propietarios y deudores hipotecarios.
- c) Que se den unos requisitos de carácter económico<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> Estos requisitos se concretan en: a) Que el procedimiento de ejecución hipotecaria sea consecuencia del impago de un préstamo concedido para la adquisición de la vivienda habitual. b) Que los demandantes se encuentren en situación de riesgo de exclusión residencial, referidos a las personas y unidades familiares que perciban unos ingresos inferiores al 130% del Salario Mínimo Interprofesional calculado a doce pagas anuales si se trata de personas que viven solas; unos ingresos inferiores a 170% del Salario Mínimo Interprofesional calculado a doce pagas anuales si se trata de unidades de convivencia; o unos ingresos inferiores al 190% del Salario Mínimo Interprofesional calculado a doce pagas anuales en caso de personas con discapacidades o con gran dependencia. En caso de que los ingresos sean superiores a 2 veces el IPREM calculado a catorce pagas anuales, la solicitud debe ir acompañada de un informe de servicios sociales que acredite el riesgo de exclusión residencial. c) Que el conjunto de ingresos de la unidad familiar no supere tres veces el valor del IPREM.

## **CAPÍTULO IV. LOS SUJETOS Y EL CONTENIDO CONTRACTUAL DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA**

### **1. Consideraciones generales**

Los sujetos que intervienen en el arrendamiento forzoso de vivienda como partes del contrato se integran del arrendador y el arrendatario. La Administración intercede para constituir heterónomamente el arrendamiento forzoso en el caso de la constitución forzosa e imponer, si es oportuno, parte de los efectos. La Administración no media en la prórroga forzosa, porque se trata de un efecto legal que en la actualidad solo resulta aplicable para los arrendamientos de vivienda constituidos antes del 9 de mayo de 1985, según la DT 2 LAU 1994 y en virtud del Real Decreto-ley de 30 de abril de 1985. En cambio, como hemos considerado anteriormente, la expropiación temporal del uso de viviendas que han planteado algunos legisladores autonómicos supone la actualización del arrendamiento forzoso. En la expropiación actúan la Administración expropiante, el sujeto expropiado, que es el propietario de la vivienda, y el beneficiario de la expropiación. En el posterior arrendamiento, la Administración expropiante se convertirá en parte arrendadora, el beneficiario en arrendatario –puesto que a su favor se ha expropiado el uso de la vivienda y constituido el arrendamiento–, y el sujeto expropiado no formará parte del contrato.

El contenido contractual del arrendamiento fruto de la constitución forzosa se analizará pormenorizadamente partiendo de la última regulación que lo dispuso, la LAU 1964, y estableciendo las comparaciones necesarias con la legislación anterior en relación con la evolución normativa de la institución examinada. En cuanto a la prórroga forzosa, como el contenido contractual coincide con el que se estudiará en sede de constitución forzosa, solamente se profundizará en las cuestiones que resultan claves para entender los efectos que tuvo su aplicación: la duración indefinida, la subrogación *mortis causa* y la determinación heterónoma de la renta. Respecto del contenido contractual del arrendamiento originado en virtud de la expropiación temporal del uso, se observarán las disposiciones de la LAU 1994 y se compararán con la regulación de arrendamiento forzoso existente en el Reino Unido, Francia y Bélgica.

### **2. Los sujetos y el contenido contractual de la constitución forzosa**

La legislación de arrendamientos urbanos que dispuso la constitución forzosa estableció quiénes eran las partes del arrendamiento y qué papel debían desempeñar estos sujetos en la constitución forzosa, es decir, el contenido contractual del arrendamiento. Para analizar los sujetos y el contenido contractual, se utilizará preferentemente la última norma que dispuso la constitución forzosa, que fue la LAU 1964, y en los extremos oportunos se comparará con la regulación anterior.

## **2.1. Sujetos de la constitución forzosa**

### **2.1.1. El arrendador de la constitución forzosa**

El sujeto al que se le impone el deber de celebrar el contrato, en la fase de formación, devendrá con el posterior arrendamiento la parte arrendadora, en la fase de ejecución. En consecuencia, debe disponer preferentemente del derecho de usufructo sobre la vivienda para poderlo ceder, porque sea el propietario o porque tenga un derecho real de usufructo sobre la vivienda, por los problemas que plantea el carácter indisponible del derecho de uso.

### **2.1.2. El arrendatario de la constitución forzosa**

El arrendatario de la constitución forzosa del arrendamiento de vivienda se refiere a la persona beneficiaria para la que idealmente se va a constituir el arrendamiento; una vez constituido, el sujeto beneficiario se convierte en arrendatario. No resulta preceptiva la petición del arrendatario para proceder a la constitución forzosa, sino que únicamente se necesita que exista un beneficiario potencial inscrito en un registro público de aspirantes a arrendatarios. En el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas, dispuesto en la DT 23 a) LAU 1946 y en las DDAA 2 a) LLAU 1956 y 1964, se estableció que el beneficiario debía ser, de entre los solicitantes registrados, el primer aspirante a arrendatario, en turno de rigurosa antigüedad, que estuviese dispuesto a pagar la renta exigida por el arrendador. Por este motivo, el arrendatario venía determinado por la Administración.

### **2.1.3. La intervención de la Administración en la constitución forzosa**

En la modalidad de constitución forzosa del arrendamiento, la Administración interviene porque, aunque no forme parte en el contrato, impone al arrendador su

celebración, y por tanto siempre incide en la fase de formación. La Administración tiene un papel optativo en la fase de ejecución del contrato: solo interviene en caso de que no exista acuerdo entre las partes o que, por razones de política legislativa, la Administración establezca parte de sus efectos, en particular la duración o la renta.

La normativa establece los criterios para determinar la Administración competente para imponer el arrendamiento forzoso. De la normativa existente se extraen dos posibilidades:

- a) Que sea un ente territorial, como se contiene en la legislación de arrendamientos urbanos que disponía la constitución forzosa. En la actualidad, esta referencia debería entenderse realizada a la Administración General del Estado, a las Comunidades Autónomas y a los entes locales.
- b) Que se trate de un ente institucional creado *ad hoc* para proceder al arrendamiento forzoso, una posibilidad habría podido articularse en nuestro ordenamiento jurídico. En Bélgica, existe el *operador inmobiliario*, que puede estar integrado por entes territoriales, como el municipio o la provincia, por un ente institucional, como la sociedad pública de vivienda, entre otros. La función del operador inmobiliario consiste en la gestión de las viviendas vacías de dos maneras: arrendándolas rindiendo cuentas anualmente al propietario o ejecutando obras en la vivienda. Esta gestión en ningún caso puede suponer la expropiación del derecho de propiedad o la requisición temporal de una vivienda<sup>1</sup>.

## 2.2. Contenido contractual del arrendamiento fruto de la constitución forzosa

La regulación del contenido contractual del arrendamiento derivado de la constitución forzosa tiene naturaleza civil, aunque su constitución haya sido heterónoma y, por tanto, intervenga la Administración. La principal implicación que conlleva la sujeción de este

<sup>1</sup> ESCAJEDO, L., GARRIDO, P., GORROTXATEGUI, M., “Políticas de movilización de vivienda en algunos países de Europa”, *Colección Realidad Urbana*, 2, 2011, consultable en: <http://www.ehu.eus/documents/1877918/0/Realidad+Urbana+2.+Vivienda+Vacía+en+Europa>, p. 23, explican respecto de la expropiación de dominio en Bélgica que “[e]n Flandes, por ejemplo, la expropiación de dominio se ha previsto específicamente como una medida ante las viviendas vacías. Así, es posible la expropiación de éstas, a partir del quinto año de permanencia en la lista de viviendas vacías, si el responsable no ha pagado las tasas debidas y tampoco las multas impuestas por el impago de la tasa. En otras ocasiones, sin embargo, la expropiación de dominio se reconoce de manera indirecta. En Bruselas, por ejemplo, si una vivienda vacía se encuentra dentro de un barrio degradado sobre el que se ha establecido un *contrat de quartier*, destinado a su recuperación, dicha vivienda puede ser expropiada”.

contrato al Derecho Civil radica en el contenido del contrato, es decir, en los efectos de dicho contrato, que vienen determinados de forma total o parcial por las partes, excepto que la Administración, en caso de falta de acuerdo entre las partes o por razones de política legislativa, imponga parte de los efectos de dicho arrendamiento; recuérdese que si impone la celebración y todos los efectos no podemos calificarlo de contrato. Los efectos que impone la Administración alteran los derechos y obligaciones de las partes, aunque su fundamento sean los derechos y obligaciones ordinarios de un contrato de arrendamiento de vivienda celebrado voluntariamente. Los efectos que ha modificado la Administración en la constitución forzosa afectan a la renta, la duración del arrendamiento y las obligaciones de las partes.

### **2.2.1. Entrega de la posesión de la vivienda, mantenimiento en el uso pacífico y uso habitacional**

La obligación del arrendador más inmediata consistía en entregar la posesión de la vivienda al arrendatario y mantenerlo en el uso pacífico. En la actualidad, estos elementos se vinculan con el derecho a la intimidad personal y familiar, previsto en el art. 18.1 CE, con el derecho a la inviolabilidad del domicilio, dispuesto en el apartado segundo del mismo precepto, y con la protección de la vivienda familiar que exige el art. 39.1 CE. Por su parte, el arrendatario debía destinar la vivienda al uso habitacional, porque el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas de las LLAU 1946, 1956 y 1964 vetaba el destino de la vivienda como escritorio, oficina, depósito, almacén o local de negocio.

### **2.2.2. Prórroga forzosa del contrato de arrendamiento**

El arrendatario tiene derecho a que, llegado el día del vencimiento del plazo pactado, el arrendamiento se prorrogue forzosamente<sup>2</sup> para el arrendador y voluntariamente para él, como dispuso el art. 57 LAU 1964. El arrendador podrá oponerse<sup>3</sup> a dicha prórroga forzosa si concurre en alguna de las causas de excepción del art. 62. El análisis de la prórroga forzosa del arrendamiento de vivienda se remite al apartado tercero del Capítulo Segundo.

---

<sup>2</sup> Véanse los arts. 74 LAU 1946 y 70 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 742, y FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, pp. 652-680. La STS de 27.5.1972, RJ 1972\2568, declaró que la prórroga forzosa no es absoluta sino que se encuentra limitada por las causas de resolución, que moderan su aplicación.

<sup>3</sup> Véase *supra* apartado 3.3 del Capítulo Segundo.

### 2.2.3. Renta

El arrendatario estaba obligado a pagar la renta<sup>4</sup> durante el plazo del contrato, de conformidad con el art. 56 LAU 1964. La renta se podía pactar libremente por las partes. Si antes de la terminación del plazo el arrendatario desistía del contrato, debía notificar su propósito por escrito al arrendador con un mínimo de treinta días de antelación, y tenía que indemnizarle con una cantidad equivalente a la renta que correspondiese al plazo que quedase por cumplir.

Asimismo, el art. 95 dispuso<sup>5</sup> que la renta de las viviendas fuera la que en la fecha de entrada en vigor de la norma cobrase el arrendador, lo que se conoce como *legalización de las rentas*<sup>6</sup>, con todos los incrementos<sup>7</sup> que viniese percibiendo –puesto que quedaban integrados en la *renta legal*–, y revalorizada conforme al art. 96 apartado 12. Las cantidades asimiladas a la renta, incluida la diferencia en el coste de los servicios y suministros que estuviese percibiendo el arrendador, se hacían efectivas en concepto de

<sup>4</sup> Véanse los arts. 75 LAU 1946 y 56 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 734, expresaban en relación con la exégesis del precepto que “no va encaminado a establecer una obligación de pagos de rentas [...], sino a fijar, en íntima relación con las normas de los artículos siguientes, el régimen temporal del arrendamiento”. Por este motivo, el arrendamiento vincula a ambas partes, sin que sea admisible el desistimiento del arrendatario a menos que cumpla la condición fijada en el precepto. Atiéndanse GARCÍA ROYO, A., *Tratado de arrendamientos, op. cit.*, Volumen II, pp. 75-80, FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, pp. 647-652, y CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, pp. 198-205.

<sup>5</sup> Véanse los arts. 118 LAU 1946 y 95 LAU 1956. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 1145, detallaba las diferencias entre estas normas y la LAU 1964. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 1065-1066, explicaban la evolución de la renta en la legislación de arrendamientos urbanos. En la LAU 1946 se bloquearon las rentas y la LAU 1956 eliminó dicho bloqueo, permitiendo que la Administración pudiese revalorizar las rentas. GARCÍA CANTERO, G., “La renta base: su aumento y reducción en la nueva Ley de Arrendamientos urbanos”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 9, 4, 1956, pp. 1275-1277, CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, pp. 79-85, y LACASA COARASA, J. M., *El precio en el arrendamiento urbano*, Barcelona, Bosch, 1957, pp. 137-140.

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 1071, sobre la *legalización de las rentas* expresaron que “[e]l propósito del legislador parece haber sido, simplemente, eliminar la incertidumbre sobre la cuantía legal de las rentas antiguas y evitar los frecuentes litigios”. CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, p. 90, explicaron que la legalización de incrementos afectaba a los servicios y suministros.

<sup>7</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 1072-1073, detallaron los aumentos que se integraban en la renta. Eran las elevaciones acordadas por el Gobierno, como compensación directa de los efectos de la devaluación monetaria, las derivadas del ejercicio meramente ocasional del arrendatario de determinados derechos, las elevaciones de renta por mejoras, las cantidades que supusiesen un aumento indefinido y permanente, y el aumento que el arrendatario pagase por cualquier clase de transacción. LACASA COARASA, J. M., *El precio, op. cit.*, p. 58, expuso sus reservas sobre la integración de los incrementos por repercusión de arbitrios municipales, por entender que supondría una doble imposición. Cabe desestimar este criterio porque la integración de las diversas partidas en la renta legal, por la refundición de conceptos rentísticos que realiza la LAU 1964, no elimina las diferencias de origen, porque eran las que determinaban si estas elevaciones de renta se sujetaban o no a tributación. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 1146, sobre la *renta* detalló que la *renta contractual* era la pactada inicialmente en el contrato y la *renta legal* la que dio origen al arrendamiento.



renta y tenían que figurar separadamente en los recibos en tanto no quedasen subsumidos en la renta.

#### 2.2.4. Revisión de la renta

La renta de las viviendas ordinarias y sus incrementos y cantidades asimiladas<sup>8</sup> debían adaptarse cada dos años a las variaciones del coste de la vida, con especial consideración a la evolución de las circunstancias económicas existentes, según dispuso el art. 100.4 LAU 1964, que se remitía al apartado 12 del art. 96. Esta actualización se tenía que articular mediante un Decreto<sup>9</sup> aprobado en Consejo de Ministros, que aplicaba a la renta revalorizada el índice ponderado fijado por la Dirección General de Estadísticas, si las partes no hubiesen convenido de modo expreso otro sistema de actualización. La suma de tales incrementos no podía exceder de la cantidad que resultase de aplicar a dichas viviendas los índices señalados en el apartado tercero del art. 96 para las viviendas suntuarias y los locales de negocio con prórroga forzosa. El Gobierno, una vez hubiese finalizado la revalorización total de la renta de estas viviendas, determinaría la forma y plazos para hacer efectivo el incremento. El art. 97 dispuso que la renta de las viviendas arrendadas después de la entrada en vigor de la norma, aunque se hubiesen ocupado con anterioridad, fuera la que libremente<sup>10</sup> estipulasen las partes.

Con posterioridad a la aprobación del art. 96 LAU 1964, se publicaron las siguientes normas sobre revalorización de las rentas de los arrendamientos de vivienda, sin que en ninguna de ellas se previesen aumentos de la renta para los contratos otorgados con posterioridad al 11 de mayo de 1956<sup>11</sup>: el Decreto de 16 de junio de 1966, por el que se determinan los porcentajes de aumento de rentas de viviendas no suntuarias<sup>12</sup>; el

---

<sup>8</sup> Véanse los arts. 118 LAU 1946 y 100 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 1110-1111, explicaron que la adaptación afectaba a la renta base y a los incrementos, pero no a los aumentos que tuviesen el carácter de asimilados a la renta. En el mismo sentido, CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, pp. 701-702.

<sup>9</sup> Véase *infra* apartado 3.2 de este Capítulo, sobre la falta de aprobación de esta actualización de la renta.

<sup>10</sup> Este precepto no tiene antecedentes en las normas anteriores. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 1222, explicó que es una manifestación del principio de libertad de rentas contenido en el preámbulo de la LAU 1964.

<sup>11</sup> Véase *infra* apartado 3.2 de este Capítulo, donde se analizará el alcance de la falta de actualización de la renta. Los incrementos son los siguientes: del 20% para los contratos celebrados hasta el 17.7.1936; del 13% para los contratos concertados desde el 18.7.1936 hasta el 31.12.1941; del 6% para los contratos celebrados desde el 1.1.1942 hasta el 31.12.1946; del 3% para los contratos formalizados desde el 1.1.1947 hasta el 31.12.1951; y del 2% en los contratos concertados desde el 1.1.1952 hasta el 11.5.1956. Estos porcentajes se redujeron en un 10% en las poblaciones de menos de 50.000 habitantes.

<sup>12</sup> BOE de 29.6.1966.

Decreto de 13 de julio de 1967, sobre aumento de rentas en viviendas no suntuarias<sup>13</sup>; el Decreto-ley de 27 de noviembre de 1967 suspendiendo la aplicabilidad de las elevaciones rentísticas tanto en viviendas no suntuarias como en las suntuarias y en los locales de negocio<sup>14</sup>; y el Decreto-ley 22/1969, de 9 de noviembre, por el que se regula la política de salarios, rentas no salariales y precios<sup>15</sup>.

El arrendador tenía derecho a elevar la renta o a reducirla, siempre que existiese acuerdo<sup>16</sup> con el arrendatario, como dispuso el art. 98 LAU 1964. La renta de los arrendamientos previos<sup>17</sup> a la entrada en vigor de la LAU 1964 podía incrementarse por la sola voluntad del arrendador, de conformidad con el art. 99. Los supuestos de revisión de la renta que afectaban al arrendamiento de vivienda se referían a:

- a) La creación o elevación de impuestos del Estado, la Provincia o el Municipio que gravasen directamente la propiedad urbana, pudiendo incrementar la diferencia que supusiesen estos impuestos<sup>18</sup>.
- b) El cese de la exención tributaria total o parcial de que gozase la vivienda por expiración del plazo por el cual se concedió. En este caso, el arrendador podía reclamar la diferencia existente entre lo que le hubiese correspondido pagar sin dicha exención y lo que pagase al término de la misma. La cantidad que se podía repercutir se correspondía con el importe de los aumentos y cuotas de las nuevas exacciones posteriores a la concesión de la exención o bonificación.
- c) Si Hacienda, en virtud de una resolución firme dictada en un expediente instruido de oficio por el Servicio de Catastro Urbano, hubiese asignado a la vivienda o local de negocio una renta superior a la pactada<sup>19</sup>. En este caso, el

<sup>13</sup> BOE de 24.7.1967.

<sup>14</sup> BOE de 28.11.1967.

<sup>15</sup> BOE de 10.12.1969.

<sup>16</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 1247, explicó que el acuerdo con el arrendatario afecta a toda clase de pactos de aumento o reducción de la renta, que las partes, de mutuo acuerdo, celebrasen con posterioridad a la celebración del arrendamiento; sobre las cláusulas de estabilización, se debían pactar con posterioridad al arrendamiento. En este sentido se expresa la STS de 23.10.1974, RJ 1974\3857.

<sup>17</sup> Véanse los arts. 126 LAU 1946 y 98 LAU 1956.

<sup>18</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 1092-1093, criticaban la repercusión de estos impuestos. Cabe señalar que el aumento de la renta no era retroactivo. HERNÁNDEZ JUAN, D., *Arrendamientos Urbanos. Repercusiones, aumentos y revalorizaciones de rentas (Viviendas y locales de negocio)*, Barcelona, Nereo, 1965, pp. 122-135.

<sup>19</sup> En el Decreto de 21 de junio de 1920 –véase *supra* apartado 3.7 del Capítulo Primero– se incluyó como causa de elevación de la renta del arrendamiento de vivienda el incremento de la base fiscal determinada por la investigación y comprobación de rentas practicada por el Registro Fiscal. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 1096-1097.

importe de la elevación no podía exceder de la diferencia entre la renta que se pagase y la asignada por Hacienda. Si la diferencia rebasaba el 25% de la renta satisfecha, el exceso solo podía hacerse efectivo por anualidades sucesivas hasta un 5% sobre la renta que estuviese vigente al momento de dictar la resolución. Para la efectividad del incremento era indispensable que en el expediente instruido por Hacienda se concediese audiencia al arrendatario, o se le notificase fehacientemente por parte del arrendador la existencia de dicho expediente, para que pudiese comparecer en el mismo y formular alegaciones.

d) La realización de obras para mejorar las instalaciones o servicios y las efectuadas en beneficio de la finca. En estos casos, el incremento venía determinado por la autoridad judicial.

e) La subrogación del arrendatario en los derechos y obligaciones dimanantes del contrato de arrendamiento de vivienda a uno de los familiares<sup>20</sup> señalados en el art. 24. El importe de la elevación no podía exceder del 15% de la renta.

f) El ejercicio en la vivienda o en sus dependencias de una pequeña industria doméstica sujeta a tributación, sin haberse establecido en el contrato por parte del arrendatario, su cónyuge o un pariente de uno u otro hasta el tercer grado que con cualquiera de ellos conviviese. En este caso, el aumento no podía exceder del 15% de la renta<sup>21</sup>.

g) Cuando no se requería autorización expresa y escrita del arrendador para el ejercicio de la industria doméstica de hospedaje, en la que la participación del arrendador fuese del 10% por cada huésped, conforme al art. 21. Cuando se necesitaba la autorización del arrendador, el importe de la elevación se fijaba de común acuerdo.

h) En el subarrendamiento de la vivienda, el importe de la elevación no podía exceder por cada subarrendamiento del 20% de la renta, en virtud del art. 18.

---

<sup>20</sup> Se refería al cónyuge, a los ascendientes, a los descendientes, a los hermanos legítimos o naturales y a los hijos adoptivos menores de dieciocho años al tiempo de la adopción. Al cónyuge no se le exigía un periodo de convivencia habitual con el arrendatario en la vivienda arrendada. En cambio, los hermanos tenían que haber convivido con el arrendatario durante cinco años y el resto de parientes durante dos años. *Ibíd.*, p. 1097.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p. 1098, en relación con el fundamento del incremento precisaron que se devengaba por el mero ejercicio de la pequeña industria, y al disponerse con carácter permanente, advirtieron que no tenía en consideración las vicisitudes del negocio.

En los contratos anteriores al 12 de mayo de 1956, regulados en el art. 96.1, una vez que la suma de la renta, de las cantidades asimiladas a ella y de sus incrementos alcanzaban el límite de la renta revalorizada, si se había realizado el pago total de la renta, no regían las tres primeras causas de elevación de renta, ni las repercusiones por aumento de coste de los servicios y suministros del art. 102, ni la contribución a los gastos y pagos del art. 108.

El art. 101 dispuso que la facultad de elevar la renta o los conceptos asimilables se podía ejercitar en cualquier tiempo<sup>22</sup>, es decir, en principio se configuraba como una acción imprescriptible y sin efecto retroactivo, pero limitada por el plazo de prescripción de las acciones personales de cinco años, previsto en el art. 1964 CC. El arrendador debía notificar por escrito al arrendatario la cantidad que tenía que pagar como aumento de la renta y la causa<sup>23</sup> que justificaba el incremento. El arrendatario, en un plazo de treinta días, tenía que comunicar al arrendador si aceptaba o no la obligación de pago propuesta, interpretándose su silencio como aceptación tácita<sup>24</sup>. Si existía aceptación expresa o tácita, el arrendador podía incrementar la renta en el siguiente periodo, dejando constancia de la elevación de forma separada de la cantidad que constituía la renta anterior<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Véanse los arts. 129, 130 y 133 LAU 1946 y 101 LAU 1956. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 1312, sobre la prescripción del plazo expresaba que, pese a contar con la facultad de elevación en cualquier momento, se somete al plazo de prescripción de toda acción personal de cinco años, según el art. 1964 CC. Atiéndanse al respecto las SSTS de 7.7.1972, RJ 1972\3677, y de 26.6.1974, RJ 1974\3375. No era posible reclamar aumentos atrasados como explicitó la STS de 28.2.1958, RJ 1958\1056. CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, p. 149, expresaban que no podía aplicarse el plazo extraordinario de cinco años del art. 1966.2 CC porque la obligación del arrendatario de pagar el aumento no surgía si no la precedían determinados requisitos constitutivos. Cfr. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 1122-1123, quienes consideraron que la facultad de exigir la elevación de la renta, o aplicación de incrementos, no se hallaba sometida a plazo de caducidad ni de prescripción, y exponían que los incrementos solo podían devengarse a partir de la fecha en la que se tuviese que realizar el primer pago, de acuerdo con el art. 101. CAVANILLAS MÚGICA, S., “Artículo 1964”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (dir.), *Las modificaciones al Código Civil del año 2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 1077-1084.

<sup>23</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 1312, explicaba que en la notificación se debía contener “la cantidad que a juicio del arrendador debe pagar éste como aumento de renta, y la causa de ello”. La causa del aumento servía para saber si era legítimo el motivo en el que se fundamenta la pretensión.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 1316, expone las posibles alternativas que tiene el arrendatario ante la notificación del arrendador: “1.º *Aceptar expresamente* el aumento, dentro de los treinta días; 2.º *Callar*, no diciendo absolutamente nada dentro de ese plazo; 3.º *Rechazar el aumento*”.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 1316, manifestaba la *ratio legis* de la norma: “el acreedor que ejercite su derecho potestativo de elevación –a través de la declaración prevista en el art. 101– dentro de los tres meses siguientes al hecho que motiva la derrama o repercusión –el acto o hecho por el que se establezca o del que derive el gravamen– podrá exigir al subarrendatario el importe de todas las cantidades repercutibles abonadas a partir del establecimiento del nuevo impuesto o de la elevación del antiguo”.

A pesar de la aceptación tácita del arrendatario, la cantidad repercutida no podía superar a la establecida en el art. 99, y en tal caso se podía reclamar la revisión de la renta satisfecha y la devolución de lo indebidamente pagado en el plazo de tres meses, según dispuso el art. 106. Si el arrendatario rechazaba la elevación y era legítima, el arrendador estaba facultado para optar entre reclamarle las diferencias desde el día en que debieron satisfacerse, o resolver<sup>26</sup> el contrato en caso de temeridad en la oposición. No procedía la resolución si el demandado consignaba, antes de contestar a la demanda, las diferencias de renta reclamadas. En ambos casos la acción caducaba en un plazo de tres meses a contar desde el día en que la negativa se hubiese producido.

Además, el art. 102 estableció que los aumentos<sup>27</sup> por el coste de los servicios y suministros se podían exigir al arrendatario, como también se contenía en el Decreto de 26 de julio de 1956, por el que se desarrollaron los arts. 98, número 1, y 102, de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos<sup>28</sup>. Por su parte, el art. 103 dispuso que cuando la renta<sup>29</sup> declarada a efectos fiscales fuese inferior a la percibida, el arrendatario podía

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 1324, detallaba los requisitos para la resolución: “1.º Que se trate de un contrato de arrendamiento comprendido en el ámbito de la Ley. 2.º Que exista una elevación de renta autorizada por cualquiera de las causas [...] 3.º Que el arrendatario rechace la ejecución propuesta [...] 4.º Que esa oposición fuese temeraria. [...] 5.º Que en el juicio que se promueva solicitando la resolución del contrato de arrendamiento se pruebe la legitimidad de la elevación pretendida. [...] 6.º Que en la demanda se solicite del órgano jurisdiccional, única y exclusivamente, la resolución del contrato de arrendamiento [...] 7.º Que la acción se ejercite por el arrendador dentro de los tres meses a contar desde el día en que la negativa se hubiese producido”. Este último requisito fue creado por la jurisprudencia mayor. Atiéndase al respecto la STS de 15.12.1971, RJ 1971\5337.

<sup>27</sup> Véanse los arts. 126 LAU 1946 y 102 LAU 1956. *Ibíd.*, p. 1330, sobre la evolución normativa explicaba que “los arrendamientos de viviendas y locales de negocio que se concierten a partir del 1 de julio de 1964 [...] al instaurarse el sistema de libertad de rentas, se introduce también el principio de que no cabrá repercutir ningún aumento en el coste de los servicios y suministros [...] [e]n cuanto a los arrendamientos que al entrar a regir la Ley de Reforma, es decir, en 1 de julio de 1964, estuvieren en vigor, el inquilino o arrendatario seguirá sujeto al pago de lo que viniere satisfaciendo”. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 1136, detallaban los conceptos de *servicios* y *suministros*. Sobre los *servicios* expresaron que son aquellas prestaciones personales, propias del contrato de arrendamiento de servicios en general, o del específico de trabajo, que el arrendador se comprometía a facilitar a través del trabajo a cambio de una contraprestación. Los suministros eran una provisión que debía hacer el arrendador al arrendatario de objetos materiales, energía o fuentes de energía, a cambio, también, de una contraprestación. En el mismo sentido, FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 1331.

<sup>28</sup> BOE de 12.9.1956. Esta norma estableció en su regla tercera que el *quantum* repercutible se integrase por la totalidad del aumento, y el importe de los servicios y suministros se calculase sobre la base de los precios fijados legalmente, y en su defecto por el precio de mercado. La regla primera dispuso que la participación en el aumento fuese proporcional a la utilización de los servicios y suministros por cada arrendatario, y si no se podía determinar, que se realizase en proporción a las rentas. La STS de 30.6.1966, RJ 1966\3659, interpretó la regla tercera del Decreto de 26 de julio de 1956: “el ejercicio de la facultad del arrendador para repercutir sobre los inquilinos y arrendatarios los aumentos del coste en los servicios y suministros, se ajustará a lo dispuesto en el artículo 101 de la L.A.U.; es decir, que el arrendador les deberá notificar por escrito la causa de ello”.

<sup>29</sup> Véanse los arts. 10 y 12 de la Ley de reforma tributaria de 16 de diciembre de 1940 –BOE de 22.12.1940–, el art. 14 de la Ley de 31 de diciembre de 1945 sobre Presupuesto para 1946 –BOE de 1.1.1946–, el art. 133 LAU 1946 y el art. 103 LAU 1956. LACASA COARASA, J. M., *El precio, op. cit.*, p. 246, precisaron sobre las diferencias entre estos preceptos que “a) Que se ha eliminado en la nueva

reducirla a la cuantía declarada. Esta reducción subsistía hasta que el arrendador declarase la renta que hubiera venido percibiendo y, en todo caso, durante el plazo mínimo de dos años.

### 2.2.5. Fianza

El arrendatario estaba obligado a prestar una fianza<sup>30</sup> equivalente a una mensualidad de renta en el arrendamiento o en el subarrendamiento total de viviendas, de conformidad con el art. 105 LAU 1964. En los subarrendamientos parciales, la fianza correspondía a la mitad de una mensualidad de renta. No tenían la obligación de prestar fianza el Estado, la Provincia ni el Municipio. El precepto no precisa nada más respecto de la fianza, pero cabe señalar que, si a la finalización del arrendamiento la vivienda no había sufrido desperfectos –garantizados con la prestación de la fianza–, el arrendador tenía que reintegrar el importe de la fianza al arrendatario.

Sobre el reintegro de la fianza, la Ley de 19 de abril de 1939, estableciendo un régimen de protección a la vivienda de renta reducida y creando un Instituto Nacional de la Vivienda<sup>31</sup> disponía que la fianza fuese depositada por el arrendador en un organismo público para que se garantizase, si procedía, su devolución al finalizar al arrendamiento. Este depósito, al igual que el de la fianza dispuesta en la LAU 1994, fue criticado por la doctrina<sup>32</sup>, porque supone una forma de financiación sin satisfacción de intereses. Con

---

redacción el principio fundamental de que el arrendador pueda ejercitar el derecho a las elevaciones de rentas autorizadas en cualquier tiempo, [...] b) En el nuevo texto se ha eliminado el término de comparación de rentas las que «figuren como base de la contribución territorial», refiriéndose exclusivamente a la «renta declarada»; c) Se ha omitido totalmente el párrafo «...y en los plazos establecidos en las leyes fiscales no declare a la Hacienda la que efectivamente percibiera»; d) Se introduce en el nuevo precepto una novedad trascendental: el de que la reducción subsistirá hasta que el arrendador declare la renta que hubiere venido percibiendo y, en todo caso, durante el plazo mínimo de dos años”. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos*, op. cit., Volumen I, pp. 1142-1143, sobre el concepto de *renta fiscal* aludían que “se habla de renta declarada por ser éste el supuesto más frecuente; pero dada la *ratio* del precepto se utiliza tal expresión para referirse a la renta que, por declaración o por asignación de oficio, sea la vigente a efectos fiscales”. FUENTES LOJO, J. V., *Suma*, op. cit., Tomo I, p. 1361, detallaba los requisitos para revisar la renta: “a) Que haya una renta declarada a efectos fiscales. b) Que ésta sea inferior a la que se perciba de los inquilinos o arrendatarios. c) Que no se haya hecho la declaración de la nueva renta en el plazo establecido en las leyes fiscales”. No es posible la renuncia a la acción revisoria de renta, como manifestaron las SSTs de 2.2.1961, RJ 1961\881, y de 22.2.1960, RJ 1960\1223. GARCÍA ROYO, A., *Tratado de arrendamientos*, op. cit., Volumen II, pp. 486-490, y CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado*, op. cit., Volumen II, pp. 181-186.

<sup>30</sup> Véanse los arts. 135 LAU 1946 y 105 LAU 1956.

<sup>31</sup> BOE de 20.4.1939.

<sup>32</sup> Véase *infra* apartado 4.2.7 de este Capítulo. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos*, op. cit., Volumen I, pp. 1166-1167, explicaron que era obligatoria la exigencia y prestación de la fianza, y la razón fue “poner a disposición del organismo administrativo encargado del fomento de la construcción, una enorme masa de numerario que ingresado a título de

posterioridad, se dictó el Decreto de 11 de marzo de 1949 por el que se modifica el de 26 de octubre de 1939 sobre fianzas de arrendamientos<sup>33</sup>, derogado por la DF 2 LAU 1964. Esta norma regulaba el depósito de las fianzas del arrendamiento de vivienda y local de negocio, y amplió la obligación de prestar fianza a las empresas de suministros y servicios complementarios de la vivienda. Además, estableció el llamado *Papel de Fianzas*, que era un resguardo del depósito de la fianza al portador emitido por el Instituto Nacional de la Vivienda y que tenía la consideración de efecto timbrado, para evitar su falsificación y venta clandestina y permitir la constitución del depósito de la fianza en el organismo público recaudador.

### 2.2.6. Obras de mejora

El arrendador podía realizar obras de mejora<sup>34</sup> en la vivienda y aumentar la renta, si mediaba el acuerdo con el arrendatario, como dispuso el art. 112 LAU 1964. Las obras de mejora eran aquellas que aumentaban el confort de la vivienda, es decir, las que excedían de la conservación de la vivienda u obras de reparación<sup>35</sup>. Los arrendatarios que no estuviesen conformes con el aumento de la renta derivado de la ejecución de las obras de mejora estaban igualmente obligados a su pago. A estos efectos, resultaba prescindible el acuerdo entre arrendador y arrendatario para efectuar las obras cuando se tratase de la instalación de aparatos contadores de los servicios o suministros que ya existían en la vivienda. Salvo pacto en contrario, si las obras de mejora las efectuaba el arrendatario, quedaban en beneficio de la vivienda por accesión.

### 2.2.7. Obras de reparación

El arrendador tenía que atender las obras de reparación<sup>36</sup> –asimilables a las obras de conservación<sup>37</sup> actuales– necesarias para garantizar el uso convenido de la vivienda,

---

depósito sin interés”. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, pp. 1383-1391. CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, pp. 76-80.

<sup>33</sup> BOE de 30.3.1949.

<sup>34</sup> Véanse los arts. 144 LAU 1946 y 112 LAU 1956. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 1425, sobre el concepto de *obras de mejora* expresaba que es un término de amplio espectro y engloba a las que contribuyan a la higiene, salubridad y comodidad de sus ocupantes, así como las de lujo o suntuarias. No deben confundirse con las obras de conservación que son necesarias para el uso de la cosa. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 1195. COSSÍO Y CORRAL, A., RUBIO Y ARCOS, C., *Tratado, op. cit.*, pp. 447-450. FERREIRO, F., *El arrendamiento, op. cit.*, pp. 292-295.

<sup>35</sup> Véase *infra* apartado 2.2.7 de este Capítulo.

<sup>36</sup> Véanse los arts. 136 LAU 1946 y 107 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 1174-1175, respecto de la obligación de reparar del arrendador, expresaban que era de carácter permanente y consiste en mantener la vivienda en buenas condiciones para su uso como tal durante todo el tiempo de vigencia del contrato. La exposición de

según estableció el art. 107 LAU 1964. El art. 108 dispuso que en los arrendamientos de viviendas concertados con anterioridad a la entrada en vigor de la LAU 1964, el arrendador podía exigir<sup>38</sup> del arrendatario el abono del 8% anual del capital invertido, en compensación parcial del importe de las obras de reparación o de las ordenadas por cualquier organismo público o por la autoridad competente, así como las contribuciones especiales<sup>39</sup> establecidas por los ayuntamientos. El aumento no podía exceder del 25% de la renta anual y se hacía efectivo mediante recibos complementarios mensuales. La DT 2 apartado c) LAU 1994, aplicable a los contratos de arrendamiento celebrados con anterioridad a 9 de mayo de 1985, dispone que el arrendador puede repercutir al arrendatario el importe de estas obras, siempre que haya sido solicitada por el arrendatario o acordada por una resolución judicial o administrativa firme<sup>40</sup>.

Una vez finalizadas las obras o pagadas las contribuciones especiales, el arrendador tenía que notificar<sup>41</sup> por escrito a los arrendatarios la naturaleza y el alcance de las mismas, su importe, el del porcentaje de interés que correspondiese al capital invertido o pagado y la participación de cada arrendatario, en virtud del art. 109. Asimismo, prescindiendo de la fecha de habitación de la vivienda, si el arrendatario había requerido al arrendador para realizar las reparaciones necesarias ordenadas por la autoridad competente<sup>42</sup> para conservar la vivienda y servir al uso convenido y el arrendador

---

motivos de la LAU 1964 expresa que por reparaciones necesarias deben entenderse las que “son por su naturaleza indispensables para mantener la vivienda o local de negocio en uso, y las impuestas por la autoridad competente”. COSSÍO Y CORRAL, A., RUBIO Y ARCOS, C., *Tratado, op. cit.*, pp. 438-440. CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, p. 354, exponían que en el concepto de reparación no se incluía la reconstrucción total de la cosa arrendada, porque suponía su pérdida. LÓPEZ ALARCÓN, M., *Obras de conservación y mejora en el arrendamiento urbano. Estudio teórico práctico del Capítulo X de la Ley de 22 de diciembre de 1955, texto articulado de 13 de abril de 1956*, Madrid, Pretor, 1957, p. 6, consideraba que la necesidad de las reparaciones hacía referencia a las obras que tuviesen por objeto la conservación de la vivienda. Excluía a las reparaciones que no impidiesen u obstaculizasen gravemente el uso del edificio y las que su valor superase el 50% del valor real del inmueble.

<sup>37</sup> Véase *infra* apartado 4.2.10 de este Capítulo.

<sup>38</sup> Véanse los arts. 137, 140 y 141 LAU 1946 y 108 LAU 1956. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 1408, exponía los requisitos para aplicar esta repercusión: que se trate de reparaciones necesarias; que recaigan sobre viviendas o locales de negocio; que no es necesario que estas viviendas o locales de negocio estuviesen habitados con anterioridad al 2 de enero de 1942; que el capital invertido en dichas obras habrá de capitalizarse al 8 por 100; que no exceda el aumento del 25% de la renta anual; que se haga efectivo por recibos complementarios mensuales; que se haga la notificación a los arrendatarios.

<sup>39</sup> El Decreto de 16 de diciembre de 1950 por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Régimen local de 17 de julio de 1945, fue publicado en el BOE de 29.12.1950. En su art. 434 detalla cuáles eran las exacciones municipales, y los arts. 451-472 precisaban las contribuciones especiales. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 1183.

<sup>40</sup> Atiéndanse las SSTs de 21.5.2009, RJ 2009\3028, de 22.10.2014, RJ 2014\5254, de 30.10.2013, RJ 2013\7298, y de 3.12.2014, RJ 2014\6250.

<sup>41</sup> Véanse los arts. 140 LAU 1946 y 109 LAU 1956, y los arts. 124-143 LAU 1946 y 110 LAU 1956.

<sup>42</sup> Las autoridades competentes eran las gubernativas o administrativas. Estaban integradas por las Fiscalías de la Vivienda, los Jefes Provinciales de Sanidad, las Juntas Municipales de Sanidad, los Delegados de Industria respecto de la reparación de ascensores e instalaciones eléctricas, los



dejaba transcurrir treinta días sin comenzarlas o tres meses sin terminarlas, el arrendatario las podía ejecutar por sí<sup>43</sup>, de conformidad con el art. 110. El arrendatario, además, estaba facultado para realizar las reparaciones urgentes<sup>44</sup> para evitar un daño inminente en la vivienda o una incomodidad grave. Por su parte, el arrendador tenía que abonar al arrendatario el importe de estas reparaciones, de una sola vez y dentro de los quince días siguientes al requerimiento. Las obras de reparación<sup>45</sup> que tuviesen su origen en un daño doloso o negligente del arrendatario o de las personas que conviviesen con él eran a cargo del arrendatario, en virtud del art. 111. En caso de daños dolosos<sup>46</sup>, el arrendador podía resolver el contrato en virtud del art. 114.1.7ª.

### 2.2.8. Derechos de tanteo y retracto

El arrendatario tenía derecho de tanteo y retracto<sup>47</sup> según dispuso el art. 47 LAU 1964.

El derecho de tanteo se originaba cuando se enajenaba la vivienda que el arrendatario

Gobernadores Civiles y los Alcaldes. LÓPEZ ALARCÓN, M., *Obras de conservación*, *op. cit.*, p. 16, consideraba que estas reparaciones no las podía ordenar la autoridad judicial al arrendador, sino que se tenía que seguir un proceso declarativo y posteriormente ejecutarlo. Es un argumento al que cabe oponerse como expresaban GARCÍA ROYO, A., *Tratado de arrendamientos*, *op. cit.*, Volumen II, pp. 85-88, y FUENTES LOJO, J. V., *Suma*, *op. cit.*, Tomo I, p. 1414, que consideraban que la autoridad judicial podía ordenar estas obras.

<sup>43</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos*, *op. cit.*, Volumen I, p. 1188, expresaban en relación con la sustitución de la obligación del arrendador que “[s]e trata de una ventaja que la Ley le otorga, en atención al carácter social del nuevo Derecho de arrendamientos urbanos, más eficiente que la indemnización de daños y perjuicios o la resolución del contrato, que le concedía el art. 1566 del CC, y más lógica en relación con las situaciones actuales de estos contratos”.

<sup>44</sup> LÓPEZ ALARCÓN, M., *Obras de conservación*, *op. cit.*, p. 412, sobre el concepto de *urgencia*, expresaba que “se refiere a obras preventivas, atendiendo a la previsibilidad del daño o de la incomodidad, así como a la inminencia de aquél y a la gravedad de éste”. Debe tratarse de una reparación necesaria, importante, que el daño o la incomodidad no hayan sido causados por el arrendatario dolosa o culposamente, que la reparación se exija con urgencia verdadera y objetiva, y que es indiferente que el daño sea en el interior o en el exterior del edificio. Sobre estos requisitos, atiéndase la STS de 30.3.1964, RJ 1964\1761.

<sup>45</sup> El art. 111 tiene como antecedente el art. 139 LAU 1946, aunque con importantes modificaciones, y el art. 111 LAU 1956. Este precepto, de contenido semejante al de la LAU 1956, no era aplicable a las obras de reconstrucción como expresó la STS de 6.12.1963, RJ 1963\5215.

<sup>46</sup> Véase *supra* apartado 3.3.4 del Capítulo Segundo, sobre la resolución por falta de uso por causar un daño doloso en la vivienda. Sobre las causas de resolución, atiéndase *infra* apartado 2.2.13 de este Capítulo.

<sup>47</sup> Véanse los arts. 63 LAU 1946 y 47 LAU 1956. FUENTES LOJO, J. V., *Suma*, *op. cit.*, Tomo I, pp. 542-555, ampliaba los supuestos de transmisiones que originaban derechos de tanteo y retracto la venta, la cesión solutoria y la adjudicación de vivienda por división de la cosa común, a la permuta, la donación, la donación remuneratoria, la oferta de venta, la ejecución judicial o administrativa, entre otros. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos*, *op. cit.*, Volumen I, pp. 627-628, explicaban el concepto de *tanteo* y la diferencia con el *retracto*. En este sentido, atiéndanse GARCÍA GALÁN, E., RODRÍGUEZ-SOLANO, F., *El Arrendamiento urbano en la doctrina jurisprudencial*, Madrid, Artes Gráficas Julio San Martín, 1956, p. 180, y CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado*, *op. cit.*, Volumen II, pp. 413-418. Sobre las diferencias entre estos derechos de adquisición preferente se manifiestan las SSTS de 9.3.1961, RJ 1961\947, de 21.1.1961, RJ 1961\114, y de 9.6.1958, RJ 1958\2141. La STS de 26.3.1960, RJ 1960\1656, declaró que “dada la finalidad protectora de la Ley que tiende a facilitar a los inquilinos el acceso a la

estaba habitando –incluyendo también el pago por cesión de bienes– y cuando se adjudicaba la vivienda por división de la cosa común, en el plazo de sesenta días naturales a contar del siguiente al de la notificación fehaciente de la decisión de enajenar la vivienda por parte del arrendador. Esta notificación debía contener el precio ofrecido por cada vivienda, las condiciones esenciales de la transmisión y el nombre, domicilio y las circunstancias del adquirente.

El art. 48 dispuso que el arrendatario tenía derecho al retracto<sup>48</sup> en determinados supuestos: si la venta no se había notificado al arrendatario; cuando se omitían los requisitos exigidos para la notificación; en el caso de que el precio notificado fuese inferior al precio efectivo de la transmisión; cuando las restantes prestaciones eran menos onerosas; y, finalmente, si la transmisión se hubiese realizado a una persona distinta a la consignada para la notificación. El ejercicio de este derecho se sujetaba a lo dispuesto en el art. 1518 CC, que establece la obligación de pagar al transmitente el precio, los gastos del contrato y cualquier otro pago legítimo hecho para la venta. El derecho de retracto caducaba a los sesenta días naturales, contados desde el día siguiente a la notificación de la adquisición de la vivienda que, de forma fehaciente, debía hacer en todo caso el adquirente al arrendatario. La notificación caducaba a los 180 días naturales siguientes a la misma<sup>49</sup>, según el art. 49. Una vez transcurrido este plazo, no se podía intentar nuevamente la transmisión hasta transcurridos dos años desde la notificación del tanteo.

El derecho de tanteo o retracto del arrendatario era preferente a cualquier otro, con excepción al del copropietario<sup>50</sup> de la vivienda, según estableció el art. 50. El art. 51

---

propiedad de la vivienda, las normas que regulan el derecho de retracto deben interpretarse y aplicarse con un criterio extensivo”.

<sup>48</sup> Véanse los arts. 64 LAU 1946 y 48 LAU 1956. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 584, concretaba diciendo que los supuestos en los que procedía el retracto eran cuando no se hubiere hecho al inquilino o arrendatario la notificación, cuando se omitieren en dicha notificación cualquiera de los requisitos exigidos, cuando resultare inferior el precio efectivo de la transmisión, cuando fueren menos onerosas las restantes condiciones esenciales, cuando la transmisión se realizara a persona distinta de la consignada en la notificación. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 670. CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, pp. 413-427.

<sup>49</sup> Sobre esta segunda parte, RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 696, expresaban que “la norma se traduce, pura y simplemente, en una prohibición de disponer [...] por ser absoluta e incondicional, afecta a cualquier género de transmisiones que puedan dar lugar al ejercicio del derecho de preferencia”. En el mismo sentido, se expresan FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 602, CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, pp. 414-415, y GARCÍA GALÁN, E., RODRÍGUEZ-SOLANO, F., *El Arrendamiento urbano, op. cit.*, p. 49.

<sup>50</sup> Véanse los arts. 66 LAU 1946 y 50 LAU 1956. En relación con la LAU 1946, GARCÍA GALÁN, E., “Significación y alcance de la palabra «condueño» empleada por el artículo 66 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946, en relación con los derechos de tanteo y retracto

dispuso que el retrayente o el que hubiese adquirido la vivienda por derecho de tanteo, así como su heredero o legatario, no la podían transmitir<sup>51</sup> por actos *inter vivos* hasta que hubiesen transcurrido dos años desde la adquisición, excepto que hubiese venido a peor fortuna<sup>52</sup>. El incumplimiento de esta obligación conllevaba la resolución del contrato locativo y de la segunda transmisión. Esta norma ha evolucionado del sistema de prohibición absoluta del art. 65 LAU 1946, cuyo incumplimiento suponía la nulidad del acto, a un sistema de prohibición relativa, contenido en los arts. 51 LLAU 1956 y 1964, porque la enajenación podía ser resuelta por la parte perjudicada.

Asimismo, el art. 52 LAU 1964 dispuso otra prohibición consistente en que el adquirente por actos *inter vivos* de una finca urbana compuesta de viviendas no podía enajenar<sup>53</sup>, a título oneroso o gratuito, como fincas independientes las que al tiempo de la adquisición estuviesen arrendadas hasta transcurridos cuatro años desde dicha adquisición, salvo si había venido a peor fortuna. Por su parte, en el art. 53 se habilitaba<sup>54</sup> al arrendatario a ejercitar la acción de simulación<sup>55</sup> para impugnar la

---

que al inquilino conceden los artículos 63 y 64. ¿Se refiere al condueño del cuarto o piso enajenado, o al condueño del inmueble en general?”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 256, 1954, p. 7, explicaba que el art. 66 LAU 1946 “no se refiere al condueño de la finca en general, sino al condueño del piso o departamento que sea objeto de la venta”. En la LAU 1964, como detalla FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 604: “el legislador se refiere al condueño de la vivienda o local de negocio retransmitido”. Por su parte, la STS de 21.2.1971, RJ 1971\940, que define al condueño de una vivienda arrendada como quien “lo sea propiamente de este bien por existir en cuanto a él una pluralidad de sujeto en el condominio por indivisión material y división intelectual en las cuotas, o bien por estar la propiedad singular y exclusiva del mismo dividida entre varias personas”. En el mismo sentido, atiéndanse la STS de 5.5.1959, RJ 1959\2452, y la STS de 12.3.1963, RJ 1963\1631.

<sup>51</sup> Véanse los arts. 65 LAU 1946 y 51 LAU 1956. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 607, detallaba los actos de transmisión que estaban prohibidos: “a) La donación «inter vivos». b) La compraventa, más no la promesa de venta. c) La permuta. d) La dación y adjudicación en pago de deudas. e) La transmisión en censo reservativo. f) La realizada por contrato de renta vitalicia. g) La prenda e hipoteca si llega el momento de ejecución o adjudicación. h) La transmisión del usufructo o nuda propiedad”. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 702, exponían que la finalidad de la norma era “evitar que el adquirente por tanteo o retracto ejercite dichos derechos no con ánimo de mantenerse en la propiedad de la finca objeto de derecho de preferencia [...] sino con el propósito de especular”. Criticaron que la intransmisibilidad del inmueble ofrecía inconvenientes porque suponía una innecesaria inmovilización de la propiedad.

<sup>52</sup> El art. 65 LAU 1946 requería la acreditación de haber venido a peor fortuna. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 703, aludían que esta previsión tenía problemas a nivel probatorio: “[l]a dificultad de fijar los límites a partir de los cuales una merma del capital a renta permita considerar que concurre el supuesto de referencia, la indeterminación, para el eventual actor de la acción resolutoria [...] y la facilidad con que cabe simular el quebranto de fortuna”.

<sup>53</sup> No existen precedentes del contenido de este precepto en la legislación anterior. *Ibíd.*, pp. 705-706, exponían que la finalidad de la norma era restringir las posibilidades de negación de prórroga. Por su parte, FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 611, criticó que “no tiene objeto la prohibición que impone. El inquilino nunca resultaría perjudicado, porque podría ejercitar el derecho de tanteo o el de retracto, aunque aquella enajenación se hubiese producido”.

<sup>54</sup> Véanse los arts. 67 LAU 1946 y 53 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 709, expresaban sobre la norma que su fundamento era restringir las denegaciones de prórroga realizadas por propietarios de fincas que las hubiesen adquirido con tal finalidad y evitar que mediante simulaciones se dejasen sin efecto los derechos de

transmisión efectuada en dos casos: cuando se hubiese infringido la prohibición del art. 52; y cuando el precio de la transmisión y en su caso el importe de las cargas excediese de la capitalización de la renta anual que en el momento de la transmisión pagase el arrendatario a los siguientes tipos: al 3% cuando la vivienda hubiese sido ocupada por primera vez antes de 1 de enero de 1942, y al 4,5% si lo fuese con posterioridad.

El arrendatario no podía ejercitar la acción impugnatoria cuando la finca transmitida, que tuviese una sola vivienda, incluyese terrenos de mayor valor que el correspondiente a lo edificado. Esta acción caducaba a los sesenta días naturales a contar desde el siguiente de la notificación obligatoria. En caso de que prosperase dicha acción, el adquirente no podía negar la prórroga del contrato al arrendatario por la causa primera del art. 62, relativa a la necesidad del arrendador<sup>56</sup>.

Finalmente, el art. 54 estableció que se tuviese que respetar el orden de prelación<sup>57</sup> del art. 64 en la venta de viviendas cuando se tratase de viviendas de características análogas, es decir, cuando el inmueble contase con dos o más viviendas de renta, superficie y orientación semejantes. Si se vulneraba dicho orden, el arrendatario de la vivienda objeto de enajenación podía impugnar la denegación de prórroga u oponerse una vez se hubiese producido. La notificación para poder ejercer el tanteo y el retracto era preceptiva para poder inscribir<sup>58</sup> la adquisición de la vivienda en el Registro de la Propiedad, como previó el art. 55. Si la vivienda transmitida no estaba arrendada, se

---

adquisición preferente de los inquilinos. Además criticaban que “complica excesivamente la norma y obliga al arrendatario al ejercicio de una acción de tipo preventivo siempre molesta”. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 613, explicaba los cambios entre estas normativas.

<sup>55</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, pp. 617-618, precisaba que solamente podían impugnar quienes tuviesen derecho al tanteo o al retracto, y solamente puede realizarlo el arrendatario de la vivienda porque es a quien quiere proteger el legislador. Véase, en este sentido, la STS de 3.11.1961, RJ 1961\3633. Solo cabe demandar al adquirente, no al transmitente, como expresaron las SSTs de 25.4.1967, RJ 1967\2031, y de 5 de diciembre de 1974, RJ 1974\4794. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 709, entendían que “para el arrendatario será sin duda la actitud más favorable la de esperar el ejercicio de la acción denegatoria y oponer a la misma la excepción de simulación”. En este sentido, véase la STS de 11.5.1959, RJ 1956\2454, que señala que la prohibición que contiene de no haberse ejercitado el derecho de tanteo o retracto, se refiere exclusivamente a la acción de impugnación.

<sup>56</sup> Véase *supra* apartado 3.3.1 del Capítulo Segundo.

<sup>57</sup> Véanse los arts. 68 LAU 1946 y 54 LAU 1956. Sobre el orden de prelación, véase *supra* apartado 3.3.1 del Capítulo Segundo. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 726, expresaron que la finalidad del precepto es “evitar que, mediante la enajenación del inmueble por secciones horizontales, pueda burlarse el art. 64 de la LAU. Mas la precaución parece excesiva y, sobre todo, ofrece el grave defecto de no precisar debidamente el alcance de su infracción”. Asimismo, señalaron que se amplía el objeto del orden de prelación a las donaciones *inter vivos*, porque la norma se refiere a enajenaciones por cualquier clase de transmisión.

<sup>58</sup> Véanse los arts. 64 LAU 1946 y 55 LAU 1956. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 643, explicaba que la finalidad de la norma era forzar a los arrendadores transmitentes a que efectuasen las notificaciones establecidas, para poder acceder al Registro de la Propiedad. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 727.

tenía que hacer constar en la escritura de compraventa, ya que en caso contrario se incurría en un delito de falsedad en documento público<sup>59</sup>.

### 2.2.9. Cesión de la vivienda arrendada por el arrendatario

El arrendatario no podía ceder<sup>60</sup> la vivienda a título oneroso, aunque existiese mobiliario o cualquier otro bien o derecho, como exigía el art. 23 LAU 1964. La prohibición afectaba a todo tipo de viviendas, es decir, quedaban incluidos los locales asimilados a vivienda y las viviendas amuebladas, con independencia de la causa de la cesión y siempre que se hubiese realizado por un acto *inter vivos*. De los arts. 25 y 26 se desprende que era posible la cesión onerosa y gratuita si mediaba el consentimiento expreso del arrendador.

Asimismo, el art. 24 dispuso que el arrendatario que hubiese celebrado el contrato de arrendamiento podía ceder<sup>61</sup> los derechos y obligaciones propios del mismo a los siguientes cesionarios: a su cónyuge, sin exigir tiempo de convivencia; y a sus ascendientes, descendientes, hermanos legítimos o naturales e hijos adoptivos menores de dieciocho años<sup>62</sup> que conviviesen habitualmente con él en la vivienda arrendada con dos años de antelación, o cinco años cuando se tratase de hermanos. Por tanto, quedaban excluidos los parientes por afinidad, los hijos ilegítimos no naturales así como los

---

<sup>59</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos*, op. cit., Volumen I, p. 730, sobre la concurrencia de este supuesto precisaron que solamente se daba cuando “al exigir el Notario al vendedor que manifieste si el piso está o no arrendado, éste afirme de modo expreso y falso que no lo está”. En el mismo sentido, REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima*, op. cit., p. 85.

<sup>60</sup> Véanse los arts. 33 LAU 1946 y 23 LAU 1956. ARAGONESES ALONSO, P., PASCUAL NIETO, G., “La vigente Ley de arrendamientos y nuestro derecho histórico”, op. cit., p. 59, explicaban acerca de la cesión su origen ilícito. La Ley de 27 de abril de 1946, por la que se considera constitutivo de delito el percibo de primas por el arrendamiento o subarriendo de viviendas –BOE de 28.4.1946–, subsumía dicha conducta en el art. 540 del Código Penal. Atiéndanse las SSTS, 2ª, de 23.9.1959, RJ 1959\107 de 26.3.1959, RJ 1959\853. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos*, op. cit., Volumen I, pp. 453-454, sobre la cesión de vivienda señalaron que la prohibición tenía carácter absoluto “admitiéndose tan sólo la excepción relativa a la cesión del contrato realizada en favor de parientes [...] el arrendatario de vivienda queda suficientemente protegido con la cesión del beneficio de prórroga forzosa”. Pese a la prohibición, FERREIRO, F., *El arrendamiento*, op. cit., p. 61, advirtió que era lícita la cesión del arrendamiento si era consentida por el arrendador.

<sup>61</sup> Véanse los arts. 34 LAU 1946 y 24 LAU 1956. FUENTES LOJO, J. V., *Suma*, op. cit., Tomo I, pp. 428-429, explicaba en relación con la normativa anterior que se limitó el número de parientes con derecho a la subrogación, incluyó a los hijos adoptivos, amplió el plazo de convivencia a dos o cinco años según los casos, e impuso la necesidad de la notificación al arrendador”. En el mismo sentido se expresa RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos*, op. cit., Volumen I, p. 460.

<sup>62</sup> La edad se determinaba conforme a la fecha de la escritura constitutiva del acto, con independencia de su fecha de acceso al Registro. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos*, op. cit., Volumen I, p. 462, consideraron que también era eficaz la subrogación en favor de hijos adoptados en forma plena.

naturales no reconocidos. Solamente podía ser cedente<sup>63</sup> el arrendatario titular del contrato de arrendamiento, es decir, el constituyente del vínculo arrendaticio. La diferencia entre la cesión y la subrogación radica en que la cesión es un acto traslativo de derechos arrendaticios sobre la vivienda arrendada al cesionario y la subrogación supone el efecto propio de la cesión de esos derechos, es decir, la modificación subjetiva del arrendatario. Para que la subrogación fuese eficaz, se tenía que cumplir con el requisito de la convivencia habitual durante el plazo expresado al determinar los cesionarios –a excepción del cónyuge para el que no se exigía plazo–, contar con el consentimiento del arrendador, y la notificación de la cesión al arrendador en un plazo de dos meses.

Fruto de la novación subjetiva que produce la subrogación, el contenido del contrato quedaba prácticamente inalterado, excepto en dos extremos: el arrendador podía exigir al nuevo arrendatario un incremento de renta del 15% de la vigente en el momento de verificarse la subrogación; y el cesionario no estaba habilitado para realizar una cesión *inter vivos*, y respecto de la *mortis causa*<sup>64</sup> era aplicable lo dispuesto en el art. 59. El art. 25 estableció que la cesión de vivienda efectuada por el arrendatario daba derecho al arrendador que no la hubiese consentido expresamente a resolver<sup>65</sup> el contrato, en virtud del art. 114.1.5<sup>a</sup>, pero debía demandar al cesionario, quien podía excepcionar si mediaba el consentimiento expreso del actor<sup>66</sup>. Esta acción no estaba sujeta a caducidad, salvo si se había notificado fehacientemente al arrendador por el cedente o cesionario el contrato de cesión. En caso de estimarse la acción, se ordenaba el lanzamiento del cesionario.

El cesionario lanzado de la vivienda por esta causa tenía derecho a obtener del cedente la devolución del precio que hubiese pagado por la cesión. Si el arrendador hubiese consentido la cesión, no prosperaba la acción resolutoria del art. 25, y el cesionario quedaba subrogado en los derechos y obligaciones del arrendatario cedente, de

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 462, manifestaron que no podían ceder los arrendatarios que hubiesen adquirido tal condición en virtud de cesión consentida o convalidada, los que lo hacían por subrogación familiar realizada por actos *inter vivos* o *mortis causa*, ni el heredero que hubiese sucedido al arrendatario fallecido durante la fase contractual del arrendamiento.

<sup>64</sup> Véase *infra* apartado 2.2.11 de este Capítulo.

<sup>65</sup> Véase *infra* apartado 2.2.13 de este Capítulo. Véanse los arts. 35-36 LAU 1946 y 25 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 468, aludieron las modificaciones entre normas, que eran la reducción del plazo de caducidad de dos años a dos meses, el establecimiento del *dies a quo* del plazo de caducidad el de la notificación de la cesión al arrendador, y la caducidad de la acción impugnatoria.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 469, criticaron esta regulación porque si la cesión supone en definitiva el abandono por el cedente de su titularidad arrendaticia, para transferirla a quien no pueda hacerla suya sin consentimiento del arrendador, lo más práctico hubiera sido admitir que la cesión producía automáticamente la extinción del contrato.

conformidad con el art. 26. En el caso de que existiese precio, el cesionario, conservando la acción que para obtener su devolución le asistía, podía dirigirla simultáneamente contra el arrendador y el cedente, quienes devenían responsables del pago. El art. 27 dispuso la aplicación de las reglas para la cesión de la vivienda cuando recayese<sup>67</sup> sobre los derechos y obligaciones del subarrendatario, pudiendo resolver el contrato de subarrendamiento a instancia del subarrendador o del arrendador que no la hubiese consentido.

### 2.2.10. Subarrendamiento

El arrendatario tenía derecho a subarrendar<sup>68</sup> la vivienda, como dispuso el art. 10 LAU 1964. De esta manera, el arrendatario podía ceder a un tercero el uso de la totalidad o parte de la vivienda arrendada con el mobiliario<sup>69</sup> adecuado y suficiente para su uso habitacional, por tiempo limitado y precio cierto. Para poder formalizar el subarrendamiento, el arrendatario debía contar con la autorización expresa y escrita del arrendador<sup>70</sup>, excluyéndose la autorización tácita y la verbal. El arrendador no podía revocar dicha autorización. Se consideraba válida la autorización concedida con carácter general y la concedida para uno o varios subarrendamientos determinados. La autorización se podía hacer constar en el contrato de arrendamiento, en un documento aparte, en el contrato de subarrendamiento, o manifestando la existencia del subarrendamiento en los recibos de la renta del arrendamiento. El art. 10 no indica

<sup>67</sup> Véanse los arts. 42 LAU 1946 y 27 LAU 1956. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 445, detalló que los supuestos de cesión de subarrendamiento eran la cesión efectuada sin consentimiento del arrendador ni del subarrendador, la cesión consentida solamente por el subarrendador, pero no por el arrendador, la cesión consentida solamente por el arrendador y no por el arrendatario, y la cesión realizada sin autorización ni de arrendador ni de subarrendador, pero habiéndola ambos consentido.

<sup>68</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 384, opinaron que el subarrendamiento podía albergar la simulación de más arrendatarios de los existentes en las viviendas para evitar su aplicación. REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, pp. 30-35, GARCÍA GALÁN, E., RODRÍGUEZ-SOLANO, F., *El Arrendamiento urbano, op. cit.*, pp. 83-84, y FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 359.

<sup>69</sup> CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, p. 975, y BELLÓN GÓMEZ, I., *Régimen legal, op. cit.*, p. 52, definieron al mobiliario del subarrendamiento como los muebles en sentido estricto, excluyendo la ropa, utensilios de cocina, colchones, entre otros. REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, p. 35, consideraban que la suficiencia del mobiliario vendría calificada atendiendo a las circunstancias objetivas de la extensión y condiciones de vivienda subarrendada, y no en función de las necesidades subjetivas del subarrendatario. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 849, sobre la *renta* del subarrendamiento explicaban que no se exige que sea dineraria pero “legislador ha supuesto como normal una renta de tal naturaleza”.

<sup>70</sup> Véanse los arts. 14 LAU 1946 y 10 LAU 1956. REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, p. 29, expresaban que el requisito de la forma escrita responde a orientaciones tradicionales del ordenamiento en materia de cesión de derechos. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 345, CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, p. 971, y GARCÍA ROYO, A., *Tratado de arrendamientos, op. cit.*, Volumen II, p. 340.

cuándo debía prestarse la autorización, pero cabe entender que antes del inicio del subarrendamiento, aunque si era posterior convalidaba este defecto. Se podía condicionar la autorización para subarrendar, o limitar su eficacia a un determinado plazo.

La forma escrita y expresa de la autorización tenía una excepción<sup>71</sup>, prevista en el art. 18, y se refiere al supuesto en el cual el número de subarrendatarios no fuese superior a dos y que estos, junto con el cónyuge y los hijos<sup>72</sup> sometidos a su potestad, ocupasen la vivienda. En este caso, se permitía el subarrendamiento sin autorización expresa y escrita si no se alteraba el destino de la vivienda<sup>73</sup> y si el arrendatario, al término de los treinta días naturales siguientes a la fecha de celebración del subarrendamiento, notificaba al arrendador de forma fehaciente su existencia, expresando el nombre del subarrendatario.

Por su parte, el art. 11 dispuso que el subarrendamiento de viviendas fuese total si recaía sobre todas las habitaciones, con inclusión de las destinadas a los servicios, y se celebraba con una sola persona; en cambio previó que tuviese carácter parcial cuando afectaba a una o más habitaciones y con distintas personas. Se establecía una presunción<sup>74</sup> de subarrendamiento parcial en el caso de que el arrendatario habitase en la vivienda y total cuando no habitase en ella. La renta del subarrendamiento total<sup>75</sup> no podía exceder del doble de la que correspondiese al arrendamiento, de conformidad con el art. 12, siendo a cargo del subarrendatario el pago de los suministros y servicios de la

<sup>71</sup> Véanse los arts. 27 LAU 1946 y 18 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 421, precisaron que la cesión de uso a título oneroso – era posible con referencia mediante un subarrendamiento efectuado bajo los requisitos legalmente exigidos. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 399, CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, p. 987, y REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, p. 44.

<sup>72</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 401, detalló que en el concepto *hijos* se incluían los legítimos, ilegítimos, naturales, adoptivos, y los sometidos a la potestad del subarrendatario en el sentido de que depengan económicamente de él.

<sup>73</sup> *Ibíd.*, pp. 400-401, explica que además de no alterar el destino de la vivienda era preciso la convivencia del arrendatario y el subarrendatario”.

<sup>74</sup> SOTO NIETO, F., *Subarriendo y hospedaje: su repercusión en la relación de arrendamiento*, Alcoy, Marfil, 1962, p. 51, explicaba sobre la presunción que “en buena hermenéutica legal será la interpretación derivada de la supremacía del segundo la que haya que prevalecer”. En el mismo sentido FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 373. La STS de 25.3.1963, RJ 1963\1849, que sobre la extensión del subarrendamiento detallaba que “el subarriendo total recaerá sobre todas las habitaciones, con inclusión de las destinadas a los servicios, reservándose una al arrendatario, quien en ella tiene la cénica, donde pasa su consulta, y, por tanto, donde mora o habita”.

<sup>75</sup> Véanse los arts. 16-18 LAU 1946, y 12 LAU 1956, así como la DA 4 LAU 1964. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 387, exponían respecto de la determinación de la renta del subarrendamiento total que se planteaban dificultades acerca de los servicios y suministros, para determinar a quién corresponden, y precisaron que “[s]erá renta legal la que los contratantes pacten en tanto no exceda del doble de la renta correspondiente al arrendamiento”. REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, p. 33.



vivienda, incluso el de los que pudieran pertenecer al arrendatario. La renta del subarrendamiento parcial<sup>76</sup> no podía superar la cantidad que resultase de dividir el doble de la renta asignada a la vivienda por el número de habitaciones no destinadas a servicios con que contase. No se hallaban comprendidos los gastos de agua, luz, gas, calefacción, teléfono o cualquier otro de naturaleza análoga, porque siempre eran a cargo del subarrendador.

Respecto de la actualización de la renta del subarrendamiento, el art. 13 especificaba que podía elevarse o reducirse proporcionalmente<sup>77</sup> al incremento o disminución que experimentase la renta del arrendamiento. Durante la vigencia del contrato de subarrendamiento, era posible revisar el precio a instancia del subarrendatario. Si una vez ejercitada la revisión, el subarrendatario pagaba cantidades superiores a las que autorizaba la Ley, podía optar entre resolver el contrato con abono por el arrendatario de lo indebidamente cobrado, o por su abono sin resolver el contrato. El subarrendatario – con preferencia a cualquier otro acreedor del arrendatario– podía obtener este resarcimiento descontando, al hacer sus pagos periódicos, la mitad de lo que de manera periódica hubiese satisfecho de más. En ningún caso el subarrendatario podía ser compelido a abandonar la vivienda por el vencimiento del contrato hasta que hubiese obtenido el abono completo de tales cantidades. Si una vez ejercitada la acción revisoria de la renta el mobiliario resultaba insuficiente, el ocupante de la vivienda subarrendada podía continuar en ella, obligando al subarrendador a reponer los muebles que faltasen y a que le devolviese la mitad de lo que hubiese percibido por el subarrendamiento si era parcial, o toda la renta en caso de que fuese total.

La autorización del arrendador para subarrendar no podía generar un aumento de la renta<sup>78</sup>, según lo establecido en el art. 14. El arrendador tenía derecho a participar<sup>79</sup> en

---

<sup>76</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 388, expresaban sobre la renta del subarrendamiento parcial que el módulo para la determinación de la renta máxima, venía determinado por el doble de la renta asignada a la vivienda, en relación con el número de habitaciones subarrendadas, pero advertían que no había entrado en vigor. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 377, detallaba que la expresión *habitaciones destinadas a servicios* se refería a las que “por las instalaciones o utensilios con que cuentan, se perciba que su destino propio es el de servir a las necesidades comunes de todos los moradores de la vivienda”. SOTO NIETO, F., *Subarriendo, op. cit.*, p. 52.

<sup>77</sup> Véanse los arts. 20-21 LAU 1946 y 13 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 393-394, explicaban que el término de comparación para que la *renta legal* del subarriendo se pueda elevar o reducir, estaba en relación con los incrementos que experimentase la renta. La renta del arrendamiento podía reducirse mediante pacto entre las partes, un fallo de revisión cuando procediese y por reducción de la renta al tipo fiscal. GARCÍA GALÁN, E., RODRÍGUEZ-SOLANO, F., *El Arrendamiento urbano, op. cit.*, p. 84.

<sup>78</sup> Véanse los arts. 19 LAU 1946 y 14 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 403, criticaron que la técnica legislativa del precepto

el precio del subarrendamiento en la cuantía que acordase con el arrendatario, siempre que al autorizarle reservase su participación y estableciese la cuantía o porcentaje de esta. El arrendador y el subarrendador estaban obligados a declarar a Hacienda la participación en el precio del subarrendamiento que percibiese el arrendador. En los subarrendamientos totales o parciales, el arrendador podía exigir del subarrendatario el abono directo de la renta<sup>80</sup> y de su participación en el precio del subarrendamiento, como previó el art. 15. Cuando el arrendador no lo exigiese, el pago hecho por el subarrendatario al arrendatario tenía carácter liberatorio y no habilitaba a resolver el contrato de arrendamiento por impago de la renta, sin perjuicio de la acción que asistía al arrendador contra el arrendatario para reclamarle la renta y la participación que en su caso correspondiese.

Ante los deterioros –que incluían a los daños dolosos y culposos<sup>81</sup>– que el subarrendatario por hechos propios dolosa o negligentemente hubiese causado en la vivienda, el art. 16 habilitaba al arrendador para ejercer la acción directa<sup>82</sup> por responsabilidad extracontractual. Como consecuencia, el arrendador le podía exigir la

---

porque “la primera parte de dicho segundo párrafo, estrictamente jurídico-fiscal, y por otra parte resulta un tanto anómalo imponer la referida obligación al subarrendador, a quien en nada afectará el cumplimiento o incumplimiento del deber legal de la declaración”. GARCÍA GALÁN, E., RODRÍGUEZ-SOLANO, F., *El Arrendamiento urbano, op. cit.*, p. 89, y REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, pp. 33-35.

<sup>79</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 388, explicaba sobre la reserva de la participación que podía hacerse en el mismo documento en que se concediese la autorización, o en documento aparte, siempre que fuese por escrito. Esta reserva no tenía límite cuantitativo. SOTO NIETO, F., *Subarriendo, op. cit.*, p. 133.

<sup>80</sup> Véanse los arts. 23 LAU 1946, 15 LAU 1956 y 1552 CC. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 406, criticaron que no tenía transcendencia práctica ni exigencia alguna a los intereses de las partes. REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, pp. 37-38, explicaban que este artículo generalizaba el alcance del art. 1552 CC, basándose en nuevas circunstancias económicas y singularmente en la aparición del especulador de viviendas. Consideraban que esta norma era perturbadora al entrecruzar relaciones y obligaciones que deben coexistir con las menores conexiones posibles. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 390, exponía sobre la renta que “esa cantidad será la correspondiente al arrendamiento. No tendría, por otra parte, sentido la posibilidad que el mismo precepto señala de que una vez efectuado pueda dicho subarrendatario hacer el oportuno descuento al subarrendador”. Además, explicaba que si el arrendatario puede justificar una reclamación, no vendrá obligado al pago. SOTO NIETO, F., *Subarriendo, op. cit.*, p. 385, precisaba que la renta “no está limitada simplemente a aquellas fracciones del alquiler que estuviesen pendientes de pago o adeudadas, sino que puede aquél formular un requerimiento amplio dirigido a advertir su propósito de percibo directo para los futuros plazos”.

<sup>81</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 406, indicaban sobre los *daños dolosos* y los *daños culposos* que “[d]años dolosos serán los causados con intención de menoscabar físicamente la vivienda arrendada. Por lo general constituirán el delito o falta tipificada en los arts. 557 y siguientes del CP. Daños culposos serán los causados no intencionadamente sino por falta de la diligencia debida, en la utilización y conservación de la vivienda [...] integrará, por lo común, infracción penal”.

<sup>82</sup> Véanse los arts. 24 LAU 1946 y 16 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 409, expresa que la *ratio legis* de la norma es “[e]l deseo de reforzar las garantías del arrendador”. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., “La acción directa del arrendador contra el subarrendatario en la L.A.U.”, *Revista Jurídica de Cataluña*, 4, 1958, p. 495, y FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 392.

reparación de los daños, sin perjuicio de la acción que le asiste contra el arrendatario, pudiendo ejercitarlas simultáneamente. El arrendatario que resultase condenado podía repetir contra el causante de los daños.

El art. 17 dispuso que el arrendatario que subarrendase total o parcialmente su vivienda no pudiese ceder<sup>83</sup> otra en subarrendamiento. Si el arrendatario, a sabiendas de que incumplía esta prohibición, realizaba el ulterior subarrendamiento con el consentimiento del arrendador de la segunda vivienda, el subarrendatario de la segunda vivienda, mientras la habitase, tenía acción contra ambos para exigir la resolución del contrato del subarrendador y el otorgamiento del mismo a su favor, con las mismas condiciones. Los casos de igualdad se resolvían en favor del subarrendatario que con mayor número de familiares habitase en la vivienda. Esta acción se podía ejercer por el subarrendatario si habían transcurrido tres meses desde la fecha de la notificación al arrendador del hecho que la posibilita. Si el subarrendador vulneraba la prohibición sin el consentimiento del arrendador, podía resolver el contrato, pero tenía que respetar al subarrendatario en el disfrute de la vivienda por el tiempo que faltase por cumplir, y estaba obligado al abono de los daños y perjuicios que hubiese causado. Finalmente, el art. 20 prohibía el doble subarrendamiento, es decir, que el subarrendatario celebrase<sup>84</sup> otro contrato de subarrendamiento sobre la vivienda subarrendada.

### 2.2.11. Subrogación *mortis causa* del arrendamiento de vivienda

La subrogación<sup>85</sup> *mortis causa* en el arrendamiento de vivienda implica que el subrogante ocupa la posición del arrendatario en cuanto a derechos y obligaciones respecto del arrendamiento. Aunque no sea un derecho del arrendatario, sino un derecho para determinadas personas relacionadas con el arrendatario, debe analizarse la

<sup>83</sup> Véanse los arts. 29 LAU 1946 y 17 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 413, exponían respecto del alcance del precepto que el arrendatario podía ser arrendatario de una vivienda y, además, subarrendador de otra en la misma o distinta población. REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, p. 45, y FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 180.

<sup>84</sup> Véanse los arts. 25 LAU 1946 y 20 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 432, explicaban que la interpretación correcta de este precepto era que “el subarrendamiento concertado con infracción del art. 20 quedaba al margen de la ordenación de la LAU. En el mismo sentido, FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 409. Sobre el primer posicionamiento, atiéndase GARCÍA GALÁN, E., RODRÍGUEZ-SOLANO, F., *El Arrendamiento urbano, op. cit.*, p. 98. SOTO NIETO, F., *Subarriendo, op. cit.*, p. 112.

<sup>85</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 771-772, advertían sobre la naturaleza de la institución que “no puede afirmarse que se trate de una subrogación (ya que ésta no es la transmisión sino el resultado de la transmisión). Debe ser considerada como institución *sui generis*. Se trata de una sucesión *mortis causa* sometida a reglas especiales”. CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, pp. 491-492. La STS de 2.3.1959, RJ 1959\1498, se expresaron en el mismo sentido.

subrogación porque de la posición del arrendatario se deriva y origina el derecho a subrogarse en su posición. La sucesión arrendaticia o subrogación se aplicaba con independencia del momento de la fase de ejecución en la que se encontrase el contrato de arrendamiento, esto es, tanto en la fase voluntaria como en la prorrogada forzosamente. La subrogación supone una modificación subjetiva, pero no conlleva una novación contractual<sup>86</sup>.

El art. 58 LAU 1964 estableció que para el caso de fallecimiento del arrendatario era posible la subrogación, por este orden, de los siguientes familiares del arrendatario: su cónyuge<sup>87</sup>; sus descendientes, con preferencia de los hijos varones menores de edad, las hijas solteras<sup>88</sup> y los mayores impedidos físicamente; los hijos adoptivos<sup>89</sup> que hubieran sido adoptados antes de cumplir los dieciocho años; y los ascendientes y colaterales, con preferencia de las hermanas solteras<sup>90</sup>, tanto en el parentesco legítimo como en el natural<sup>91</sup>, que hubiesen convivido con el arrendatario habitualmente en la vivienda con dos años de antelación a la fecha del fallecimiento. Los parientes por afinidad<sup>92</sup> quedaban excluidos de la prelación en la subrogación. Respecto del cónyuge, bastaba con la existencia de convivencia, sin requerir de una duración mínima. No era exigible la convivencia<sup>93</sup> de los hijos que estuviesen sometidos a la patria potestad del

<sup>86</sup> SOTO NIETO, F., *Arrendamientos Urbanos, op. cit.*, p. 201, explicó que por el fallecimiento del arrendatario no se extinguía el arrendamiento sino durante noventa días más treinta y el tiempo que medie hasta el requerimiento del arrendador”. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 683, expresó que con la subrogación no existe novación sino “una modificación meramente subjetiva en la persona del arrendatario, que obliga simplemente al arrendador no a celebrar uno nuevo, sino a cambiar en los recibos el nombre del arrendatario”. La STS de 20.10.1952, RJ 1952\1862, precisaba sobre la subrogación que “por su carácter excepcional, la interpretación debe hacerse restrictivamente”.

<sup>87</sup> Véanse los arts. 71 LAU 1946 y 58 LAU 1956. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 689, explicó sobre el cónyuge que “no exige respecto del cónyuge plazo alguno de convivencia con el inquilino con anterioridad a su fallecimiento, aunque deba existir aquella [...] [e]n el concepto de cónyuge ha de entenderse, indudablemente, el que ha contraído matrimonio con el inquilino, sea canónico o civil”. En el mismo sentido RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 774. El art. 16 LAU 1994, relativo a la subrogación *mortis causa*, también exige convivencia al cónyuge pero no establece un plazo determinado.

<sup>88</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 692, sobre los descendientes expresaba que tenían “preferencia los hijos varones menores de edad, las hijas solteras y los mayores impedidos físicamente, sin necesidad de convivencia previa, cuando dichos descendientes estuvieren sometidos a la patria potestad del fallecido”.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 692, explicaba que no regía la limitación de edad para la adopción plena, y se impedía la ampliación a los acogidos o prohijados. En cambio, se equiparaban los hijos adoptivos.

<sup>90</sup> Véase *supra* la reflexión en relación con las hijas solteras, válida también para este caso.

<sup>91</sup> En la actualidad no puede existir discriminación por razón de filiación, de modo que no sería apta la referencia a la inclusión de los hijos legítimos y los naturales. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 774, ya expresaban entonces que esta exclusión era atentatoria a las exigencias de una relación, aunque fuese natural, no por ello dejaba de ser un lazo físico.

<sup>92</sup> Estos parientes estaban incluidos en el art. 71 LAU 1946. CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen II, pp. 505-506.

<sup>93</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 775, respecto del concepto de *convivencia* aludían que “[b]astará que el sucesor haya utilizado la vivienda

arrendatario. En la actualidad, no podría admitirse la previsión de las *hijas solteras* y de las *hermanas solteras* porque contraviene el principio de igualdad del art. 14 CE, por cuanto discrimina por razón de sexo a la persona que no ha contraído matrimonio, sin establecer referencia alguna en caso de que sea varón.

El apartado segundo del art. 58 dispuso unas reglas para el ejercicio del derecho de subrogación. En caso de ser varios los beneficiarios, solo uno de ellos podía ejercer este derecho. A falta de acuerdo entre los mismos, se seguía el orden de prelación que estableció el precepto con preferencia, dentro de cada grupo, de la proximidad de grado, de la legitimidad y, en su caso, del doble vínculo por consanguinidad. Los casos de igualdad se resolvían a favor del aspirante que tuviese un mayor número de cargas familiares, con prioridad del sexo femenino. Además, los padres septuagenarios eran preferibles a los descendientes.

La persona que finalmente se subrogase, es decir, el subrogante, debía notificar fehacientemente este hecho al arrendador dentro de los noventa días siguientes a la fecha del fallecimiento del arrendatario o subrogado. Si el arrendador no recibía dicha notificación en el plazo establecido, podía requerir a los ocupantes de la vivienda para que le notificasen la subrogación, con advertencia de que, transcurridos treinta días sin recibir esta notificación, se resolvería el contrato de arrendamiento. Finalmente, el art. 59 dispuso que cuando el subrogado falleciese, la vivienda arrendada solo podía ocuparla<sup>94</sup> subrogándose mediante actos *inter vivos* o *mortis causa* el cónyuge y los descendientes legítimos, naturales o adoptivos. En esta segunda subrogación se tenían que seguir las reglas de preferencia y notificación del art. 58, y no cabían ulteriores subrogaciones.

## 2.2.12. Suspensión del contrato de arrendamiento de vivienda

---

del causante como morada principal, sin que sea necesario que haya realizado sus comidas en la vivienda, debiendo estimarse suficiente que la haya utilizado para pernoctar”.

<sup>94</sup> Véanse los arts. 71-72 LAU 1946 y 58 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 793, expresaban que la sucesión prevista se refería al arrendatario “en virtud de una *primera* sucesión, *mortis causa* o *inter vivos* [...] si el difunto es un arrendatario originario, se aplicará el art. 58 de la LAU; si se trata de un inquilino beneficiario de una segunda transmisión *mortis causa*, [...] no existirá derecho a una ulterior transmisión”. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 730, explicaban sobre los subrogantes que se incluían los mismos que en el art. 58 por analogía.

La suspensión<sup>95</sup> del contrato se previó cuando la autoridad competente hubiese dispuesto la ejecución de obras que impidiesen que la vivienda pudiese ser habitada, según el art. 119 LAU 1964. Esta suspensión alcanzaba a la duración total de las obras y comportaba la interrupción de las prestaciones del arrendamiento. Cabe añadir que, en el ámbito de la excepción a la prórroga forzosa por derribo de la finca, el art. 92 dispuso la suspensión del contrato de arrendamiento cuando dichas obras hiciesen inhabitable<sup>96</sup> la vivienda arrendada temporalmente.

### 2.2.13. Resolución del contrato de arrendamiento de vivienda y del subarrendamiento

El arrendamiento se podía resolver por parte del arrendador o del arrendatario, según las causas previstas para cada uno. Sin embargo, el subarrendamiento solo podía ser resuelto por el arrendatario, que devenía subarrendador posteriormente. El arrendador tenía la facultad de resolver el contrato si concurría alguna de las causas que se recogían en el art. 114.1 LAU 1964:

- a) La *falta de pago*<sup>97</sup> de la *renta* o de las *cantidades asimiladas* por parte del arrendatario. La norma precisó que se debía tener en cuenta lo dispuesto en los Capítulos anteriores y en el Decreto de 17 de octubre de 1940, relativo a los obreros y empleados españoles que se encuentren en paro forzoso<sup>98</sup>.

<sup>95</sup> Véanse los arts. 156 LAU 1946 y 119 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 1629-1630, precisaban sobre la suspensión que no extinguía las relaciones jurídicas entre las partes sino que fijaba un paréntesis temporal en ellas. La STS de 7.7.1976, RJ 1976\3441, estimó el pacto de indemnización a favor del arrendatario, y la STS de 18.10.1976, RJ 1976\5322, rechaza la aplicación analógica del art. 78, referido a las obras en la totalidad del edificio. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo II, p. 1901, detallaba que las autoridades competentes eran las gubernativas y las Fiscalías de la Vivienda, y las “judiciales cuando se dicte sentencia ordenando la realización de las obras”, así como el Ministerio de la Vivienda mediante sus Delegaciones Provinciales.

<sup>96</sup> Véanse *supra* apartados 3.3.3 del Capítulo Segundo y 3.1 del Capítulo Tercero.

<sup>97</sup> Véanse los arts. 149 LAU 1946 y 114.1.1ª LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 1264, sobre el concepto *falta de pago* precisaban que “no todo descubierto en el pago de la renta arrendaticia supone necesariamente el incumplimiento”. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo II, p. 1450, sobre las *cantidades asimiladas* expresaba que son las que permitan elevar la renta “así como las diferencias por elevación en el costo de los servicios o suministros con que cuente la finca”.

<sup>98</sup> BOE de 10.11.1940. La exención de pago era procedente aunque la renta de la vivienda rebasase las 300 pesetas mensuales, siempre que la diferencia de más se debiese a la aplicación de los aumentos que autorizaba la norma, y comprendía las cantidades que correspondiese abonar al arrendatario en situación de paro, de las cuales el arrendador podía resarcirse por derrama. El arrendador debía hacer las notificaciones a la Cámara de la Propiedad respectiva y esta se subrogaba en los derechos que se confiriesen al arrendatario. Si el arrendatario que se hallaba en situación de paro tenía subarrendada total o parcialmente la vivienda, la exención de pago de renta se limitaba a la diferencia que existiese entre la del subarrendamiento y la del arrendamiento.

- b) El *subarrendamiento* de la vivienda o la tenencia de huéspedes, *sin autorización* del arrendador<sup>99</sup>.
- c) Cuando en el *subarrendamiento parcial* de vivienda o en el desarrollo de una industria doméstica de hospedaje<sup>100</sup>, aunque se hubiesen celebrado estos con autorización expresa y escrita del arrendador, el subarrendador percibiese *rentas superiores* a las que autorizaba la LAU 1964.
- d) Cuando se hubiese producido el *subarrendamiento* o cesión por parte del subarrendatario y, *requerido* el subarrendador por el arrendador dentro de los dos meses siguientes, *no se hubiese ejercitado la acción resolutoria* contra el subarrendatario<sup>101</sup>.
- e) La *cesión de vivienda* por parte del arrendatario realizada de modo distinto<sup>102</sup> al autorizado en el Capítulo Cuarto de la LAU 1964.
- f) La *transformación*<sup>103</sup> de la vivienda en local de negocio o viceversa por el arrendatario.

<sup>99</sup> Véanse el art. 3 del Decreto de 21 de junio de 1920, el art. 5 del Decreto de 29 de diciembre de 1931 – atiéndanse *supra* apartados 3.7 y 3.9 del Capítulo Primero– y los arts. 149.1.2ª LAU 1946 y 114.1.2ª LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 1277-1278, expresaban que los supuestos de resolución en virtud de esta causa eran el subarriendo concertado sin autorización del arrendador y no amparado por el art. 18 o la DT 4.ª, el subarriendo del art. 18 respecto al cual se hubiera omitido la notificación y la tenencia de dos o más huéspedes sin consentimiento del arrendador. En el mismo sentido, FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo II, p. 1459.

<sup>100</sup> Véase el art. 114.1.3ª LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 1335, exponían que el presupuesto de la causa resolutoria se basaba en la percepción de una renta superior a la autorizada por la LAU por parte de subarrendador. Si el subarrendatario o el huésped notificaban fehacientemente al arrendador la abusividad de la renta, el arrendador durante los treinta días siguientes podía ejercitar la acción resolutoria del arriendo, y si no lo hacía, el subarrendatario o el huésped que primero hubiese hecho la notificación, continuase o no en la vivienda, tenía acción contra el arrendador, y si procedía contra el subarrendador que podía ser lanzado de la vivienda, para subrogarse como arrendatario. Esta acción caducaba a los tres meses de la fecha en que pudo ejercitarse.

<sup>101</sup> Véase el art. 114.1.4ª LAU 1956. *Ibid.*, p. 1339, expresaban que la *ratio legis* de la norma era “compensar la estabilidad otorgada a los arrendatarios con una restricción de las facultades dispositivas del *ius utendi* de la cosa arrendada en favor de terceros”. La STS de 7.11.1961, RJ 1961\3645, expone la necesidad del previo requerimiento para que “cuando se ejercite la acción oportuna, pueda justificar su conducta como legítima”. En el mismo sentido se manifiesta la STS de 24.11.1965, RJ 1965\5448.

<sup>102</sup> Véanse los arts. 149 LAU 1946 y 114.1.5ª LAU 1956. *Ibid.*, p. 1344, aludían las infracciones que integraban esta causa de resolución: la cesión de vivienda realizada a favor de las personas del art. 24, la cesión de vivienda a favor de alguna de las personas a que se refiere el art. 24 de la LAU cuando no exista convivencia, y la cesión efectuada a favor de las personas citadas si se omitía la notificación prevista.

<sup>103</sup> Véanse el art. 5 del Decreto de 21 de junio de 1920 y el art. 5 del Decreto de 29 de diciembre de 1931. Atiéndanse *supra* apartados 3.7 y 3.9 del Capítulo Primero. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo II, p. 1618, detallaba los supuestos de resolución el arrendamiento por esta causa: que un local arrendado se destinase a vivienda o viceversa; cuando se hubiese arrendado el local a la Iglesia Católica, al Estado, a la Provincia, al Municipio, a una Entidad benéfica, a una Asociación piadosa, a una Entidad deportiva o a

g) Cuando el arrendatario o quienes conviviesen con él causasen *dolosamente* daños<sup>104</sup> en la finca o cuando llevasen a cabo, sin el consentimiento del arrendador, obras<sup>105</sup> que modificasen la configuración de la vivienda o del local de negocio, o que debilitasen<sup>106</sup> la naturaleza y resistencia de los materiales empleados en la construcción. Si el arrendatario, antes de iniciar las obras, entregaba o ponía a disposición del arrendador la cantidad necesaria para restaurar la vivienda al estado originario, no procedía esta causa siempre que las obras no debilitasen la naturaleza y resistencia de los materiales empleados en la construcción de la vivienda y cuando la cuantía de las obras no excediese del importe de tres mensualidades de renta. Las obras realizadas quedaban en beneficio de la finca por accesión. Si el arrendatario se proponía efectuar obras para establecer o mejorar las instalaciones o servicios, debía reponer la vivienda al estado anterior si así lo exigía el arrendador a la terminación del arrendamiento por cualquier causa. Además, debía afianzar el cumplimiento de esta obligación, si también lo exigía el arrendador, en la forma y cuantía que señalase la autoridad judicial. Se presumía la necesidad de ejecutar las obras, salvo prueba en contrario, cuando las mismas estuviesen expresamente impuestas por decisión administrativa.

h) En el caso de que en el interior de la vivienda tuviesen lugar *actividades*<sup>107</sup> que de modo notorio resultasen inmorales –una referencia que obedecía a un

---

otra entidad y se produjese dicho cambio; cuando se hubiese hecho el arrendamiento descrito y se destinase el local a depósito o almacén; y cuando se hubiese arrendado el local y se destinase a vivienda, escritorio u oficina. En el mismo sentido se expresaron RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 1401-1417.

<sup>104</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 1419-1420, explicaban respecto del concepto de *daños dolosos* que “se refiere a daños materiales, no al menoscabo de otro orden que pueda sufrir la finca [...] ha de tratarse de daños dolosos, es decir, intencionales, no los irrogados a la finca por mera negligencia”, y no consideraban equiparable la culpa grave al dolo. La STS de 18.10.1958, RJ 1958\3105, establecía que la interpretación de este precepto debía ser restrictiva.

<sup>105</sup> Véanse los arts. 149.5 LAU 1946 y 114.1.7ª LAU 1956. *Ibid.*, pp. 1420-1421, en relación con las *obras* detallaban que “[n]o se prohíbe, en efecto, al arrendatario, la realización de toda obra [...] sino tan sólo la de aquellas que tengan las características o produzcan las consecuencias previstas en la causa 7.ª”. Además, sobre el concepto de *cambio de configuración*, aludían a la alteración de la cosa arrendada referida a la configuración de la obra de fábrica exclusivamente, o a sus accesorios.

<sup>106</sup> *Ibid.*, p. 1424, sobre el concepto de *debilitar* exponían que las obras tenían que suponer “un riesgo para la conservación del inmueble [...] con independencia de que alteren o no la configuración de la cosa arrendada”.

<sup>107</sup> Véanse el art. 3 del Decreto de 21 de junio de 1920, el art. 5 del Decreto de 29 de diciembre de 1931 –véanse *supra* apartados 3.7 y 3.9 del Capítulo Primero–, el art. 149.1.6ª LAU 1946 y el art. 117.1.8ª LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 1524, explicaban en relación con las *actividades inmorales* que “hay que considerar como actividades inmorales todas las contrarias a la moral. Se refieren más a las relaciones de vecindad que a las propias relaciones arrendaticias”.



estado confesional y que no sería admisible actualmente en virtud del art. 16 CE-, *peligrosas*<sup>108</sup>, *incómodas*<sup>109</sup> o *insalubres*<sup>110</sup>. Esta acción se podía ejercitar a iniciativa del arrendador o del arrendatario. Cuando la mayoría de los arrendatarios que vivían en la finca solicitaban el ejercicio de la acción, era preceptiva su realización por el arrendador. Si la acción se desestimaba y condenaban en costas al arrendador, le asistía el derecho de repetir contra aquellos arrendatarios que le hubiesen requerido para el ejercicio de dicha acción. La resolución del contrato por causa de notoria incomodidad no procedía en los siguientes casos:

a') Cuando la vivienda estuviese arrendada para destinarla a oficina o servicio del Estado, la Provincia, el Municipio, la Iglesia Católica o las Corporaciones de Derecho Público.

b') Si la vivienda se reservase para Colegios o Escuelas públicas o particulares, siempre que estas últimas estuviesen constituidas y desarrollasen su labor ajustándose a las disposiciones vigentes.

c') Cuando la vivienda se dedicase a un consultorio público, a una casa de socorro o a instituciones piadosas o benéficas de cualquier clase.

i) La *expropiación*<sup>111</sup> *forzosa* del inmueble dispuesta por la autoridad competente mediante una resolución firme que no diese lugar a ulterior recurso. La Administración podía proceder al lanzamiento del arrendatario por vía administrativa, previo apercibimiento en un plazo no inferior a dos meses y mediante el pago de una indemnización. Esta indemnización nunca podía ser

---

<sup>108</sup> *Ibíd.*, p. 1526, acerca del concepto de *actividades peligrosas* señalaban que eran “aquellas que pueden ocasionar un daño, o riesgo inminente de daño, a persona o cosa”.

<sup>109</sup> *Ibíd.*, p. 1527, sobre las *actividades incómodas* expresaban que se trataban de “las que constituyen una incomodidad por los ruidos o vibraciones que produzcan o por los humos, gases, olores, nieblas, polvos en suspensión o sustancias que eliminan”. Se incluía como actividad incómoda aquella que produjese una inmisión en propiedad ajena.

<sup>110</sup> *Ibíd.*, p. 1528, exponían que una *actividad insalubre* consistía en “[t]oda actividad que atenta contra la salud de los usuarios de los diversos departamentos del inmueble [...] por atacar a las condiciones higiénicas o sanitarias de los ocupantes del edificio [...] las que dan lugar a desprendimiento o evacuación de productos que puedan resultar, directa o indirectamente, perjudiciales para la salud humana”.

<sup>111</sup> Véanse el art. 5 del Decreto de 29 de diciembre de 1931 –véase *supra* apartado 3.7 del Capítulo Primero–, y el art. 149.1.5ª LAU 1956. *Ibíd.*, p. 1549, expresaba que el efecto resolutorio de la expropiación, respecto al contrato arrendaticio, era definitivo, y no era posible revertirlo en caso de reconstrucción de nueva finca en la parte no expropiada. La STS de 14.10.1958, RJ 1958\3094, exigía que la expropiación existiese, no siendo suficiente para apreciar la causa de resolución el plan trazado y aprobado administrativamente.

inferior a las dispuestas en la sección segunda del Capítulo Octavo, declarándolas y haciéndolas efectivas por dicha vía administrativa.

j) La *declaración de ruina*<sup>112</sup> de la finca acordada en una resolución firme y realizada en un expediente contradictorio tramitado ante la autoridad municipal<sup>113</sup>, en el cual todos los arrendatarios hubiesen sido citados al tiempo de su incoación. Cuando el peligro de ruina se declarase inminente por la autoridad competente, aunque la resolución no fuese firme, la autoridad administrativa podía ordenar el desalojo de la finca.

k) Cuando no se cumplían los *requisitos*<sup>114</sup> o no se reunían las *circunstancias exigidas para la prórroga forzosa del contrato*, o si concurría alguna de las causas de denegación previstas en el art. 62.

l) En los *casos de extinción de usufructo*<sup>115</sup>, cuando el titular dominical probase que las condiciones pactadas para el arrendamiento por el usufructuario anterior eran notoriamente gravosas para la propiedad.

m) La *pérdida o destrucción*<sup>116</sup> de la vivienda arrendada. Se equiparaba a la destrucción el siniestro que hiciese preciso la ejecución de obras de

<sup>112</sup> *Ibíd.*, p. 1559, en relación con el concepto de *ruina* y sus clases explicaban que supone un peligro cierto que se debe evitar y “puede ser total o parcial, inminente o no, pero cualquiera que sea su alcance, en tanto dé lugar a la declaración administrativa”.

<sup>113</sup> Véase el art. 5 del Decreto de 29 de diciembre de 1931 –véase *supra* apartado 3.9 del Capítulo Primero–, el art. 149.1.9ª LAU 1946 y el art. 114.1.10ª LAU 1956. MAHILLO SANTOS, J., “La declaración de ruina de fincas urbanas como causa de resolución del contrato de arrendamiento”, *Revista de Estudios de la vida local*, 90, 1956, pp. 827-844, detallaba que la autoridad municipal competente para efectuar la declaración de ruina era el Alcalde. Atiéndanse, inclinándose también por la competencia del Alcalde, las SSTs de 30.10.1963, RJ 1963\3422, de 25.10.1957, RJ 1957\3081, de 24.3.1958, RJ 1958\1360, de 22.12.1958, RJ 1958\4237, de 23.9.1960, RJ 1960\3137, de 5.11.1960, RJ 1960\3383, y de 7.7.1961, RJ 1961\2856.

<sup>114</sup> Véanse los arts. 149.1.10ª LAU 1946 y 114.1.11ª LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 1580-1581, exponían los supuestos de resolución que integraban esta causa: el desistimiento unilateral del arrendatario, el fallecimiento del arrendatario de vivienda sin subrogante, el defecto de notificación fehaciente de la subrogación, la extinción de la persona jurídica arrendataria de una vivienda, el fallecimiento del arrendatario de local de negocio que hubiere adquirido tal condición a título sucesorio, la extinción de la persona jurídica arrendataria del local de negocio sin que al producirse tal extinción se realice el traspaso del derecho arrendaticio, y la concurrencia de las partes en las causas de denegación de la prórroga forzosa.

<sup>115</sup> Véase el art. 114.1.12ª LAU 1956.

<sup>116</sup> Véanse los arts. 155 LAU 1946 y 118 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 1622, aludían sobre el concepto de *pérdida o destrucción* que “el concepto de pérdida, a diferencia del de destrucción, comprende tanto la de orden físico como la de carácter jurídico”, sin embargo, en la práctica, se equiparaban. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo II, p. 1892, sobre la naturaleza jurídica de la causa de resolución expresaba que “la pérdida de la cosa extingue la obligación, y, en materia de contratos, resuelve el vínculo”. En el mismo sentido se pronuncia la STS de 30.9.1957, RJ 1957\2834. La STS de 4.12.1965, RJ 1965\5742, definió al *siniestro* como “no sólo las destrucciones ocasionadas por algún acontecimiento catastrófico y de

reconstrucción de la vivienda cuyo coste excediese del 50% de su valor real al tiempo del siniestro.

Por su parte, el art. 115 habilitaba al arrendatario a resolver<sup>117</sup> el contrato de arrendamiento, antes del cumplimiento del plazo pactado, cuando concurriese alguna de las siguientes causas:

a) La existencia de *perturbaciones de hecho o de derecho del arrendador que afectasen a la vivienda o a los elementos de uso necesario* y común en la finca donde radicase la vivienda. Se refería a cualquier menoscabo de la pacífica posesión del arrendatario, que debía concretarse en la privación de la posesión de la vivienda arrendada o en la perturbación de dicha posesión. Esta causa de resolución se podía ejercitar sin perjuicio de cualquier otra acción que pudiera asistirle.

b) Que el arrendador *no efectuase las reparaciones necesarias* a fin de conservar la vivienda, sus instalaciones o servicios, y los elementos de uso necesario y común de la finca en estado de servir al uso pactado en el contrato de arrendamiento.

c) La *falta de prestación por el arrendador de los servicios propios de la vivienda*, tanto si aparecían especificados en el contrato de arrendamiento como si resultaban de las instalaciones con que contase la finca.

d) La *pérdida o destrucción de la vivienda*, según dispuso el art. 118.

Asimismo, el art. 116 preveía que cuando se produjese cualquiera de las causas de resolución explicadas, el arrendatario podía optar<sup>118</sup> entre dar por terminado el contrato,

---

producción instantánea, sino también aquellas averías, deterioros o pérdidas importantes que se produzcan en la vivienda”. Las SSTs de 30.3.1962, RJ 1962\1842, de 24.1.1963, RJ 1963\515, y de 17.6.1972, RJ 1972\3255, afirman que no se exige otra cosa que la pérdida de la vivienda arrendada para apreciar la concurrencia de esta causa de resolución.

<sup>117</sup> Véanse los arts. 150 LAU 1946 y 115 LAU 1956. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 1591-1592, expresaba que la norma “se refiere a los hechos acaecidos en la fase de duración del arriendo previsto en el contrato; es decir, en el periodo anterior al de prórroga forzosa”. Cfr. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 921, quien consideraba que el art. 115 se podía aplicar a los arrendamientos en fase de prórroga forzosa. Cabe contradecir esta opinión, ya que en la fase de prórroga forzosa resultaba inoperante invocar este artículo cuando se podía extinguir el contrato mediante el desistimiento, como permitía el art. 57 LAU 1964.

<sup>118</sup> Véanse los arts. 151 LAU 1946 y 116 LAU 1956. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo II, p. 1865, expresaba respecto del plazo que “[e]ntendemos que mientras duren los hechos causantes de la perturbación, mientras no se efectúen las reparaciones, o no se presten los servicios, y siempre que no haya prescrito la acción para reclamar, que debe ser el general de los contratos”. En el mismo sentido se

o exigir que cesase la perturbación y que se ejecutasen las reparaciones o que se prestasen los servicios o suministros. Igualmente, tenía derecho a las siguientes indemnizaciones:

a) En las perturbaciones de hecho o de derecho, la indemnización se determinaba en una cuantía que no podía ser nunca inferior al importe de una mensualidad de renta, y que tenía que guardar proporcionalidad con la importancia o gravedad de la perturbación. Cuando la perturbación fuese ocasionada por obras encaminadas a aumentar el número de las viviendas con que contase la finca, el arrendatario no tenía derecho al abono de indemnización alguna, pero sí a dejar en suspenso los respectivos contratos de arrendamiento.

b) Por la falta de realización de las reparaciones necesarias para conservar la vivienda y permitir su uso conforme al destino pactado. En este caso, la indemnización era de la cantidad que procediese, atendiendo a la importancia y trascendencia del daño o a la incomodidad que la falta de reparación originase en el uso de la vivienda.

c) En caso de la falta de prestación de los servicios propios de la vivienda, con independencia de la causa o de si la falta de prestación se debía a un caso de fuerza mayor. Si el incumplimiento afectaba al servicio de calefacción a cargo del arrendador y el mismo no se prestaba en absoluto o de forma notoria y ostensiblemente irregular o deficiente, la indemnización era del 20% del importe anual de la renta, excepto que esta prestación apareciese especificada separadamente en el contrato, en cuyo caso si se había satisfecho el precio, la indemnización correspondía a lo que hubiese pagado. En ambos casos, si el arrendador había percibido diferencias por el coste del servicio, estaba obligado a reintegrarlas. Cuando el incumplimiento tenía una entidad menor y el perjudicado demostraba que había necesitado emplear medios de calefacción supletorios, la indemnización se limitaba al importe del gasto que originase este medio supletorio, sin cubrir el coste de su adquisición. En el caso de que el incumplimiento del arrendador tuviese carácter total o afectase a los restantes servicios o suministros, la indemnización era igual al 5% de la renta anual. El

---

pronuncia la STS de 15.11.1972, RJ 1972\4332. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 1598.

derecho de percibir las indemnizaciones no eximía de la obligación de pagar la renta y las cantidades asimiladas.

El subarrendamiento constituido por el arrendatario se podía resolver mediante una causa común a subarrendador y subarrendatario, consistente en la resolución del subarrendamiento por la resolución o extinción del contrato de arrendamiento originario<sup>119</sup>. El resto de causas<sup>120</sup> de resolución del subarrendamiento se previeron en el art. 117, y se referían a: la falta de pago de la renta pactada en el subarrendamiento<sup>121</sup>; el subarrendamiento o la cesión realizados por el subarrendatario; la transformación de la vivienda subarrendada en un local de negocio o viceversa; la causación de daños y la ejecución de actividades inseguras o insalubres; y el vencimiento del plazo contractual. A su vez, constituían causas de resolución para el subarrendatario: el pago de una renta superior a la legal; la insuficiencia o inadecuación del mobiliario; la existencia de perturbaciones y omisiones imputables al subarrendador; y la falta de los servicios y suministros.

En caso de resolución del subarrendamiento por parte del subarrendador, las indemnizaciones eran las mismas que las previstas en el art. 116 para el arrendamiento<sup>122</sup>, y se calculaban sobre la cuantía que pagase el subarrendatario. El abono de la indemnización correspondía al subarrendador y podía repetir contra el arrendador. Una vez se había producido la resolución del arrendamiento o del subarrendamiento, el arrendatario tenía que devolver la posesión de la vivienda al arrendador.

### 3. Los sujetos y el contenido contractual de la prórroga forzosa

Los sujetos que intervienen en la prórroga forzosa están formados por el arrendador y el arrendatario. La Administración no tiene ningún papel en el arrendamiento, puesto que su vigencia se prorroga imperativamente en virtud de la ley que la dispone. El contenido contractual coincide con el arrendamiento en su periodo voluntario, motivo por el cual nos remitimos al apartado 2.2 de este Capítulo. En el apartado dedicado al contenido

<sup>119</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 1607, consideraron que subsistía el subarriendo cuando “la extinción del arrendamiento no supone para el subarrendador la pérdida de su *ius utendi*”.

<sup>120</sup> Véanse los arts. 152 LAU 1946 y 117 LAU 1956.

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 1609, sobre los problemas de acreditación de la falta de pago de la renta del subarrendamiento: “[e]l subarrendatario rara vez podrá acreditar documentalmente el pago de la renta. Por su parte, el arrendador rara vez dispondrá de documento alguno acreditativo de la existencia del subarriendo”.

<sup>122</sup> Véase *supra* apartado 2.2.13 de este Capítulo.

contractual de la prórroga forzosa, se analizarán los dos efectos que de forma heterónoma se modifican cuando el arrendamiento entra en prórroga forzosa durante la fase de ejecución: la duración indefinida del arrendamiento y la determinación heterónoma de la renta.

### 3.1. Sujetos de la prórroga forzosa

El arrendador de un arrendamiento voluntario de vivienda es quien ha cedido el derecho de uso y disfrute de la vivienda al arrendatario. Cuando el arrendamiento se prorroga forzosamente, el arrendador constituye el sujeto al que en la fase de ejecución del contrato se le impone la prórroga, porque tiene carácter obligatorio por su carácter unilateral a favor del arrendatario. El arrendador podrá oponerse a dicha prórroga si concurre alguna de las excepciones a la prórroga forzosa. El arrendatario en un arrendamiento de vivienda voluntario tiene cedido el derecho de uso y disfrute de la vivienda arrendada en virtud del arrendamiento. Cuando el contrato entra en fase de prórroga forzosa, el arrendatario sigue siendo la persona que ostentaba dicha posición en la fase voluntaria del arrendamiento. La prórroga forzosa no implica un derecho personalísimo al beneficiario de la prórroga, es decir, al arrendatario, puesto que la prórroga puede beneficiar tanto al arrendatario originario como a los derivados mediante la subrogación familiar *inter vivos* o *mortis causa*, relativa a todos los ascendientes o descendientes sin limitación de grado<sup>123</sup>.

### 3.2. Contenido contractual del arrendamiento prorrogado forzosamente: la duración indefinida y la determinación heterónoma de la renta

El contenido contractual del contrato prorrogado forzosamente coincide con el que tenía el contrato con anterioridad a su prórroga, ya que la aplicación de la prórroga no altera *per se* los efectos del contrato que venían ejecutándose con anterioridad a dicha prórroga. Estos efectos podrán verse alterados si una norma vincula a la prórroga su modificación; este es el caso de las LLAU 1946, 1956 y 1964. El contenido contractual de la prórroga forzosa coincide con los efectos del contrato pactados voluntariamente, excepto en lo que se refiere a:

---

<sup>123</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, p. 827, precisaron que “no existe limitación de grado en línea directa legítima y que tampoco debe reputarse existente en la natural [...] debe reputarse excluido el parentesco por afinidad”. FERREIRO, F., *El arrendamiento, op. cit.*, p. 157. CARNICERO Y ESPINO, J., GARRALDA Y VALCÁRCEL, J., *Arrendamientos urbanos, op. cit.*, p. 151.

a) La duración indefinida del contrato. Las referidas normas dispusieron que el arrendamiento legalmente prorrogado durase indefinidamente durante toda la vida del arrendatario, y permitían la subrogación *mortis causa* de dos generaciones más. Para moderar la aplicación de este plazo indefinido, estas normas articularon unas excepciones a la prórroga forzosa<sup>124</sup>.

b) La “congelación” de la renta. Estas normas remitían la actualización de la renta al dictado de unos Decretos que nunca se aprobaron<sup>125</sup>. Esta omisión legislativa provocó que no se actualizase la renta conforme al incremento del coste de la vida, y por tanto la renta no se correspondía con el precio de mercado. El principal efecto de esta omisión fue que se repercutía al propietario el coste de la falta de actualización, es decir, se le ocasionaba un lucro cesante amparado en la protección que esta normativa otorgaba al arrendatario, sin que la Administración compensase o asumiese este coste en ese momento.

La combinación de la prórroga forzosa e indefinida de un arrendamiento perfeccionado voluntariamente con la determinación heterónoma de la renta se trata de un *acto mixto*, según la teoría general de los contratos forzosos<sup>126</sup>. Por una parte se corresponde con un *acto de vinculación*, puesto que la ley obliga a permanecer vinculadas a dos partes una vez ha vencido el plazo por el que han concertado el arrendamiento y, por otro lado, se refiere a un *acto de ejecución* porque determina parte de los efectos de dicha relación, que en este caso afectan a la duración del contrato y a la renta.

La principal implicación de la prórroga forzosa en cuanto a los efectos del contrato se concreta en que se prorrogan con el mismo contenido, con la excepción del plazo, que pasa a ser indefinido por efecto legal, y la renta, que por omisión legislativa no se podía actualizar. Por este motivo, se dedicará este apartado al estudio de la duración indefinida del arrendamiento y de la falta de actualización de la renta, remitiéndose para el resto del contenido contractual al apartado 2.2 de este Capítulo en sede de constitución forzosa.

---

<sup>124</sup> RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., “La prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos”, *op. cit.*, p. 637. PUIG PEÑA, F., *Compendio, op. cit.*, p. 86. CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado, op. cit.*, Volumen I, p. 222. FUENTES LOJO, A., FUENTES LOJO, J., *Novísima suma, op. cit.*, Tomo III, pp. 716-797.

<sup>125</sup> Véase *infra* apartado 3.2 de este Capítulo.

<sup>126</sup> Véase *supra* apartado 1.1 del Capítulo Primero.

El arrendamiento legalmente prorrogado tenía carácter indefinido, es decir, la continuación indefinida del arrendamiento era forzosa para el arrendador durante toda la vida del arrendatario, según disponían los arts. 70 LAU 1946 y 57 LLAU 1956 y 1964, salvo que concurriese una de las excepciones a la prórroga forzosa que se previeron. La prórroga alcanzaba toda la vida del arrendatario pero también podía perpetuarse más allá, puesto que las normas que la dispusieron permitieron que dos generaciones más se pudiesen subrogar. En el arrendamiento legalmente prorrogado se observa la forzosidad que supone en que no solo el arrendador tiene que soportar un arrendamiento indefinido durante la vida del arrendatario, sino que además se le acumulan dos eventuales subrogaciones si no concurre ninguna causa de excepción.

La DT 17 LAU 1964 dispuso que, sin perjuicio de lo previsto<sup>127</sup> en el art. 100.4 LAU 1964, las rentas de los arrendamientos de vivienda y local de negocio concertados después de 11 de mayo de 1956 y antes de 1 de julio de 1964, una vez que llevasen cinco años de prórroga forzosa, podrían ser elevadas. Los porcentajes de elevación tenían que ser determinados por el Gobierno, previo informe de la Organización Sindical y audiencia del Consejo de Estado. A estos efectos, debía tomarse en consideración la variación de los índices ponderados de vida publicados por el Instituto Nacional de Estadística, correspondientes al periodo comprendido entre el año en que el contrato entró en la fase de prórroga forzosa y el día 30 de junio de 1964, en función de la variación que pudiesen experimentar los sueldos y los jornales, y en consideración al destino de la vivienda arrendada y a la fecha de su primera ocupación. Esta actualización se tenía que publicar cada dos años mediante Decreto aprobado en Consejo de Ministros. Estos Decretos nunca se aprobaron y este hecho supuso que la renta de los arrendamientos posteriores al 11 de mayo de 1956 quedase sin actualización alguna, un fenómeno que se conoce como “congelación” de la renta.

La única norma que se dictó respecto a la actualización fue el Decreto 1618/1961, de 6 de septiembre, por el que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 100 LAU 1956, previó la revisión de las rentas de las viviendas y locales de negocio que llevasen cinco años de

---

<sup>127</sup> Véase *supra* apartado 2.2.4 de este Capítulo, en sede de actualización de la renta en la constitución forzosa. Este artículo disponía que la actualización de la renta de los arrendamientos de vivienda fuese la misma que la establecida en el art. 100.1 para los locales de negocio y viviendas suntuarias, aunque se tenía en cuenta en lugar del índice ponderado fijado por la Dirección General de Estadística. FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo I, p. 1308, explicaba que el ámbito de la revisión de rentas para las viviendas no suntuarias consistía en “[distinguir] entre la adaptación de la renta y la de las cantidades asimiladas. En cuanto a la renta se aplicará el mismo régimen que en el supuesto de locales de negocio y viviendas suntuarias”.



prórroga legal<sup>128</sup>. El art. 6 del Decreto-ley 15/1967, de 27 de noviembre, sobre medidas complementarias de la nueva paridad de la peseta<sup>129</sup>, modificó la disposición anterior. Estableció que desde la publicación de esta norma y hasta el 31 de diciembre de 1986, quedaba en suspenso la facultad conferida al Gobierno para determinar la aplicación de nuevos porcentajes de incremento de la renta de los arrendamientos urbanos. Esta norma en realidad suspendió la facultad de aumentar la renta, es decir, el ejercicio de esta obligación, pero no la obligación en sí, que fue establecida en el art. 100 LAU 1964 y que el Gobierno nunca ejerció.

Posteriormente, se aprobó el Decreto-ley 22/1969, de 9 de diciembre, por el que se regula la política de salarios, rentas no salariales y precios<sup>130</sup>. Esta norma fue derogada a su vez por el Decreto-ley 12/1973, de 30 de noviembre, sobre medidas coyunturales de política económica<sup>131</sup>, después por el Decreto-ley 13/1975, de 17 de noviembre, por el que se aprueba un programa especial de financiación de viviendas y otras medidas coyunturales<sup>132</sup>, y finalmente por el Real Decreto-ley 18/1976, de 8 de octubre, sobre medidas económicas<sup>133</sup>. Ninguna de estas normas estableció un incremento de renta de forma generalizada para los arrendamientos legalmente prorrogados.

Por su parte, la DT 2 apartado d) LAU 1994 determina que la renta del contrato de arrendamiento sometido a la prórroga forzosa, por haberse celebrado con anterioridad a 9 de mayo de 1985, puede actualizarse a instancia del arrendador, previo requerimiento fehaciente al arrendatario. Dicho requerimiento se puede realizar en la fecha en que, a partir de la entrada en vigor de la ley, se cumpla una anualidad de vigencia del contrato. Una vez ha sido efectuado en cada uno de los años en que se aplique esta actualización, el arrendador deberá notificar al arrendatario el importe de la actualización, acompañando una certificación del Instituto Nacional de Estadística que exprese los índices determinantes de la cantidad notificada. La procedencia o improcedencia de la actualización<sup>134</sup> de la renta se determina tras el requerimiento al efecto del arrendador, considerando sus circunstancias económicas que deberán ser acreditadas. De esta

---

<sup>128</sup> BOE de 14.9.1961. Con anterioridad a esta norma, de acuerdo con la DA sexta LAU 1956, se elevaron determinadas rentas mediante el Decreto de 30 de noviembre de 1956, por el que se establece el aumento de rentas –BOE de 13.12.1956– y el Decreto de 22 de julio de 1958, por el que se establece el aumento de rentas, publicado en el BOE de 6.8.1958. RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos, op. cit.*, Volumen I, pp. 1112-1116.

<sup>129</sup> BOE de 28.11.1967.

<sup>130</sup> BOE de 10.12.1969.

<sup>131</sup> BOE de 1.12.1973.

<sup>132</sup> BOE de 18.11.1975.

<sup>133</sup> BOE de 11.10.1976.

<sup>134</sup> Atiéndanse las SSTS de 14.9.2010, RJ 2010\6972, y de 15.9.2010, RJ 2010\6975.

manera, una vez determinada la procedencia o improcedencia de la actualización, que se produce en un único acto aunque se implemente de forma gradual, las ulteriores alteraciones en los ingresos del arrendatario no modifican la pertinencia de la actualización. En el caso de que la actualización de la renta se inicie años después de la entrada en vigor<sup>135</sup> de la LAU 1994, se puede efectuar por parte del arrendador en cualquiera de los periodos anuales previstos –que son de diez años a razón de un incremento del 10% anual–, aplicando el porcentaje de la renta actualizada que corresponda a la anualidad elegida.

Finalmente, la DF 4 LAU 1994 instaba al Gobierno, una vez hubiese transcurrido un año desde la entrada en vigor de la norma, a presentar en las Cortes Generales un proyecto de ley para arbitrar un sistema de beneficios fiscales para compensar a los arrendadores por la falta de actualización de las rentas. Estos beneficios fiscales afectaban solamente a los contratos celebrados antes del 9 de mayo de 1985 que subsistiesen a la entrada en vigor de la LAU 1994, mientras el contrato no se hubiese extinguido, cuando los arrendadores no disfrutasen de la actualización de la renta según la DT 2 apartado 11 regla 7 LAU 1994. Este mandato se llevó a cabo mediante la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias<sup>136</sup>.

La falta de aprobación, en 42 años, de las normas que hubiesen permitido actualizar las rentas a su tiempo constituye un supuesto de inactividad de la Administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria, puesto que se encontraban “congeladas” desde el 11 de mayo de 1956. Sin embargo, dicha inactividad no tiene consecuencias compensatorias para los arrendadores sometidos a la prórroga forzosa, en el sentido de atribuir responsabilidad patrimonial a la Administración y derivar de ella una indemnización, como ha determinado la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>137</sup>, porque

<sup>135</sup> Atiéndase la STS de 12.5.2011, RJ 2011\3856.

<sup>136</sup> BOE de 10.12.1998.

<sup>137</sup> La STS, 3ª, de 10.6.2004, RJ 2004\5593, desestimó las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración en el retraso en establecer dichas compensaciones porque: “[e]stamos pues ante un daño que se produce periódicamente, pero cuya producción depende de circunstancias futuras que deberán concurrir en cada período anual”. La STS de 14.12.2001, RJ 2002\245, explica respecto a la inactividad de la Administración al no dictar estos Decretos que “[e]s de significar que no se atribuye la desigualdad al precepto legal –«el art. 100 autoriza la adaptación de renta de todos los arrendamientos a que alude una vez lleven dos años de prórroga legal»–, sino a la inactuación de la Administración, y se afirma que esta inactividad carece de justificación”. En la STC 89/1994 de 17 de marzo, RTC 1994\89, un voto particular alude a esta cuestión: “[e]s evidente que sin el derecho de prórroga forzosa, que el precepto cuestionado establece, sería innecesario para preservar del contenido esencial del derecho a la propiedad constitucionalmente garantizado acudir al mecanismo de actualización de las rentas previsto en el art. 100 de la LAU”. En el mismo sentido se pronuncia la STS de 6.11.1984, RJ 1984\5758. CALVO

el menoscabo económico se produce periódicamente pero depende de circunstancias futuras que deberán concurrir en cada período anual de prórroga, como las excepciones a la misma.

El Tribunal Constitucional estableció su doctrina relativa a la inactividad de la Administración en la actualización de las rentas en la STC 89/1994 de 17 de marzo<sup>138</sup>. Declaró que no cabe estimar que los preceptos de la LAU 1964 que regulaban la prórroga forzosa vulnerasen el art. 33 CE porque no conllevan ni la desaparición, ni la negación, ni la delimitación del derecho de propiedad. Argumenta que la función social del derecho de propiedad permite que el legislador establezca limitaciones a este derecho, y se remite a la STC 37/1987 de 26 de marzo<sup>139</sup>. No aprecia vulneración del art. 14 CE porque este precepto no impide que mediante cambios normativos se pueda tratar de forma desigual situaciones diferentes. Este trato desigual no resulta discriminatorio<sup>140</sup> porque según el art. 14 CE no resulta exigible la aplicación de la ley más favorable<sup>141</sup>, aunque ello no debe suponer una ilimitada disponibilidad del legislador, porque se encuentra vinculado por la interdicción de la arbitrariedad que dispone el art. 9.3 CE. La sentencia finaliza justificando la diferencia en el trato porque existe un fin legítimo, el de procurar la estabilidad de los arrendamientos en las relaciones contractuales preexistentes a la aprobación de la LAU 1994 y evitar una alteración que califica de “muy grave” de los derechos y expectativas de la legislación anterior.

La omisión legislativa sobre el incremento de la renta para que fuese correspondiente al incremento del coste de la vida supuso que el arrendador, sin compensación alguna de la Administración –salvo la articulada mediante la Ley 40/1998 para los arrendamientos anteriores a 9 de mayo de 1985 que aún estuviesen vigentes–, tuviese que soportar ese lucro cesante<sup>142</sup> injustificado. Lo que debería haber previsto el legislador respecto de

---

CHARRO, M., “Naturaleza jurídica del ejercicio de la potestad reglamentaria y consecuencias de la pasividad administrativa”, *Revista de Administración Pública*, 137, 1995, p. 243.

<sup>138</sup> RTC 1994\89, sobre la actualización de las rentas en la prórroga forzosa explicaba que “no es la prórroga forzosa per se el origen de una pérdida esencial, o vaciamiento, de la utilidad económica del bien arrendado. [...] Pero esa dificultad, y consiguiente limitación, no puede considerarse una supresión del derecho sino, en todo caso, una afectación de su contenido que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible”.

<sup>139</sup> RTC 1987\37. Esta sentencia resolvió el recurso contra la Ley 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria, de Andalucía, que fue publicada en el BOE de 13.8.1984.

<sup>140</sup> Véase al respecto la STC 119/1987 de 9 de julio, RTC 1987\119.

<sup>141</sup> Como ya expresó en la STC 88/1991 de 25 de abril, RTC 1991\88.

<sup>142</sup> A estos efectos, hay que considerar lo que determinó la STS, 3ª, de 10.6.2004, RJ 2004\5593: “la indemnización sólo procede cuando se trate de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar. En este supuesto la Ley de

esta omisión legislativa es alguna medida –mediante una compensación directa o articulando deducciones en el pago de determinados impuestos– que evitase la repercusión al arrendador de la falta de actualización de la renta durante la vida de arrendatario y dos generaciones más que se podrían subrogar, en lugar de establecer un sistema de compensación tardío y sin retroactividad, como realizó en la Ley 40/1998.

En definitiva, imponer una medida como la prórroga forzosa y la “congelación” de la renta no podía ejecutarse a coste cero por la Administración, y sin compensar la pérdida patrimonial al arrendador desde el mismo momento que se ocasiona el lucro cesante. Como consecuencia, la pretensión inicial de reequilibrar la posición de las partes del arrendamiento, en especial mediante el favorecimiento de la posición del arrendatario respecto de la renta y las subrogaciones, se transforma en una inversión de las posiciones de las partes, redundando en un perjuicio patrimonial para el arrendador. Esta acumulación de beneficios de la legislación arrendaticia, en particular los referidos a la duración indefinida, las dos subrogaciones y la “congelación” de la renta, permite adjetivar a esta legislación como de *privilegiada*, por la desproporción en el reequilibrio que supone.

La falta de proporcionalidad que esta medida ocasiona en la posición de las partes provoca que el propietario tenga que soportar el lucro cesante en la actualización de la renta por voluntad del legislador, sin que la Administración financie la implantación de esta medida. El principal efecto que ha tenido la aplicación de la prórroga forzosa en estas condiciones es que los propietarios de las viviendas arrendadas incumplan su obligación de mantener las condiciones de habitabilidad, porque no pueden sufragar estos gastos con la renta del arrendamiento que perciben sino que tienen que utilizar otros recursos.

A estos efectos, el art. 35.3 de la Ley 18/2007, de Cataluña, establece un Plan de rehabilitación de viviendas<sup>143</sup> que debe incluir actuaciones para rentabilizar el parque de viviendas con arrendamientos de baja rentabilidad por la existencia de contratos anteriores a 9 de mayo de 1985. Estas actuaciones consisten en el establecimiento de convenios entre la Administración y los propietarios para crear ayudas<sup>144</sup> que

---

arrendamientos urbanos acepta la indemnización, de modo que asume que la imposibilidad de actualizar la renta [...] lo que llevó a cabo en este caso la 40 de 1998”.

<sup>143</sup> Véase *supra* apartado 4.1.1.2 del Capítulo Tercero.

<sup>144</sup> SIBINA TOMÁS, D., “La conservación y rehabilitación”, *op. cit.*, p. 454: “la LDVCat asume la imposibilidad de establecer por vía de fomento la igualación de las rentas de los contratos anteriores a 9

compensen las diferencias entre las rentas percibidas y las que asegurarían el equilibrio económico. Los propietarios deben comprometerse a arrendar las viviendas deshabitadas de la finca, si las hubiese, como arrendamiento protegido, y a respetar a los arrendatarios el derecho a permanecer en la vivienda cuando tengan contratos de arrendamiento sometidos a la prórroga forzosa.

#### **4. Los sujetos y el contenido contractual del arrendamiento fruto de la expropiación temporal del uso de viviendas**

En la expropiación temporal del uso de viviendas, las partes intervinientes cambian en relación con la constitución forzosa. La Administración interviene como parte arrendadora porque puede ceder el derecho de uso al haberlo expropiado previamente; su intervención como parte arrendadora permite excluir a la expropiación temporal del uso de viviendas como modalidad de arrendamiento forzoso. El fundamento de dicha exclusión consiste en que la Administración no impone de forma heterónoma y forzosa un contrato a dos partes, sino que la existencia del contrato es autónoma con la Administración como parte. La contraparte del arrendamiento se refiere al beneficiario de la expropiación, que deviene arrendatario posteriormente.

Respecto del contenido contractual, de la regulación que se utilizará como base, es decir, la legislación sobre expropiación temporal del uso de viviendas Andalucía, Navarra, Canarias, Cataluña, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura, los efectos que puede imponer la Administración se refieren a:

- a) La *duración* del arrendamiento. En el caso de la expropiación temporal del uso de viviendas se establece un plazo de tres años improrrogables en Andalucía, Canarias, el País Vasco y Extremadura<sup>145</sup>, respecto de la expropiación temporal del uso de viviendas que estén incursas en procedimientos de ejecución hipotecaria. Este plazo no admite la prórroga del art. 10 LAU 1994. En la Comunidad Valenciana, el art. 13 LFSVCV dispone un plazo de tres años prorrogables a tres años más. Existen otros plazos que no están armonizados con los previstos para el arrendamiento ordinario de vivienda<sup>146</sup>. De esta manera, encontramos un plazo de cinco años improrrogables en Navarra según el art. 7

---

de mayo de 1985, de prórroga forzosa, a las de mercado, y vuelve a plantear compensaciones, con condiciones y vía convenio”.

<sup>145</sup> Véanse la DA 1 LFSVA, la DA 4 LMVC, el art. 74 LVPV y el art. 2 LESVE.

<sup>146</sup> Véase *supra* apartado 3.3 del Capítulo Segundo.

LFVN, que reforma la DA 10 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra, de cinco años prorrogables hasta cinco años más en el País Vasco, en virtud del art. 59 LVPV –en relación con el arrendamiento forzoso de la vivienda deshabitada articulado por vía de expropiación temporal del uso–, y de entre cuatro y diez años en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, y en los arts. 15 y 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña.

Como regla general, el arrendamiento fruto de la expropiación temporal del uso de viviendas no se puede prorrogar porque las normas lo prevén como temporal y sin posibilidad de prórroga alguna, excepto en la modalidad especial de arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas prevista en el art. 59 LVPV<sup>147</sup>. La imposibilidad de prorrogar el plazo del arrendamiento comporta que pueda tener un plazo más corto que el de la legislación de arrendamientos urbanos –tres años de plazo mínimo y un año más de prórroga–, como ocurre en Andalucía, en Canarias, en el País Vasco y en Extremadura. Cabe apuntar la necesidad de que los plazos de la expropiación temporal del uso se armonicen con los de la legislación de arrendamientos urbanos, para que no se produzcan agravios comparativos en la aplicación de estas normas.

En el ámbito del Derecho comparado, particularmente en Francia, el art. L641-1 del *Code de la construction et de l'habitation* dispone la requisición temporal de las viviendas vacías por un periodo de un año, prorrogable hasta un máximo de cinco años. En Bélgica, el art. 18.2 del *Code bruxellois du Logement* y el art. 18.2 del *Vlaamse Wooncode* establecen que la duración del arrendamiento fruto de la gestión de las viviendas vacías será de nueve años. El plazo de duración de los arrendamientos urbanos y el del arrendamiento derivado de la expropiación temporal del uso de viviendas tienen que coincidir para evitar el problema aludido, como ocurre en Bruselas y Flandes que son de nueve años ambos.

b) Las obligaciones de las partes. Las obligaciones de las partes se regulan mediante la legislación de arrendamientos urbanos, porque la ejecución del contrato se rige por el Derecho Privado. Se realizará un estudio pormenorizado de las obligaciones de las partes<sup>148</sup>, porque aunque su naturaleza sea civil, algunas deben ser matizadas o complementadas por la incidencia que tiene la

<sup>147</sup> Véase *supra* apartado 4.3.2 del Capítulo Tercero.

<sup>148</sup> Véase *infra* apartado 4.2 de este Capítulo.

legislación de expropiación temporal del uso en la constitución del arrendamiento.

#### **4.1. Sujetos de la expropiación temporal del uso de viviendas**

La expropiación temporal del uso constituye un medio que permite el arrendamiento de determinadas viviendas<sup>149</sup>, en particular aquellas que se encuentren deshabitadas. Esto implica que en la fase expropiatoria intervengan la Administración expropiante, el beneficiario y el sujeto expropiado, de los cuales los dos primeros devendrán partes del contrato de arrendamiento como arrendador y arrendatario respectivamente. Además, existen determinados sujetos, como los arrendatarios<sup>150</sup>, que tienen derecho a ser parte en el procedimiento expropiatorio, siempre que acrediten la titularidad del correspondiente derecho real o arrendaticio que se tenga que expropiar<sup>151</sup> y que lo hayan solicitado, en defecto de su constancia en asientos registrales. Por tanto, resulta oportuno formular algunas consideraciones acerca de la determinación de los sujetos en las normas de expropiación forzosa para, posteriormente, analizar las normas que han previsto la expropiación temporal del uso, y finalmente poderlos comparar con la legislación de Reino Unido, Francia y Bélgica.

##### **4.1.1. La Administración expropiante: la parte arrendadora**

La titularidad de la potestad expropiatoria corresponde a las Administraciones públicas territoriales, conforme al art. 2 LEF. Estas se concretan en el Estado –arts. 2 y 3 REF–, las Comunidades Autónomas –arts. 12.2 y 3 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del

---

<sup>149</sup> Véase *supra* apartado 4 del Capítulo Segundo. LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “Los sujetos de la expropiación”, en MINISTERIO DE HACIENDA, *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 2003, pp. 59-70. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Tema 28. Los bienes públicos. La expropiación forzosa”, en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 806-807.

<sup>150</sup> Como expresa la STS, 3ª, de 4.11.2009, RJ 2009\7941, es necesario precisar que la condición de arrendatario no puede dimanar de una pura relación obligacional suscrita con el titular del bien expropiado, porque no puede considerarse atributiva de un derecho real sobre dicho bien. La STS, 3ª, de 12.4.2011, RJ 2011\3202, declara que la acreditación de la titularidad es un defecto subsanable ante el uso de la potestad expropiatoria, y la STS, 3ª, de 15.6.2010, RJ 2010\5679, determina que el arrendatario es parte en el procedimiento expropiatorio cuando así lo solicite, en defecto de su constancia en asientos registrales.

<sup>151</sup> La STS, 3ª, de 25.6.2012, RJ 2012\7537, expresa que en el arrendamiento existe falta de identidad de este contrato con la compraventa, porque el arrendatario tiene un derecho de uso, sin que se produzca la transmisión de la propiedad hasta el ejercicio de la opción de compra. Véanse sobre la falta de identidad de la compraventa con el arrendamiento las SSTs, 3ª, de 27.10.1997, RJ 1997\7758, y de 3.5.2010, RJ 2010\3567.

proceso autonómico<sup>152</sup>–, y las Entidades locales, en particular la provincia y el municipio –arts. 2.1 LEF y 4.1 d) Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>153</sup>–, a las que cabe añadir las Entidades locales supra e inframunicipales; en este último caso deberá mediar la ratificación de los acuerdos expropiatorios por parte del respectivo ayuntamiento. En consecuencia, no disponen de esta potestad los entes no territoriales, que tendrán que solicitar su ejercicio, cuando proceda, a la Administración territorial correspondiente. El fundamento de que su titularidad solo recaiga en los entes públicos territoriales se debe a que solamente estos representan los fines generales y abstractos de la Administración, en particular los poderes públicos superiores, entre los que se encuentra la potestad expropiatoria. Dicha potestad se ejerce con competencia territorial, es decir, cada ente territorial ha de ejercitarla dentro del territorio que abarca su competencia. La competencia para su ejercicio recae, respectivamente, en los Delegados del Gobierno, en el órgano autonómico designado al efecto, habitualmente el titular de una consejería, y en el Alcalde o Presidente de la Diputación Provincial. La falta de competencia al ejercer la potestad expropiatoria determina la nulidad de dicha expropiación<sup>154</sup>.

El abogado de la Administración expropiante asume las funciones en materia de asesoramiento, representación y defensa en juicio, que vienen atribuidas por la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas<sup>155</sup> y la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial<sup>156</sup>, en adelante LOPJ. La intervención del abogado de la Administración expropiante se producirá siempre, excepto en caso de sustitución por abstención cuando el expediente afecte a parientes dentro de cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o si tienen un derecho o interés sobre el objeto de la expropiación, según dispone el art. 32 REF. Esta intervención conlleva dos implicaciones para el abogado: debe informar previamente a la declaración de necesidad de ocupación, una vez cumplido el trámite de información

---

<sup>152</sup> BOE de 15.10.1983. La referencia a las Comunidades Autónomas ha sido reconocida por la jurisprudencia mediante la STS, 3ª, de 6.2.1985, RJ 1985\724. RIPLEY SORIA, D., “La expropiación forzosa (I): su justificación y naturaleza. Régimen jurídico. Sujetos y objeto. Procedimiento general: especial referencia a la determinación del justiprecio: elementos que comprende, procedimiento y criterios de valoración. Peculiaridades del procedimiento de urgencia”, en BUENO SÁNCHEZ, J. M., DE HOCES ÍÑIGUEZ, J. R., GAVELA LLOPIS, A., SÁNCHEZ-ANDRADE FERNÁNDEZ, M. J., SANTA-MARÍA PÉREZ, L. F., VILACHA DOMÍNGUEZ, L. (coords.), *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015, pp. 526-527. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Tema 28. Los bienes públicos. La expropiación forzosa”, *op. cit.*, pp. 806-807. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, Cizur Menor, Aranzadi, 2013, p. 233.

<sup>153</sup> BOE de 3.4.1985.

<sup>154</sup> STS de 18.5.2011, RJ 2011\4459.

<sup>155</sup> BOE de 28.11.1997.

<sup>156</sup> BOE de 2.7.1985.



pública en virtud del art. 19.2 REF, y el abogado de la Administración expropiante se integra como miembro en el Jurado de expropiación<sup>157</sup>.

La Administración, que expropia el uso de una vivienda para cederla mediante un arrendamiento, deviene la parte arrendadora en ese posterior contrato; ello constituye una novedad en relación con la constitución forzosa, puesto que la Administración no actuaba como parte arrendadora. Para que la Administración pueda otorgar el arrendamiento, existen dos mecanismos:

a) La expropiación del derecho de uso. Esto supone ostentar la titularidad de ese derecho para poderlo ceder mediante el arrendamiento, sin que sea necesario expropiar el derecho de propiedad, también denominada, para el caso de incumplimiento de la función social del derecho de propiedad, *expropiación-sanción*<sup>158</sup>. Este ha sido el instrumento por el que han optado los legisladores autonómicos de Andalucía, Navarra, Canarias, Cataluña, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura.

b) Un acto administrativo que ordene arrendar forzosamente una vivienda a un ciudadano. En caso de que dicho acto sea desobedecido, cabe ejecutarlo forzosamente por parte de la Administración mediante la ejecución subsidiaria, regulada en el art. 102 de la Ley 39/2015. De esta manera, no resulta necesario que la Administración ostente la titularidad del derecho de uso para poderlo ceder. Pese a la existencia de este instrumento, esta vía no ha sido aplicada para arrendar forzosamente una vivienda. De la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, solamente prevé la ejecución subsidiaria para la realización de las obras que permitan que una vivienda vacía, cuyo uso haya sido expropiado temporalmente por la Administración, cumpla las condiciones de habitabilidad y se pueda arrendar. La ejecución subsidiaria es el único instrumento existente en nuestro Derecho para poder arrendar forzosamente una vivienda sin acudir al mecanismo expropiatorio. En este sentido, en el Capítulo Séptimo<sup>159</sup> se articulará una

---

<sup>157</sup> Véase *infra* apartado 3.6 del Capítulo Quinto.

<sup>158</sup> Véase *supra* apartado 2 del Capítulo Tercero.

<sup>159</sup> Véase *infra* apartado 3.1 del Capítulo Séptimo.

propuesta *de lege ferenda* de arrendamiento forzoso, prescindiendo de la expropiación, por los inconvenientes<sup>160</sup> que presenta.

Por razones subjetivas, no cabe exigir a la Administración el cumplimiento de ningún requisito de capacidad para poder formalizar el arrendamiento, a diferencia de si interviniese una persona física como parte arrendadora. En este último caso la capacidad, regulada en el art. 398 CC, se determina por la calificación genérica del arrendamiento como acto de administración<sup>161</sup>, aunque excepcionalmente se puede considerar, por la duración o estipulaciones del contrato, como un acto de disposición<sup>162</sup>. Con todo, la Administración no podrá arrendar mediante la expropiación temporal del uso cuando la Administración expropiante y la titular de la vivienda coinciden, o si el sujeto expropiado es una persona distinta de las previstas en la normativa, esto es: una persona *física o jurídica* –como se prevé en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, y en el art. 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, para quienes adquieran una vivienda en un procedimiento de ejecución hipotecaria, y en el art. 15 de esta última norma para quienes estén en riesgo de exclusión residencial, y en el art. 59 LVPV, para el propietario de una vivienda deshabitada–; o una persona *jurídica* en el resto de la normativa, en relación con las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos inmobiliarios que hayan instado el procedimiento de ejecución hipotecaria –y del desahucio por impago de rentas previsto en el art. 74 LVPV– y resulten adjudicatarias de la vivienda objeto de ejecución en la subasta judicial.

Durante la ejecución del arrendamiento debería existir algún tipo de prohibición de enajenar para el sujeto expropiado que ostenta la nuda propiedad, porque si se permitiese, se modificaría el supuesto de hecho habilitador de la expropiación imputable

<sup>160</sup> Véase *infra* apartado 5 del Capítulo Quinto.

<sup>161</sup> Véase la RDGRN de 26.1.2015, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad de Madrid n.º 17, por la que se deniega la inscripción de una escritura de elevación a público de un contrato de arrendamiento, BOE de 2.3.2015. En ella se precisa que “el arrendamiento constituye acto de administración o, si se quiere, de extraordinaria administración o de gestión, por lo que bastaría, para su realización, la capacidad general para celebrar tales actos”. Véanse también las SSTs de 25.9.1995, RJ 1995\6669, y de 14.3.2002, RJ 2002\2840. PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, pp. 94-95, explican al respecto que la regulación contenida en el art. 398 CC exige “[el] acto de administración, pueden otorgarlo los menores emancipados y los representantes legales no necesitan previa autorización para su otorgamiento”.

<sup>162</sup> La STS de 28.3.1990, RJ 1990\1737, considera que un arrendamiento tendrá la consideración de acto de disposición si su duración es superior a *seis años*, y de administración si es inferior. Este criterio es necesario precisarlo porque se produjo en un contexto en el que la duración del arrendamiento era de cinco años de plazo mínimo y tres años más de prórroga, de manera que con la regulación actual tendría que reformularse.

al sujeto expropiado, es decir, la deshabitación. En consecuencia, se estaría a expensas de que el nuevo propietario exigiese la finalización del arrendamiento, según establece el art. 14.2 LAU 1994 para el caso de que no se hallase inscrito en el Registro de la Propiedad. En este sentido, conviene señalar que el art. 13.2 LAU 1994 establece que los arrendamientos otorgados por un usufructuario o el titular de un derecho real que implique el goce<sup>163</sup>, en nuestro caso el derecho de uso, se extinguirán cuando finalice ese derecho real. Como la expropiación tiene carácter temporal, una vez haya finalizado el plazo de la expropiación, finalizará el arrendamiento por el cese del derecho de uso sobre la vivienda.

En el Reino Unido, el arrendador del arrendamiento asegurado de corta duración o *assured shorthold tenancy*<sup>164</sup>, que es el único arrendamiento libre que se puede dictar con posterioridad a que haya finalizado la vigencia de una EDMO provisional –IMO– o final –FMO– y que resulta el aplicable por defecto a los arrendamientos de vivienda, no tiene que referirse necesariamente a una Administración, sino que puede estar compuesto por cuatro sujetos distintos:

- a) Los propietarios privados. Se puede tratar de personas físicas o jurídicas con plena capacidad de obrar –que se adquiere a los dieciocho años–, y no se admite como excepción a los menores emancipados. El arrendador debe tener un interés en la vivienda para poderla arrendar. Si esta vivienda se encuentra hipotecada, tendrá que contar con el consentimiento del acreedor hipotecario para poderla arrendar, puesto que su arriendo puede disminuir la garantía del préstamo hipotecario.

---

<sup>163</sup> PARRA LUCÁN, M. A., *El Contrato de Arrendamiento de Vivienda*, op. cit., p. 87, precisa que la naturaleza del derecho de goce puede ser personal o real pero debe permitir ceder a un tercero el inmueble sobre el que recaiga.

<sup>164</sup> El *assured shorthold tenancy* o arrendamiento asegurado de corta duración es la categoría legal existente por defecto en el arrendamiento residencial de Inglaterra y Gales, es decir, el único arrendamiento libre sin intervención pública. El resto de arrendamientos con intervención pública se refieren a los *Assured tenancies*, *Regulated tenancies*, *Joint tenancies* y *Agreements in shared homes*. El arrendamiento asegurado de corta duración consiste en una forma de tenencia asegurada de seis meses, que fue introducida por el Capítulo Segundo de la *Housing Act 1988*. ORGI, P., “England and Wales”, op. cit., p. 152, explica que aunque hubiese una modificación subjetiva del arrendador por una sucesión, la venta de la vivienda o una subasta pública no se extingue el arrendamiento, y solo la venta puede conllevar alguna modificación que en ningún caso supondrá la extinción. Además, señala que en el Reino Unido la mayoría de arrendadores son personas físicas. SCHMID, C. U., “Los arrendamientos de vivienda en Europa” (traducción de Luis Javier Capote Pérez), *Cátedra de Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili*, 2014, pp. 43-44, consultable en: <http://housing.urv.cat/wp-content/uploads/2014/09/Working-Paper-4-Prof.-Dr.-Christoph-U.-Schimid.pdf>, explica que en Inglaterra, estas reglas se aplican a la modalidad arrendaticia más extendida, que son los *assured shorthold tenancy*, y que son el régimen defectivo aplicable a los contratos arrendaticios sobre viviendas privadas.

b) Las asociaciones de vivienda. Para poder realizar un arrendamiento asegurado de corta duración, deben actuar como proveedores del mercado de arrendamiento de viviendas.

c) Los propietarios públicos. Se trata de las autoridades locales, que otorgan arrendamientos asegurados o *secure tenancies* con una renta asequible, lo que se conoce como *affordable rent*<sup>165</sup>, después de una fase de introducción o prueba de un año.

d) Los proveedores privados de vivienda social. Se refiere a las asociaciones de vivienda. Estas asociaciones tienen que estar registradas en el *Homes and Community Agency*. Una vez registradas, pueden actuar como propietarios de viviendas protegidas con rentas asequibles.

En Francia, el art. 10 de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986* detalla que tanto las personas físicas con capacidad de obrar suficiente<sup>166</sup> –para concluir actos de administración– como las jurídicas pueden ser arrendadores de una vivienda. Esto implica que pueden constituir parte arrendadora en el contrato el propietario –incluyendo a los copropietarios ordinarios<sup>167</sup> y a los surgidos del matrimonio celebrado en régimen de comunidad de bienes<sup>168</sup>– y el usufructuario, según el art. 595 del *Code*

<sup>165</sup> No están incluidos los arrendamientos que realiza la Corona británica, como por ejemplo los cuarteles del ejército, que son regímenes de seguridad exterior. En estos casos, se efectuará un arrendamiento cuando la Corona transfiera la reversión a un proveedor registrado de vivienda social. Véase al respecto el caso del Tribunal Supremo de Inglaterra y Gales, England and Wales High Court, *Crown Estate Commissioners v. Peabody Trust*, 10 June 2011, EWHC 1467 (Ch). Consultable en: <http://egiewcms-test-auth.elasticbeanstalk.com/legal/crown-estate-commissioners-v-peabody-trust-and-another/>. DUFFY, D., “A Note on Measuring the Affordability of Homeownership”, *ESRI Quarterly Economic Bulletin*, 2004, pp. 70-78.

<sup>166</sup> HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., “France”, *op. cit.*, p. 103, expresan en relación con la capacidad que para formalizar un arrendamiento es necesaria la capacidad para concluir actos de administración. Véanse al respecto el *Décret n° 2008-1484 du 22 décembre 2008 relatif aux actes de gestion du patrimoine des personnes placées en curatelle ou en tutelle, et pris en application des articles 452, 496 et 502 du code civil*, publicado en el *JORF* de 31.12.2008, y del *Code Civil* el art. 426, relativo a las personas que están bajo protección, los arts. 433-439, referentes a la *sauvegarde de justice*, y los arts. 425-432 y 440, relativos a la curatela y aplicables también a la tutela.

<sup>167</sup> En caso de copropiedad, es necesario el acuerdo de los copropietarios para constituir válidamente el arrendamiento. Véanse los arts. 815-3 y 815-5 del *Code Civil* y la *Loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités*, publicada en el *JORF* de 24.6.2006. Consultable en: [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=1F38927ABE660E4ED1FE6223F20F8767.tpdila13v\\_3?cidTexte=JORFTEXT000000637158&dateTexte=20060624](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=1F38927ABE660E4ED1FE6223F20F8767.tpdila13v_3?cidTexte=JORFTEXT000000637158&dateTexte=20060624).

<sup>168</sup> HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., “France”, *op. cit.*, p. 104, expresan sobre el régimen económico matrimonial de comunidad de bienes que pueden realizar un arrendamiento por menos de 9 años. Véanse al respecto los arts. 1421-1425 del *Code Civil*.

*Civil*<sup>169</sup>. La modificación subjetiva del arrendador no afecta al contenido del contrato ni al arrendatario, de conformidad con el art. 1742 del *Code Civil*<sup>170</sup>. Por su parte, en Bélgica, el arrendamiento de vivienda más frecuente es el arrendamiento a largo plazo, de nueve años de duración y sin intervención pública. En esta modalidad, tienen capacidad para otorgar este arrendamiento los siguientes sujetos:

a) El propietario de la vivienda.

b) El usufructuario o *vruchtgebruiker*. El usufructuario puede arrendar durante el tiempo que exista el usufructo<sup>171</sup>, de acuerdo con el art. 595 del *Code Civil*. Respecto de la muerte del usufructuario y la función del nudo propietario en el arrendamiento, el art. 595 prevé dos situaciones:

a') En los contratos que tengan un plazo de hasta nueve años, el nudo propietario tiene que respetar la duración de esos contratos.

b') En los contratos concluidos por más de nueve años, el nudo propietario debe respetar el contrato, ya sea para el primer periodo de nueve años o para el segundo periodo de nueve años, de manera que el arrendatario solamente tiene derecho a completar el plazo pactado que reste pendiente.

c) El arrendatario puede celebrar un contrato de arrendamiento sobre el suelo y el edificio que haya construido, de conformidad con el art. 3 de la *Loi sur le droit d'emphytéose*<sup>172</sup>. Esta disposición también se aplica al superficiario en virtud del art. 1 de la *Loi sur le droit de superficie*<sup>173</sup>.

d) Una persona que haya sido declarada en situación de quiebra. Esta persona puede celebrar un contrato de arrendamiento, siempre que no lo celebre frente al ejecutante ni sus acreedores, porque en este caso el arrendamiento y el resto de contratos se pueden declarar nulos.

---

<sup>169</sup> Publicado en el *JORF* de 14.3.1804. Consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721>. HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil*, Paris, Dalloz, 2014, pp. 1342-1346.

<sup>170</sup> *Ibid.*, pp. 3465-3466.

<sup>171</sup> GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge*, Vanves, Marabout, 2012, p. 595.

<sup>172</sup> Publicada en el *MB* de 10.1.1824. Consultable en: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/loi\\_a.pl](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl).

<sup>173</sup> Publicada en el *MB* de 10.1.1824. Consultable en: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/loi\\_a.pl](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl).

e) Las Agencias de Alquiler Social o *Sociale Verhuurkantoor* de las tres regiones de Bélgica. En Flandes, existen la Sociedad Valona de Arrendamiento Social o *Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen* y los Fondos de vivienda de las familias numerosas de Valonia o *Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen*. Por su parte, en Bruselas operan la Corporación de vivienda de la Región de Bruselas o *Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij* y las empresas inmobiliarias públicas de arrendamiento social u *Openbare Vastgoedmaatschappij*. Finalmente, en Valonia actúan las asociaciones de vivienda o las *Sociétés de Logement*. Todos estos entes tienen como objetivo crear una alternativa al mercado de arrendamiento de vivienda para las personas que tienen insuficiencia económica y que no pueden encontrar una vivienda protegida en arrendamiento. Estos entes de arrendamiento de viviendas gestionan las viviendas de propietarios privados mediante la celebración de un contrato de arrendamiento libre con dichos propietarios. Posteriormente, ceden su derecho de uso sobre la vivienda a los arrendatarios con capacidad económica insuficiente mediante un arrendamiento protegido, es decir, constituyen un arrendamiento social.

Respecto de la capacidad, el art. 1123 del *Code Civil* de Bélgica establece que, como regla general, cualquier persona física dispone de capacidad<sup>174</sup> para concluir contratos excepto en dos supuestos. Por una parte, quienes tengan falta de capacidad total o *algemeen handelingsonbekwaam*. Se refiere a los menores de edad, a menos que hayan estado declarados menores emancipados u *ontvoogde minderjarigen*<sup>175</sup>, a los mayores sometidos a la prórroga de la patria potestad o *verlengde minderjarigheid*<sup>176</sup>, y a los incapaces o *gerechtelijk onbekwaam verklaarde geesteszieken*<sup>177</sup>. Por otra parte, los sujetos a los que se les asocie una incapacidad parcial o *gedeeltelijk handelingsonbekwamen*. En este supuesto se incluyen a los menores de edad emancipados u *ontvoogde minderjarigen*<sup>178</sup>, a las personas con discapacidad mental o

<sup>174</sup> GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge, op. cit.*, p. 291.

<sup>175</sup> Véanse los arts. 372, 374, 376, 389, 378 y 410 del *Code Civil*.

<sup>176</sup> Véase el art. 487 *bis* del *Code Civil*. Una persona que ha cumplido los dieciocho años, es decir, que es mayor de edad pero que debido a una discapacidad mental se le prorroga la patria potestad, es considerada como menor de 15 años. Un menor de 15 años tiene una capacidad de obrar limitada y a partir de esa edad puede ser declarado como menor emancipado. En relación con los arrendamientos, los menores emancipados pueden formalizarlos si su duración no supera los nueve años.

<sup>177</sup> Véanse los arts. 314 y 489 del *Code Civil*.

<sup>178</sup> Véanse los arts. 477 y 481 del *Code Civil*.

*zwakzinnigen*, a los declarados pródigos o *verkwisters*<sup>179</sup> y a las personas sometidas de forma temporal o definitiva a administración u *onder bewindstelling*<sup>180</sup>.

El art. 1742 y el art. 1122 del *Code Civil* disponen que en caso de modificación subjetiva<sup>181</sup> del propietario de una vivienda en virtud de una sucesión *mortis causa*, se subroguen en el contrato sus herederos y cesionarios, salvo que se haya pactado lo contrario. En caso de modificación subjetiva del propietario por la venta de la vivienda, el art. 9 de la *Loi modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer* expresa que si el arrendamiento tiene un plazo fijo, no se modifica dicho arrendamiento por la venta de la vivienda porque el adquirente no puede desahuciar al arrendatario, siempre que hayan pasado más de seis meses desde el inicio del contrato. Si el arrendamiento ha durado más de seis meses, el adquirente puede suspender el contrato siempre que avise con tres meses de antelación que va a residir en la vivienda.

El arrendador dispone de un plazo de tres meses posteriores a la venta para entregar al antiguo arrendatario una escritura pública de la venta de la vivienda; si no la cede o lo realiza fuera de plazo, el arrendador no podrá finalizar el contrato de arrendamiento. En el caso de que el arrendatario haya residido menos de seis meses en la vivienda objeto de la venta, el adquirente puede desistir del contrato sin causa e indemnizarle. Cuando exista una orden de embargo sobre la vivienda arrendada, no se podrá desahuciar al arrendatario antes de la orden de embargo ni una vez se haya ejecutado. Si el contrato no tiene una duración definida, el arrendatario puede ser desahuciado, excepto si por omisión de las partes se produce la tácita reconducción.

#### **4.1.2. El beneficiario: la parte arrendataria**

El beneficiario es el sujeto que representa el interés social para cuya realización está autorizado a instar de la Administración expropiante el ejercicio de la expropiación<sup>182</sup>. Esta condición puede coincidir con la del expropiante o atribuirse a una persona pública o privada distinta; este último constituye el beneficiario de la expropiación temporal del

<sup>179</sup> Véanse los arts. 502 y 513 del *Code Civil*.

<sup>180</sup> Véase el art. 488 *bis* del *Code Civil*.

<sup>181</sup> GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge*, *op. cit.*, p. 290.

<sup>182</sup> Sobre la calificación del beneficiario en este sentido se expresa la STS, 3ª, de 2.10.2000, RJ 2000\8853. RIPLEY SORIA, D., “La expropiación forzosa (I)”, *op. cit.*, p. 527. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, *op. cit.*, pp. 234-235.

uso. La doctrina alemana<sup>183</sup> ha identificado la diversidad en la condición de beneficiario con la distinción entre *beneficiario directo*, es decir, la Administración expropiante interviene como beneficiaria o primer adquirente para, posteriormente, transmitir el objeto expropiado a un sujeto privado, en este caso el *beneficiario indirecto* de la expropiación. Esta distinción resulta especialmente relevante cuando la Administración, con anterioridad a la entrega de la posesión al beneficiario indirecto, efectúa obras de conservación en la vivienda, como se prevé en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña. Igualmente, sirve para legitimar que ambos sujetos puedan estar obligados al pago del justiprecio de la expropiación y que en una expropiación ordinaria la Administración sea responsable subsidiaria de ese pago.

Existe una controversia doctrinal sobre si las expropiaciones transitorias o *transitorische Enteignungen*<sup>184</sup> se pueden calificar de expropiaciones en beneficio de particulares o *Enteignungen zugunsten Privater*<sup>185</sup>. Una parte de la doctrina considera que debe negarse esta categorización<sup>186</sup> porque parte de un concepto restrictivo de beneficiario, conforme al cual solamente puede ser beneficiario quien interviene en el procedimiento expropiatorio como tal y adquiere el objeto de la expropiación de manera directa o inmediata; ello implica que únicamente pueda considerarse beneficiario la Administración. El objeto de la expropiación delimitado en esta concepción se corresponde con el de *expropiación con beneficiario privado en sentido estricto* o *Enteignung zugunsten Privater im engeren Sinne*. En consecuencia, la postura<sup>187</sup> que cabe adoptar es la segunda en virtud de la cual, partiendo de un concepto amplio de beneficiario, cabe incluir las expropiaciones temporales entre las expropiaciones con beneficiario privado, como se produce en la expropiación temporal del uso de viviendas. En este caso, el objeto de la expropiación recibe la calificación de *expropiación con*

<sup>183</sup> Véanse como sus máximos exponentes BULLINGER, M., „Die Enteignung zugunsten privater“, *Der Staat*, 1, 1962, pp. 468-469, y STUMMER, H., *Die öffentliche Zweckbindung der enteigneten Sache*, München, Leidig-Druck, 1967, p. 23.

<sup>184</sup> WIGGINGHAUS, K. H., *Die Rechtsstellung des enteigneten Grundeigentümers*, Berlin, Duncker & Humblot, 1978, pp. 206-207.

<sup>185</sup> UERPMANN, R., *Das öffentliche Interesse: seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999, pp. 117-118.

<sup>186</sup> FREY, K., *Die Verfassungsmäßigkeit der transitorischen Enteignung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1983, pp. 91-95.

<sup>187</sup> FRENZEL, M., *Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1978, pp. 148-150. SCHMIDBAUER, W., *Enteignung zugunsten Privater*, Berlin, Duncker & Humblot, 1989, pp. 29-35. HEUSER, P., „Die Enteignung zugunsten Privater“, *Die Studentische Zeitschrift für Rechtswissenschaft Heidelberg*, 2, 2007, pp. 276-277.



*beneficiario privado en sentido amplio o Enteignung zugunsten Privater im weiteren Sinne*<sup>188</sup>.

El art. 2.3 LEF dispone que para que las personas físicas o jurídicas puedan ostentar la condición de beneficiarias de una expropiación, deben reunir los requisitos<sup>189</sup> señalados por una ley especial, en este caso la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas. Por tanto, la condición de beneficiario tiene su origen en una habilitación de carácter legal. El establecimiento del beneficiario en Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura se produce en virtud del supuesto de hecho habilitador, no así en Cataluña que no existen requisitos específicos, y se concreta en:

- a) Que los potenciales beneficiarios estén incurso en procedimientos de ejecución hipotecaria –supuesto al que el art. 74 LVPV, añade el desahucio por impago de rentas–, instados por entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, siempre que sean adjudicatarias de la vivienda en la subasta judicial.
- b) Que los potenciales beneficiarios, como consecuencia de la ejecución de un aval que hayan prestado en orden a garantizar un crédito hipotecario, tengan que responder con su propia vivienda habitual, por encontrarse incurso en un procedimiento de ejecución instado por una entidad financiera, sus filiales inmobiliarias o entidad de gestión de activos.
- c) Que los potenciales beneficiarios sean personas dadas de alta en la Seguridad Social como trabajadores autónomos, que su vivienda habitual constituya la garantía de un préstamo bancario concedido para hacer frente al desempeño de su actividad profesional, y que se encuentren incurso en un procedimiento de ejecución instado por la entidad financiera concedente del crédito.

A los beneficiarios de la expropiación forzosa les corresponden las facultades y obligaciones que se contienen en el art. 5 REF, consistentes en: instar la iniciación del procedimiento de expropiación, impulsarlo e informar de las incidencias que se

---

<sup>188</sup> GERHARDT, M., „Gibt es verfassungrechtliche Besonderheiten bei „Enteignungen zugunsten Privater“?“, en FÜRST, W., HERZOG, W. R., UMBACH, D. C. (eds.), *Festschrift für Wolfgang Zeidler*, Band 1, Berlin, Walter de Gruyter, 1987, pp. 1665-1666.

<sup>189</sup> UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., *Expropiación forzosa y beneficiario privado. Una reconstrucción sistemática*, Madrid, Marcial Pons, 2015, pp. 168-171.

produzcan; formular la relación de bienes o derechos a expropiar; convenir la expropiación amistosa, presentar la hoja de aprecio y establecer el importe del justiprecio; pagar o consignar el justiprecio, así como las indemnizaciones por demora; destinar el objeto de la expropiación a la finalidad que legitimó la expropiación, en este caso del uso habitacional de la vivienda<sup>190</sup>; y, en su caso, cumplir con las obligaciones derivadas de la reversión.

Ni en la Ley 4/2016, ni en el Decreto-ley 1/2015, ni en la Ley 18/2007, de Cataluña, se establecen unos requisitos para ser beneficiario para heterointegrarlos. En estas normas no existe un beneficiario potencial, determinado por el cumplimiento de unos requisitos, y por tanto puede expropiarse temporalmente el usufructo a favor de un tercero ajeno a la vivienda. Los beneficiarios de la expropiación temporal del uso de viviendas, previstos en Andalucía, Navarra, Canarias, en la medida expropiatoria vasca del art. 74 LVPV, en la Comunidad Valenciana y en Extremadura, deben reunir unos requisitos. La condición de beneficiario se perderá por el cambio de las circunstancias que posibilitaron el otorgamiento de dicha condición, y cuando la persona haya incurrido en falsedad u ocultación de información en el cumplimiento de los requisitos exigidos. Los requisitos<sup>191</sup> que deben reunir consisten en:

- a) Establecer su residencia habitual y permanente en la vivienda objeto del procedimiento de ejecución hipotecaria del que se deriva el lanzamiento<sup>192</sup>, y además en el art. 74 LVPV se contempla la posibilidad de tener la residencia en la vivienda objeto del procedimiento de desahucio por impago de rentas. Esta vivienda debe ser la única que tengan en propiedad, y ningún miembro de la unidad familiar que conviva en ella puede ostentar la titularidad de ninguna otra vivienda, salvo que se trate de una que esté afecta al mismo préstamo hipotecario y que pueda ejecutarse igualmente junto con la anterior.

<sup>190</sup> *Ibid.*, pp. 206-210.

<sup>191</sup> AZNAR SÁNCHEZ-PARODI, I., “La dación en pago y otras medidas”, *op. cit.*, p. 205, en relación con el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, en concreto del beneficiario, expone que “refuerza la idea de que se ha trazado una labor uniforme de las distintas Comunidades Autónomas para regular el problema de la vivienda”.

<sup>192</sup> MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, p. 403, en relación con el uso incorrecto del término *desahucio*: “[c]on deficiente técnica legislativa y cierta impropiedad, pues el término «desahucio» que emplean las leyes andaluza y navarra debería reservarse para el impago de un arrendamiento de vivienda. [...] La expropiación, en teoría, puede acordarse también para evitar lanzamientos derivados de procedimientos de apremio por impago de créditos distintos de la hipoteca, siempre que el expropiado sea una persona jurídica de las incluidas en el ámbito de la ley”. En el mismo sentido, JUAN GÓMEZ, M., “Reflexiones sobre la Ley 1/2013, de protección a los deudores hipotecarios”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 739, 2013, pp. 3127-3128, explica que el término *desahucio* para hacer referencia al lanzamiento derivado de una ejecución hipotecaria es inapropiado porque se refiere a la acción resolutoria por incumplimiento de que dispone el arrendador.

b) Ostentar la condición inicial de propietarios, deudores hipotecarios, avalistas o personas dadas de alta en la Seguridad Social como trabajadores autónomos. En el caso del art. 74 LVPV también se incluye a los arrendatarios sujetos a un procedimiento de desahucio por el impago de la renta<sup>193</sup>. En la Comunidad Valenciana no se exige este requisito y en Extremadura, solamente se exige que se trate de propietarios y deudores hipotecarios.

c) Que el lanzamiento pueda generar una situación de emergencia o exclusión social. Este elemento se exige en Andalucía, Navarra, Canarias y el País Vasco, pero no aparece de manera explícita, aunque sí implícitamente en la Comunidad Valenciana y Extremadura.

d) Cumplir con las siguientes condiciones de carácter económico, que en el caso del art. 74.1 d) LVPV se remite al desarrollo reglamentario de dichos requisitos<sup>194</sup>:

a') Que el procedimiento de ejecución hipotecaria se produzca como consecuencia del impago de un préstamo concedido para poder hacer efectivo el derecho a la vivienda por el sujeto de la ejecución. En el caso de la norma vasca se amplía a los supuestos de desahucio por impago de las rentas del arrendamiento.

b') Que las condiciones económicas de la persona hayan sufrido un importante menoscabo<sup>195</sup>. Como consecuencia, tiene que existir un endeudamiento sobrevenido respecto a las condiciones y circunstancias

---

<sup>193</sup> Una posible explicación de su inclusión es para compensar los efectos de la introducción del desahucio exprés –mediante la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios, publicada en el BOE de 24.11.2009–, porque las garantías que se ofrecen al arrendador desprotegen al arrendatario, por cuanto al menos al arrendador le amparan medidas excepcionales de suspensión y la expropiación de emergencia.

<sup>194</sup> Estos requisitos no se han desarrollado reglamentariamente, y aunque no puedan aplicarse los contenidos en el resto de normas, pueden ser orientativos para determinar quién puede ser beneficiario tanto respecto de la ejecución hipotecaria como del desahucio por impago de rentas.

<sup>195</sup> El *importante menoscabo* se apreciará cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado como mínimo un 1,5% y ello suponga más de un tercio de los ingresos familiares. Si se trata de una persona avalista, este requisito solo operará con respecto a la persona a la que se concede el crédito hipotecario del que aquella se constituye en garante mediante aval. Según los datos publicados por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Encuesta de presupuestos familiares*, de 16 de junio de 2014, p. 6, consultable en: [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176806&menu=ultiDatos&idp=1254735976608](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176806&menu=ultiDatos&idp=1254735976608), el gasto medio por hogar en vivienda, agua, electricidad y combustibles, fue del 33,1% del presupuesto total.

existentes en el momento en que se concedió el préstamo hipotecario. Este requisito no aparece previsto en Extremadura.

*c'*) Que los ingresos de la unidad familiar no superen tres veces el IPREM. Este indicador es fijo para Andalucía, Canarias, el País Vasco y Extremadura. En Navarra se pondera según los siguientes criterios: si la unidad familiar tiene tres miembros, el límite se fija en 3,25; si tiene cuatro miembros, se determina en 3,50; y si tiene más miembros, se añadirá al indicador 0,25 por cada miembro. Asimismo, en la Comunidad Valenciana, se refiere a 1,5 veces el IPREM cuando viva una persona sola, 2 veces el IPREM si es unidad de convivencia y 3 veces el IPREM para más de tres miembros.

*d'*) Finalmente, en Extremadura se exige que los demandantes se encuentren en situación de riesgo de exclusión residencial, referidos a las personas y unidades familiares que perciban unos ingresos inferiores al 130% del Salario Mínimo Interprofesional calculado a doce pagas anuales si se trata de personas que viven solas; unos ingresos inferiores a 170% del Salario Mínimo Interprofesional calculado a doce pagas anuales si se trata de unidades de convivencia; o unos ingresos inferiores al 190% del Salario Mínimo Interprofesional calculado a doce pagas anuales en caso de personas con discapacidades o con gran dependencia. En caso de que los ingresos sean superiores a 2 veces el IPREM calculado a catorce pagas anuales, la solicitud debe ir acompañada de un informe de servicios sociales que acredite el riesgo de exclusión residencial.

Las normas sobre expropiación temporal del uso de viviendas atribuyen de manera directa la condición de beneficiario por el cumplimiento de determinados requisitos; esto supone que la Administración elige al beneficiario efectivo sin ningún proceso selectivo conocido, entre varios potenciales beneficiarios que cumplan con los requisitos exigidos. La condición de beneficiario se adquiere en virtud de una atribución legal y, de esta manera, se legitima la actuación expropiatoria de la Administración, puesto que siempre se exige de un beneficiario potencial. Por otra parte, rige al respecto el principio de rogación, según el cual las personas que se encuentren en esta situación tendrán que solicitar la medida expropiatoria. En este sentido, se han articulado

Registros de aspirantes a arrendatarios, con un contenido parecido al previsto en el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas. La Administración, previa solicitud de inicio del procedimiento de expropiación forzosa por parte del beneficiario, podrá solicitar al beneficiario las justificaciones que estime pertinentes y efectuar por sus propios medios las comprobaciones necesarias sobre la procedencia legal de la expropiación y el cumplimiento de los requisitos para poder ser beneficiario, según dispone el art. 5 REF.

La solicitud del potencial beneficiario para obtener el reconocimiento de los requisitos exigidos contendrá la norma concreta que le atribuye dicha condición, con expresión de los requisitos legales y de las circunstancias fácticas que determinan el ejercicio de la expropiación a su favor. La determinación final del beneficiario, como facultad reglada, corresponde a la Administración, con lo cual no hay margen a la discrecionalidad<sup>196</sup>. De esta manera, la atribución directa del carácter de beneficiario no vulnera la defensa de la concurrencia competitiva porque la actuación Administrativa se informa de los criterios reglados establecidos en las normas de expropiación temporal del uso de viviendas.

En la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, el arrendatario se determina de forma diferente según la norma a la que nos refiramos. En la normativa catalana no se disponen unos requisitos concretos para ser arrendatario, a diferencia del resto de normativa. En el arrendamiento fruto de la expropiación temporal del uso, con independencia de la normativa que lo prevea, el arrendatario tiene que tener capacidad para administrar sus bienes, esto es, debe tener dieciocho años o ser un menor emancipado con el complemento de capacidad de un curador, según se desprende de los arts. 322 y 323 CC, puesto que ni en estas normas ni en la LAU 1994 se exige un requisito de capacidad específico.

Los Estados de nuestro entorno que han dispuesto medidas de arrendamiento forzoso también exigen que el beneficiario, es decir, el arrendatario, reúna la capacidad de obrar suficiente. En el Reino Unido, el arrendatario debe tener capacidad de obrar, que se obtiene cuando se alcanza la mayoría de edad, a los dieciocho años<sup>197</sup>. Si el arrendador arrienda una vivienda a un menor de edad de 16 o 17 años, la finca no puede cederse al

<sup>196</sup> Cfr. PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa*, Barcelona, Bosch, 2002, pp. 52-53.

<sup>197</sup> ORGI, P., "England and Wales", *op. cit.*, pp. 152-153, explica sobre la capacidad de obrar que se adquiere a los 18 años y que en caso de falta de capacidad el propietario garantiza el correcto cumplimiento hasta alcanzar la mayoría de edad.

arrendatario por completo, de modo que el arrendador se convierte en un administrador durante el plazo en el que el arrendatario no sea mayor de edad.

Asimismo, en Francia, la celebración de un arrendamiento se considera un acto de administración. Por esta razón, el arrendatario deberá ser una persona física con capacidad de obrar suficiente para concluir este acto –excluyendo a los sometidos a curatela, tutela y a los menores de edad– o una persona jurídica, según establece el art. 10 de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986*. El art. 14 de la misma disposición plantea distintas opciones en caso de modificación subjetiva del arrendatario<sup>198</sup>: si se produce por fallecimiento, el contrato de arrendamiento resta vigente sin alteraciones; y en caso de divorcio, como el cónyuge se considera que es el copropietario del contrato porque la titularidad arrendaticia tiene carácter ganancial<sup>199</sup>, el juez competente para conocer del divorcio tendrá que decidir quien mantiene el uso de la vivienda en virtud del arrendamiento. Según el art. 4 de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986*, si el cónyuge que es arrendatario se separa y abandona la vivienda, el otro cónyuge no arrendatario solo podrá permanecer en la vivienda con el consentimiento del arrendador, porque ya no se considera residencia principal.

Finalmente, en Bélgica, de acuerdo con el art. 1123 del *Code Civil*, el arrendatario podrá ser cualquier persona que tenga capacidad de obrar<sup>200</sup>. En consecuencia, tiene libertad para decidir quienes conviven con él y excluir que otros convivan en la vivienda, en caso de sobreocupación o de subarrendamiento. Si los arrendatarios se divorcian de mutuo acuerdo, el arrendatario se divorcia de su cónyuge, o los convivientes finalizan su convivencia, conforme al art. 1476 del *Code Civil*, ambas personas deben comunicar<sup>201</sup> al arrendador que deciden finalizar el arrendamiento. Cuando el arrendamiento ha sido formalizado por los dos cónyuges pero se ha producido la separación, se aplica la regla anterior.

#### **4.1.3. El sujeto expropiado: nudo propietario y poseedor mediato**

<sup>198</sup> HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., “France”, *op. cit.*, p. 110.

<sup>199</sup> Véase *infra* apartado 4.2.14 de este Capítulo.

<sup>200</sup> GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge, op. cit.*, p. 291.

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 358.

El propietario o titular de derechos reales o intereses económicos directos sobre la vivienda expropiable constituye el sujeto expropiado –en nuestro caso por tener deshabitada una vivienda–, en virtud del art. 3 LEF, y puede referirse tanto a entes públicos como privados, nacionales o extranjeros. La condición de sujeto expropiado tiene carácter real; en concreto, se configura como *ob rem* porque deriva de su relación con el objeto de la expropiación. Además, el art. 7 LEF dispone que las transmisiones del dominio no impiden la continuación de la expropiación forzosa y el adquirente deviene subrogado como sujeto expropiado. Para que se pueda formalizar la subrogación, el art. 7 REF prevé que esta situación se ponga en conocimiento de la Administración, porque sin esta comunicación no se puede exigir a la Administración la llamada al procedimiento del adquirente<sup>202</sup>.

La Administración expropiante considerará propietario a quien, con este carácter, conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, como se dispone en el art. 3 LEF, y en su defecto a quien lo sea pública y notoriamente<sup>203</sup>. Además, siempre que lo soliciten, se realizarán también las diligencias con los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre la vivienda a expropiar, así como con los arrendatarios, según dispone el art. 4 LEF. En caso de concurrencia de un propietario y un arrendatario, el mismo precepto establece que se iniciará para cada uno de los arrendatarios el respectivo expediente incidental para fijar la indemnización que pueda corresponderle.

Por tanto, el propietario y también el arrendatario, si existe, tendrán derecho a ser indemnizados mediante el justiprecio. La acreditación de la condición de propietario se produce mediante la certificación de la titularidad registral, y no pueden invocarse títulos contradictorios<sup>204</sup>, como por ejemplo un documento privado que no reúne las condiciones necesarias para destruir la fe pública registral<sup>205</sup>. La información del Catastro tiene carácter subsidiario para identificar al sujeto expropiado, porque solamente proporciona datos exactos de la realidad física de la finca<sup>206</sup>. En caso de que

<sup>202</sup> STS, 3ª, de 8.7.2002, RJ 2002\6547. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II, op. cit.*, pp. 236-239.

<sup>203</sup> Así lo han determinado las SSTS, 3ª, de 11.4.2008, RJ 2008\1456, de 15.11.2006, RJ 2006\9091, y de 26.1.2005, RJ 2005\1626.

<sup>204</sup> STS, 3ª, de 6.2.2012, RJ 2012\3327, y STSJ Madrid, 3ª, de 23.1.2012, RJCA 2013\391.

<sup>205</sup> A tenor de la STS, 3ª, de 27.4.2010, RJ 2010\4742, un documento privado no puede destruir la presunción de titularidad dimanante del Registro de la Propiedad.

<sup>206</sup> Véanse las SSTS, 3ª, de 18.10.2010, RJ 2010\1202, y de 19.9.2014, RJ 2014\4680.

no pueda identificarse al titular de la finca expropiada, que no quede acreditada<sup>207</sup>, cuando el propietario no comparezca en el expediente, o si la titularidad resulta contradictoria o litigiosa, también serán partes quienes presenten títulos contradictorios y se dará traslado al Ministerio Fiscal. Cuando exista una discrepancia sobre la titularidad de la finca objeto de la expropiación, los tribunales no pueden controlar que la superficie tenida en cuenta para el cálculo del justiprecio coincida con la efectivamente expropiada<sup>208</sup>.

En lo referente al Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, cabe señalar que el sujeto expropiado se establece en función del papel que desempeñan en una situación concreta: la deshabitación de la vivienda por el incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación del propietario. Los propietarios de las viviendas cuyo uso principal sea el habitacional tienen el deber de conservación, para que la vivienda reúna las condiciones de habitabilidad. Solo estarán exentos de esta obligación si el inmueble se ha declarado en ruina, o en el supuesto de que el propietario justifique que no puede rehabilitar la vivienda debido a causas de imposibilidad económica o por la baja rentabilidad de la finca, para los contratos anteriores al 9 de mayo de 1985, de acuerdo con el art. 31 de la Ley 18/2007.

Cuando el propietario de la vivienda incumpla el deber de conservación y rehabilitación, la Administración emitirá una orden de ejecución de dicho deber. Su incumplimiento puede conllevar la imposición de multas coercitivas, la posible ejecución subsidiaria de las obras necesarias, la expropiación del derecho de propiedad, e incluso la expropiación temporal del usufructo para la ejecución de estas obras y su posterior arrendamiento, como se dispone en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015<sup>209</sup>. De esta manera, la Administración expropiante devendrá arrendadora en virtud de dicha expropiación. El sujeto expropiado que ha incumplido el deber de conservación y

---

<sup>207</sup> Sobre la falta de acreditación de la titularidad de una finca en la que el acta previa de ocupación confirma que el propietario es “desconocido”, se pronuncia la STS, 3ª, de 19.6.2012, RJ 2012\7465.

<sup>208</sup> La STS, 3ª, de 9.3.2010, RJ 2010\4210, expresa que “cabe que los tribunales controlen que la superficie tenida en cuenta para el cálculo del justiprecio coincide con la efectivamente expropiada. Ocurre, sin embargo, que esa doctrina jurisprudencial no es aplicable al presente caso, porque lo que aquí se discute no es la superficie del terreno expropiado [...] [s]e trata de una discrepancia sobre la titularidad de ciertos terrenos”. En el mismo sentido, se pronuncia la STS, 3ª, de 24.5.2010, RJ 2010\5193.

<sup>209</sup> Para llevar a cabo la expropiación temporal, la Administración puede exigir información al arrendatario sobre el estado de la vivienda y la forma de utilización y mantenimiento, y además podrán incorporar a los contratos de arrendamiento un calendario de visitas para comprobar el estado de la vivienda. Si el deber de conservar y rehabilitar implica que para realizar las obras es necesaria la expropiación o la ocupación temporal de un elemento común o común de uso privativo, los interesados pueden instar a la Administración competente a incoar un expediente a tal efecto.



rehabilitación de la vivienda se verá privado del derecho de usufructo sobre ella, manteniendo solamente la nuda propiedad.

En Andalucía, Navarra, Canarias, País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura el sujeto expropiado se integra por las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias, o las entidades de gestión de activos –entidades a las que cabe denominar como *personas jurídicas financieras*<sup>210</sup>–, que sean adjudicatarias de una vivienda sujeta a ejecución hipotecaria. Igualmente, se referirá al propietario de una vivienda deshabitada, según dispone el art. 59 de la Ley 3/2015.

Este trato diferenciado respecto de las personas jurídicas fue motivo de impugnación<sup>211</sup> por considerarlo discriminatorio en el recurso interpuesto contra el Decreto-ley 6/2013, de Andalucía<sup>212</sup>, y en el recurso interpuesto contra la posterior Ley 4/2013, de Andalucía. El fundamento de la impugnación consiste en que se discrimina sin razón alguna que justifique el trato diferenciado, aplicando preferentemente la medida a las personas jurídicas, y no a las jurídicas y a las físicas por igual, lo que posteriormente rebatiremos porque no se trata de situaciones equiparables con tratamiento desigual<sup>213</sup>. Cabe señalar, en este sentido, que siempre se tratará de personas jurídicas o físicas de carácter privado, porque la expropiación temporal del uso no resulta aplicable a personas jurídicas públicas de la manera en la que se ha planteado. De hecho, si la Administración o las personas jurídicas públicas son propietarias de viviendas vacías, ya pueden arrendarlas siguiendo los procedimientos de adjudicación de vivienda protegida.

#### **4.2. Contenido contractual del arrendamiento dimanante de la expropiación temporal del uso de viviendas**

<sup>210</sup> Véase *supra* apartado 4.6 del Capítulo Segundo.

<sup>211</sup> Véase *infra* apartado 4.2.2 del Capítulo Sexto.

<sup>212</sup> STC 93/2015 de 14 de mayo, RTC 2015\93. PONCE SOLÉ, J., “¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos”, *Transjus Blog*, Junio, 2015, consultable en: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>, explica que la diligencia exigida a estas personas jurídicas es singular por las tareas que desempeñan y porque han recibido dinero público. A tenor de la doctrina constitucionalista del principio de igualdad, que viene contenida en la STC 50/1991 de 11 de marzo, RTC 1991\50: “el principio de igualdad, si bien ordena tratar de distinto modo a lo que es diferente, también exige que haya una correspondencia o proporcionalidad entre las diferencias fácticas y las jurídicas, de manera que también resulta violado cuando a una diferencia fáctica trivial se le atribuyen consecuencias jurídicas profundas”.

<sup>213</sup> Véase *infra* apartado 4.2.1 del Capítulo Sexto.

La expropiación temporal del uso posibilita la existencia de un arrendamiento posterior otorgado por la Administración, como titular temporal del derecho de uso que ha expropiado, y el beneficiario de la expropiación, que se convertirá en arrendatario. Este arrendamiento de vivienda se regirá por las disposiciones que regulan este arrendamiento en la LAU 1994, con independencia de cuál de las normas de expropiación temporal del uso haya originado este arrendamiento. Aunque en la fase de formación y en la fase de ejecución intervenga la Administración como parte, la naturaleza de las prestaciones determina que el régimen jurídico aplicable a la ejecución del contrato sea civil. Pese a ello, existen prestaciones de las partes que, por la intervención de la Administración como parte arrendadora, necesitarán replantearse.

Antes de examinar el contenido contractual del arrendamiento originado en la expropiación temporal del uso en lo referente a los derechos y obligaciones que se derivan para las partes, conviene precisar la forma que revestirá dicho contrato. Aunque el art. 37 LAU no se pronuncie al respecto, la forma del contrato de arrendamiento será escrita, como exige el art. 28 del 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<sup>214</sup>, porque se trata de un contrato privado otorgado por la Administración. La forma escrita tiene dos ventajas: permite dotar de certeza entre las partes la existencia del contrato y su contenido; y posibilita que el arrendatario pueda mantener el arrendamiento aunque la vivienda se haya enajenado o se haya producido una ejecución hipotecaria. Para ello se requerirá que dicho arrendamiento se realice en una escritura pública notarial o se haya elevado el contrato a escritura pública<sup>215</sup>, como exigen los arts. 37.1 LAU 1994 y 1280 CC y en virtud del art. 3 LH, y que se haya sido inscrito en el Registro de la

<sup>214</sup> BOE de 16.11.2011.

<sup>215</sup> REGLERO CAMPOS, F. (actualización de Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano), “Artículo 1280”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, pp. 1520-1521, sobre la naturaleza de la forma expresa que “es «ad utilitatem», en el sentido de que con la documentación pública esos actos y negocios desplegarán una serie de efectos de los que carecen los no documentados, tales como la oponibilidad a terceros, bien sea por el documento en sí (art. 1218), bien por su inscripción registral”. Atiéndanse al respecto las SSTS de 18.10.2002, RJ 2002\8768, y de 30.9.1993, RJ 1993\6666. LÓPEZ Y LÓPEZ, A. M., “Comentario al artículo 1280”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011, p. 507, sobre la utilidad de esta forma escrita advierte que “la oponibilidad *erga omnes* (cota consustancial al derecho real) queda gravemente comprometida si su constancia o la de sus vicisitudes quedan reducidas al documento privado”. SANTOS MORÓN, M. J., “Artículo 1280”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 1409-1410. A estos efectos, la STS de 16.9.2014, RJ 2014\5552, establece que el incumplimiento de la obligación de elevar a escritura pública el contrato conforme a lo dispuesto por el art. 1280 CC, no es causa directa de resolución contractual al amparo del art. 1124 CC. En el mismo sentido, véanse las SSTS de 5.2.2007, RJ 2007\730, de 15.1.2013, RJ 2013\2276, y de 30.6.2014, RJ 2014\3526. DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 3”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Valladolid, Lex Nova, 2013, pp. 55-62.

Propiedad<sup>216</sup> antes de la venta para su oponibilidad *erga omnes*, de conformidad con el art. 5.2 LH. En este supuesto, si se enajena la vivienda, el adquirente se subrogará en los derechos y obligaciones del arrendador, manteniendo la ejecución del arrendamiento.

El análisis de la legislación actual de arrendamientos urbanos y su compatibilidad con la regulación de expropiación temporal del uso de viviendas se realizará mediante el estudio comparado de la legislación de arrendamiento de vivienda de los tres Estados que regulan medidas de arrendamiento forzoso: Reino Unido, Francia y Bélgica. En este sentido, se utilizarán la *Housing Act 1985*<sup>217</sup>, la *Housing Act 1988*<sup>218</sup>, la *Landlord and Tenant Act 1985*, la *Protection from Eviction Act 1977*<sup>219</sup>, y la *Housing (Tenancy Deposits) (Prescribed Information) Order 2007*<sup>220</sup>, del Reino Unido. De Francia, se examinarán el *Code Civil*, el *Décret n°87-713 du 26 août 1987 pris en application de l'article 18 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière et fixant la liste des charges récupérables*<sup>221</sup>, la *Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (1)*<sup>222</sup>, la *Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs*

<sup>216</sup> AVILÉS GARCÍA, J., “Arrendamiento de viviendas”, *op. cit.*, pp. 238-239, explica sobre la reforma de la Ley 4/2013 de carácter estatal en los arrendamientos de vivienda que se pretende normalizar el arrendamiento de vivienda porque “«los arrendamientos no inscritos sobre fincas urbanas no puedan surtir efectos frente a terceros adquirentes que inscriban su derecho», y, porque «el tercero adquirente de una vivienda que reúna los requisitos exigidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria no pueda resultar perjudicado por la existencia de un arrendamiento no inscrito»”. MINISTERIO DE FOMENTO, *Memoria de análisis de impacto normativo*, Ministerio de fomento, Madrid, 2012, pp. 3-4, donde se observa que el legislador tiene como idea sobre los arrendamientos de vivienda que “[l]os arrendamientos urbanos se adecúan así al régimen propio de nuestro sistema de seguridad jurídica del tráfico jurídico inmobiliario, fundamentado en la existencia de un registro de derechos”. LOSCERTALES FUERTES, D., “Las inconsecuencias de la inscripción en el Registro de la Propiedad de los arrendamientos urbanos”, *La Notaria*, 1, 2014, pp. 85-86. BELLOD FERNÁNDEZ DE PALENCIA, E., “El arrendamiento urbano de vivienda y sus efectos respecto a terceros a partir de la ley 4/2013”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 752, 2015, pp. 3319-3349. DE LA IGLESIA PRADOS, E., “La reforma en la regulación del contrato de arrendamiento urbano de vivienda de junio de 2013”, *Actualidad Civil*, 11, 2013, pp. 1259-1277. CUENA CASAS, M., “Vivienda habitual de la familia y registro de la propiedad”, en CUENA CASAS, M., ANGUITA VILLANUEVA, L. A., ORTEGA DOMÉNECH, J. (coords.), *Estudios de derecho civil en homenaje al profesor Joaquín José Rams Albesa*, Madrid, Dykinson, 2013, pp. 1263-1280.

<sup>217</sup> Publicada en el *UKOD* de 30.10.1985. Consultable en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/68/contents>.

<sup>218</sup> Publicada en el *UKOD* de 15.11.1988. Consultable en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/50/contents>.

<sup>219</sup> Publicada en el *UKOD* de 29.7.1977. Consultable en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1977/43>.

<sup>220</sup> Publicada en el *UKOD* de 13.3.1007. Consultable en: [https://www.landlords.org.uk/sites/default/files/librarypdfs/1/Deposits/Tenancy\\_Deposit\\_Schemes\\_Prescribed\\_Information\\_Order\\_2007.pdf](https://www.landlords.org.uk/sites/default/files/librarypdfs/1/Deposits/Tenancy_Deposit_Schemes_Prescribed_Information_Order_2007.pdf).

<sup>221</sup> Publicado en el *JORF* de 30.8.1987. Consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000333863&dateTexte=20151019>.

<sup>222</sup> Publicada en el *JORF* de 26.3.2014. Consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028772256&categorieLien=id>.

*de fumée dans tous les lieux d’habitation (1)*<sup>223</sup>, y la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986*<sup>224</sup>.

En cuanto a Bélgica cabe referirse al *Code Civil*<sup>225</sup>, y a la *Loi modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer*<sup>226</sup>, que modifica las disposiciones del *Code Civil*, en particular las del Libro Tercero titulado “*Baux relatifs à la résidence principale du preneur*”. Sobre el derecho aplicable a los contratos de arrendamiento es necesario explicar que el 1 de julio de 2014 se aprobó la sexta reforma del Estado, titulada “*Un Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes*”. En virtud de esta reforma, se transfirieron las competencias en materia de arrendamientos a las tres regiones, Bruselas, Valonia y Flandes, para que desarrollasen su normativa. En la actualidad esta normativa no ha sido elaborada, motivo por el cual hasta su aprobación se sigue aplicando el *Code Civil*.

#### **4.2.1. Entrega de la posesión de la vivienda y mantenimiento en el uso pacífico**

El arrendador debe entregar la posesión de la vivienda al arrendatario en perfecto estado de habitabilidad y conservación, en la fecha pactada por las partes. El arrendatario tiene derecho a comprobar el estado de la vivienda y del mobiliario –si se trata de una vivienda amueblada– antes de entrar a vivir. La vivienda deberá contar con un certificado de eficiencia energética en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios<sup>227</sup>.

Si fuese un arrendamiento ordinario, el arrendatario tendría derecho a comprobar<sup>228</sup> en el Registro de la Propiedad que quien le arrienda la vivienda es realmente el propietario, mediante una nota simple informativa, regulada en el art. 222 LH y desarrollada por el art. 332 del Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento

<sup>223</sup> Publicada en el *JORF* de 10.3.2010. Consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021943918&categorieLien=id>.

<sup>224</sup> Véase *supra* apartado 3.1.1 del Capítulo Segundo.

<sup>225</sup> Publicado en el *MB* de 3.9.1807. Consultable en: <http://www.droitbelge.be/codes.asp#niv>.

<sup>226</sup> Publicada en el *MB* de 22.2.1991. Consultable en: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1991022033&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1991022033&table_name=loi).

<sup>227</sup> BOE de 13.4.2013.

<sup>228</sup> El arrendatario también tiene derecho a comprobar que la persona que actúa en nombre del propietario tiene poderes notariales suficientes para hacerlo.

Hipotecario<sup>229</sup>, en adelante RH. Al tratarse de un arrendamiento fruto de la expropiación temporal del uso, este derecho carece de sentido práctico puesto que la Administración goza de presunción de legalidad en su actividad administrativa.

El arrendatario tiene derecho a que la vivienda goce de las condiciones de habitabilidad necesarias durante toda la duración del contrato. Por su parte, el arrendador debe mantener al arrendatario en el uso pacífico de la vivienda arrendada, y por extensión esta obligación también será exigible al sujeto expropiado, que es el propietario de la vivienda. Desde la fecha de entrega de las llaves de la vivienda arrendada, el arrendador no podrá entrar en la vivienda, salvo que exista permiso del arrendatario o que medie una autorización judicial.

La obligación de mantener al arrendatario en el uso pacífico de la vivienda arrendada implica que el arrendador no puede realizar obras o introducir modificaciones que no deriven del deber de conservación<sup>230</sup>. En caso de que estas obras procedan de este deber, aunque el arrendatario tenga la posesión de la vivienda y se oponga a su ejecución, el arrendador las podrá efectuar porque las ordenada una autoridad competente, ya que en el caso de la expropiación temporal del uso la propia Administración actúa como arrendadora. A estos efectos, aunque la LAU 1994 no lo disponga expresamente, el art. 1557 CC –que es aplicable supletoriamente– establece que el arrendador no puede variar la forma<sup>231</sup> de la cosa arrendada, en este caso la vivienda.

Asimismo, el arrendatario tiene derecho al uso pacífico de la vivienda para satisfacer sus necesidades, al acceso a las instalaciones generales del edificio, las individuales de la vivienda y sus accesorios, según disponen los arts. 1 y 2.1 LAU 1994. Esto implica que el arrendador tiene un deber de defensa del arrendatario de las perturbaciones de

---

<sup>229</sup> BOE de 16.4.1947.

<sup>230</sup> Véase *infra* apartado 4.2.8 de este Capítulo.

<sup>231</sup> SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., “Artículo 1557”, en CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J., VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (dirs.), *Código Civil Comentado*, Volumen IV, Pamplona, Aranzadi, 2011, p. 398, explica que la obligación de conservar la forma de la cosa arrendada, comprende el no perjudicar el destino o uso pactado, y advierte que no ha de impedir cumplir con el deber del propietario de realizar las reparaciones necesarias. LUCAS FERNÁNDEZ, F., “Comentario al artículo 1557”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011, p. 1103, precisa que para apreciar si un acto concreto en la cosa arrendada vulnera la obligación impuesta en el art. 1557 hay que atender al destino de la cosa arrendada y precisa que “no se ve perjudicado (tal destino) por las referidas obras, y por otro lado que la afirmación de si se varió o no, la forma de la cosa arrendada”. En el mismo sentido, BADENAS CARPIO, J. M. (actualización de Lucía Costas Rodal), “Artículo 1557”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, p. 1817. PUENTE DE PINEDO, L., “Artículo 1557”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010, p. 1704. Las modificaciones de la vivienda arrendada que pueden hacerse dependen de su naturaleza, como expresa la STS de 24.6.2005, RJ 2005\9685.

terceros que no sean de mero hecho, ya que ante las de mero hecho, la defensa le corresponde al arrendatario. Esta obligación<sup>232</sup> se contiene en el art. 1560 CC, que se aplica supletoriamente según establece el art. 4.2 LAU 1994. El arrendatario deberá devolver la posesión de la vivienda al arrendador una vez haya finalizado el contrato de arrendamiento.

En el Reino Unido, el arrendatario tiene derecho al disfrute pacífico de la vivienda, es decir, *the right to quiet enjoyment*<sup>233</sup>. Este derecho deriva de la sección 29 *Housing Act 1988*, que dispone como perturbación los actos del propietario tendentes a interferir el confort del habitante de la vivienda arrendada. En Francia, el art. 1723 del *Code Civil* obliga al arrendador a mantener en el uso pacífico de la vivienda al arrendatario y a no cambiar la forma de la vivienda arrendada. Esta obligación se ve limitada si concurre una causa de fuerza mayor<sup>234</sup>. Si el arrendador ofrece al arrendatario el goce pacífico de una parte de la vivienda para la realización de obras en ella, el contrato puede ser resuelto o la renta reducida<sup>235</sup>. Esto se produce como consecuencia de la existencia de una obligación de seguridad en la vivienda, que está configurada como una obligación

<sup>232</sup> SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., “Artículo 1560”, en CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J., VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (dirs.), *Código Civil Comentado*, Volumen IV, Pamplona, Aranzadi, 2011, p. 408, sobre la naturaleza del precepto precisa que “viene a relevar al arrendador de la garantía del hecho de un tercero, cuando sea productor de una mera perturbación de hecho, facultando al arrendatario para repelerla”. LUCAS FERNÁNDEZ, F., “Comentario al artículo 1560”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011, p. 1111, detalla que cuando se produce la perturbación no se puede exigir al arrendatario que pruebe las intenciones del perturbador y, de esta manera, “cuando la perturbación pueda lesionar los derechos del arrendador notificando a éste la novedad dañosa, lo cierto es que nos encontramos en este caso con un ataque a la posesión del arrendatario”. BADENAS CARPIO, J. M. (actualización de Pilar Cámara Águila), “Artículo 1560”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, p. 1820. PUENTE DE PINEDO, L., “Artículo 1560”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 1706-1707. Sobre la protección que otorga esta facultad del arrendatario, véase la STS de 10.11.1992, RJ 1992\9102.

<sup>233</sup> Sobre este derecho, atiéndase TANHILL, R., *A Guide to Housing Law*, Brighton, Straightforward, 2008, pp. 74-77.

<sup>234</sup> HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil, op. cit.*, pp. 3402-3403. Véase la sentencia de la Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 9 juillet 2008, 07-10.926, consultable en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000019165934>, que considera que si se tienen que ejecutar determinados trabajos en la estructura del edificio, el propietario no tiene que respetar esta obligación de mantener en la posesión de la vivienda al arrendatario. Véase la declaración de este límite en la sentencia de la Cour de cassation, Chambre civile 3, du 29 avril 2009, 08-11.513. Consultable en: <http://legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000020576750&fastReqId=1289930445&fastPos=1>.

<sup>235</sup> HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., “France”, *op. cit.*, p. 139, explican el contenido de la obligación del arrendador de mantener en el uso pacífico de la vivienda al arrendatario. Véase al respecto la sentencia de la Cour de Cassation, Chambre civile 2, du 28 février 1990, 88-20.133, consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechExpJuriJudi&idTexte=JURITEXT000007023722&fastReqId=1894341636&fastPos=1>. En ella se declaró que el arrendador tiene que advertir a los arrendatarios sobre las obras que se van a realizar, en particular respecto de los andamios, y como evitar el acceso a la vivienda a través de esta estructura por parte de los ladrones.

de medios<sup>236</sup>. El art. 1721 del *Code Civil* establece que el arrendador tiene que cumplir con una obligación de garantía<sup>237</sup> sobre la vivienda, es decir, debe asegurar la inexistencia de desperfectos que impidan su uso habitacional. Esta obligación alcanza tanto a los defectos que aparezcan con posterioridad a la perfección del contrato como a los anteriores.

Finalmente, en Bélgica, el arrendador no puede perturbar el disfrute de la vivienda<sup>238</sup>, de conformidad con los arts. 1724 y 1728 del *Code Civil* y el art. 15 de la *Constitution Belge*<sup>239</sup>. Existen situaciones en las que el arrendador tiene derecho a entrar en la vivienda arrendada, como para realizar el inventario, según el art. 1730 del *Code Civil*, o las reparaciones que sean necesarias<sup>240</sup>, de acuerdo con el art. 1724, así como para enseñar la vivienda a un futuro arrendatario. El art. 1134 requiere que el arrendador avise al arrendatario sobre estas visitas, y el arrendatario no se podrá negar, a menos que existan razones fundamentadas. El arrendador no puede evitar al arrendatario la entrada en la vivienda por el impago de la renta.

#### 4.2.2. Destino de la vivienda al uso pactado

El arrendatario está obligado a destinar la vivienda al uso pactado. En el arrendamiento libre, aunque provenga de la expropiación temporal del uso, el arrendatario debe destinar la vivienda al uso habitacional de manera habitual, pero no con carácter permanente; en cambio, en el arrendamiento protegido, es decir, el arrendamiento

<sup>236</sup> Véase al respecto la sentencia de la Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 9 novembre 1999, 98-10.010, consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000007042137>. Sobre esta obligación, *Ibid.*, pp. 139-140, detallan que la obligación de seguridad es una obligación de medios.

<sup>237</sup> HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil, op. cit.*, pp. 3389-3395. HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., “France”, *op. cit.*, p. 140, expresan sobre los límites de la obligación de garantía que no se aplica cuando el defecto es aparente y que en caso de fuerza mayor el propietario queda exonerado. Véase, sobre la exoneración de responsabilidad del propietario, la sentencia de la Cour de cassation, Chambre civile 3, du 1er avril 2009, 08-10.070, consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000020483728&fastReqId=413535063&fastPos=1>.

<sup>238</sup> GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge, op. cit.*, pp. 388-389.

<sup>239</sup> Publicada en *MB* de 7.2.1831. Consultable en: <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm>.

<sup>240</sup> HAFFNER, M., BOUNJOUH, H., “Belgium”, *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe*, 2015, pp. 122-123, expresan sobre las reparaciones necesarias que son las que no pueden diferirse hasta el final del arrendamiento y que el arrendatario tiene la obligación de soportar. GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge, op. cit.*, p. 388.

otorgado por la Administración de una vivienda de protección oficial, el arrendatario tiene el deber de habitar la vivienda<sup>241</sup>.

El deber de destino de la vivienda al uso pactado implica que el arrendatario tiene que utilizar la vivienda de forma adecuada a ese uso, y esto conlleva las siguientes obligaciones derivadas de ese deber: ejecutar las pequeñas reparaciones que exija el desgaste por el uso; avisar al arrendador de la necesidad de reparaciones de cuenta de este, una obligación que también se contiene en el art. 1559 CC; y, finalmente, no debe alterar la vivienda sino cuando esté autorizado<sup>242</sup> por el arrendador, de acuerdo con el art. 23.1 LAU 1994. Respecto del último deber del arrendatario, la alteración de la vivienda se produce si las obras modifican la configuración que tenga la vivienda o sus accesorios, así como si disminuyen la seguridad o estabilidad de la vivienda necesarias para el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad<sup>243</sup>.

En el Reino Unido, la sección 79 (1) de la *Housing Act 1985* y la sección 1 (1) de la *Housing Act 1988* expresan en relación con el arrendamiento de vivienda que el elemento clave es el destino que se le quiera dar, no cuál sea este una vez constituido el arrendamiento. Cabe señalar que en el arrendamiento de viviendas públicas el destino de la vivienda puede venir determinado por la Administración. El arrendatario debe mantener el mobiliario en buenas condiciones y efectuar las reparaciones menores<sup>244</sup>. Respecto de la obligación de destinar la vivienda al uso habitacional, en el Reino Unido suele exigirse por contrato y en todo tipo de arrendamientos. Las normas tuitivas, como el plazo mínimo de seis meses del *assured shorthold tenancy*, solo se aplicarán si el arrendatario habita la vivienda como residencia principal<sup>245</sup>; este elemento justifica que ante una ausencia prolongada del arrendatario se pueda resolver el arrendamiento, en virtud de la sección 50 de la *Housing Act 1985*, si no concurre ninguna de las causas de justificación<sup>246</sup> previstas en la *Housing Act 2004* para el dictado de una *EDMO*.

<sup>241</sup> Sobre la diferencia entre destinar la vivienda al uso habitacional y mantenerla habitada, véase *supra* apartado 2 del Capítulo Tercero.

<sup>242</sup> ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II, op. cit.*, p. 686, sobre la autorización expresa que la forma escrita no es una forma esencial y que existe una presunción de consentimiento a lo que añade que [o]torgarlo por escrito será ciertamente una manera de probar su existencia y a qué obras y tiempo”.

<sup>243</sup> Véase *supra* apartado 4.2.2 del Capítulo Tercero.

<sup>244</sup> ORGI, P., “England and Wales”, *op. cit.*, p. 173, detalla en relación con la conservación de la vivienda que el arrendatario debe mantener en buenas condiciones el mobiliario y el arrendador tiene que repararlo si es necesario.

<sup>245</sup> *Ibid.*, p. 150, explica sobre el destino de la vivienda que debe ser el habitacional como residencia principal. DRISCOLL, J., “All change for social housing?”, *New Law Journal*, January, 2012, pp. 90-91.

<sup>246</sup> Véase *supra* apartado 3.3.4 del Capítulo Segundo.



En Francia, el art. 7 b) de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986* detalla que el arrendatario debe utilizar la vivienda pacíficamente de acuerdo con el destino que le fue dado en el contrato de arrendamiento. De manera complementaria, el art. 1727 del *Code Civil*<sup>247</sup> exige que el arrendatario destine la vivienda al uso pactado y que pueda solicitar el cambio del uso al arrendador, si lo estima oportuno. No existe una obligación del arrendatario de destinar la vivienda al uso habitacional, a diferencia de lo que sucede en nuestro ordenamiento jurídico, en el Reino Unido y en Bélgica, como se explicará a continuación.

Las implicaciones prácticas del deber de destinar la vivienda al uso pactado consisten en que el arrendatario no puede transformar<sup>248</sup> la vivienda sin el consentimiento escrito del arrendador y debe ejecutar las reparaciones menores que exija su mantenimiento. Sobre estas reparaciones, el art. 1754 del *Code Civil* establece cuáles son y vienen desarrolladas en el *Décret n°87-713 du 26 août 1987 pris en application de l'article 18 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière et fixant la liste des charges récupérables*. Estas obras se refieren a las áreas externas dedicadas exclusivamente al uso del arrendatario, partes interiores, fontanería e instalación eléctrica. Si el arrendatario no realiza estas pequeñas reparaciones deberá indemnizar al arrendador, con independencia de si el arrendador tenía que ejecutar reparaciones en la vivienda.

El art. 1728 del *Code Civil* dispone que el arrendatario debe usar la vivienda como un correcto administrador<sup>249</sup>, de acuerdo con los usos pactados. Asimismo, el art. 1730 del *Code Civil* detalla que el arrendatario no puede destruir<sup>250</sup> la vivienda y que la debe devolver en las mismas condiciones que al inicio del arrendamiento. Finalmente, el art.

---

<sup>247</sup> HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil, op. cit.*, p. 3411.

<sup>248</sup> HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., "France", *op. cit.*, pp. 141-142, expresan sobre el concepto de *transformar* que debe afectar a la estructura del edificio. HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil, op. cit.*, pp. 3478-3479. Véase la sentencia de la Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 30 janvier 2002, 00-15.784, consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000007044249&dateTexte=>. Esta sentencia precisa que el arrendatario debe indemnizar al arrendador incluso si las reparaciones no van a ser necesarias por el derribo del edificio.

<sup>249</sup> HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., "France", *op. cit.*, p. 141, exponen que el parámetro de cuidado es el del buen padre de familia. HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil, op. cit.*, pp. 3411-3431.

<sup>250</sup> HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., "France", *op. cit.*, p. 134, sobre la destrucción de la vivienda detallan que el arrendatario será responsable si existe culpa suya o de quienes habiten en la vivienda. HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil, op. cit.*, pp. 3435-3440.

1735 prevé que el arrendatario también es responsable de los daños causados en la vivienda por quienes convivan con él o por los subarrendatarios<sup>251</sup>.

En Bélgica, una de las obligaciones principales del arrendatario consiste en destinar la vivienda por sí mismo al uso pactado<sup>252</sup>, en particular al uso habitacional, según los arts. 1184 y 1741 del *Code Civil*. Si el arrendatario no cumple con esta obligación, el propietario puede exigir al juez de paz su cumplimiento. La implicación que tiene esta obligación es que si se arrienda la vivienda para utilizarla como su residencia principal, el arrendatario tiene que habitar en esa vivienda. Un cambio unilateral o *eenzijdige wijziging* en el uso de la vivienda podría dar lugar a la rescisión del contrato, conforme a los arts. 1728 y 1729 del *Code Civil*.

Las obligaciones del arrendatario relacionadas con el destino de la vivienda al uso pactado se concretan en tomar posesión de la vivienda y en mantener la vivienda y su equipamiento en buenas condiciones. Si el arrendatario no toma posesión de la vivienda o el arrendador no le entrega la vivienda, en virtud del art. 1147 del *Code Civil*, el arrendatario tiene que pagar los daños al arrendador, excepto si puede probar la imposibilidad de tomar posesión por fuerza mayor o culpa del arrendador.

#### 4.2.3. Plazo mínimo del arrendamiento y su prórroga

El arrendatario<sup>253</sup> tiene derecho a un arrendamiento con un plazo mínimo garantizado de tres años, de conformidad con el art. 9 LAU 1994. Este plazo mínimo resulta disponible para el arrendatario –sin tener que alegar ninguna causa ni pagar indemnización alguna al arrendador– que podrá desistir si han transcurrido como mínimo seis meses del plazo del arrendamiento, de acuerdo con el art. 11. Este plazo es forzoso para el arrendador, que solo podrá interrumpir el sistema de prórrogas del arrendamiento para cumplir el plazo mínimo, una vez haya transcurrido el primer año de duración del contrato, según prevé el art. 9 LAU 1994, si concurre la causa de necesidad<sup>254</sup> especificada en dicho precepto. En este caso, el arrendador deberá comunicar al arrendatario que tiene necesidad de disponer de la vivienda arrendada para destinarla a vivienda permanente para sí o sus familiares en primer grado de consanguinidad o por adopción, o para su cónyuge en los supuestos de sentencia firme de separación, divorcio o nulidad

<sup>251</sup> HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil, op. cit.*, pp. 3456-3458.

<sup>252</sup> GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge, op. cit.*, pp. 299 y 392.

<sup>253</sup> Véanse apartado 3.1 del Capítulo Segundo sobre el plazo mínimo y la prórroga del arrendamiento.

<sup>254</sup> Véase *supra* apartado 3.3.1 del Capítulo Segundo.

matrimonial. El art. 10 LAU 1994 prevé la prórroga temporal y voluntaria de un año al finalizar el plazo mínimo, y se configura como disponible por ambas partes, a diferencia de la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos prevista en el art. 56 LAU 1964, que era indisponible para el arrendador<sup>255</sup>.

En ocasiones, en la legislación de expropiación temporal del uso, el plazo mínimo del arrendamiento no coincide con el plazo de la expropiación. En caso de que el plazo de la expropiación exceda el plazo mínimo del arrendamiento –como sucede en Navarra, el País Vasco, respecto del arrendamiento forzoso de la vivienda deshabitada articulado por vía de expropiación temporal del uso, en Cataluña en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, y en el art. 15 de la Ley 4/2016, de Cataluña, y la Comunidad Valenciana–, se entenderá que el arrendamiento tiene que cumplir con el plazo mínimo, la prórroga y posteriormente se reconducirá tácitamente hasta la finalización del plazo de la expropiación temporal. Si por el contrario el plazo de la expropiación coincide con el plazo mínimo pero no con la prórroga del contrato, el arrendamiento finalizará cuando haya expirado el plazo de la expropiación temporal, como sucede en el plazo de tres años en Andalucía, Canarias, País Vasco y Extremadura, relativo a la expropiación temporal del uso de viviendas que estén incursas en procedimientos de ejecución hipotecaria.

#### **4.2.4. Determinación de la renta: el arrendamiento *ad meliorandum* y la masovería urbana de Cataluña**

En virtud de la cesión del derecho de uso mediante el arrendamiento, el arrendador puede exigir al arrendatario el cobro de una renta, que en ningún caso recibirá el sujeto expropiado aunque sea el propietario de la vivienda. En el caso de la expropiación del usufructo del legislador catalán, el cobro de la renta por la Administración arrendadora se clarifica porque ha expropiado el usufructo y no simplemente el derecho de uso. En consecuencia, puede obtener rendimientos económicos derivados del arrendamiento porque en ambos casos se pueden pedir los frutos aunque con un contenido diferente, puesto que en el derecho de uso se encuentran limitados a la satisfacción de las necesidades familiares, de conformidad con el art. 524 CC.

---

<sup>255</sup> Véase *supra* apartado 2.2.2 de este Capítulo.

La renta del arrendamiento de vivienda es libre, como prevén los arts. 17.1 y 4.3 LAU 1994, y no se podrá exigir<sup>256</sup> por adelantado el pago de más de una mensualidad de renta, en virtud del art. 17.2 LAU 1994. Si la renta se encontrase determinada por la Administración, estaríamos ante un arrendamiento *social*<sup>257</sup> y no ante un arrendamiento *forzoso*, porque las normas de expropiación temporal del uso de viviendas no determinan los efectos del contrato. El arrendatario está obligado a pagar la renta<sup>258</sup> según lo pactado, como establecen los arts. 17 y 4.3 LAU 1994. Por su parte, el arrendador tiene la obligación de recibir la renta; en caso de que no la reciba, según prevé el art. 1176 CC, se podrá consignar judicialmente<sup>259</sup>, con una doble finalidad: por una parte, que el arrendatario pueda cumplir con su obligación del pago de la renta; y, por otra parte, que en caso de que el arrendador interponga una demanda de desahucio por impago de la renta, pueda enervar la acción mediante la acreditación de su consignación judicial. El pago de la renta será mensual y se habrá de efectuar en los siete primeros días del mes, de conformidad con el art. 17.2 LAU 1994. A falta de pacto, el pago se realizará en metálico en la vivienda arrendada, según prevé el art. 17.3 y 4 LAU 1994.

Las partes pueden pactar que el arrendamiento sea *ad meliorandum* –integrados en la categoría de los arrendamientos complejos<sup>260</sup>–, es decir, que una parte o la totalidad de

<sup>256</sup> LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho Civil II, op. cit.*, Volumen Primero, p. 139, en referencia a la limitación del pago anticipado a una mensualidad de renta expuso que “[e]sta última precisión, que entraña una norma de carácter cogente, se explica por el hecho de que, ante la necesidad de ocupar la vivienda el arrendatario quisiera aprovecharse de esta circunstancia el arrendador obteniendo inmediatamente una cantidad superior a la de una mensualidad anticipada”.

<sup>257</sup> Véase *infra* apartado 2.3 del Capítulo Séptimo.

<sup>258</sup> DÍEZ-PICAZO, L., *Fundamentos, op. cit.*, Volumen cuarto, p. 300, sobre el concepto de renta detalló que “[l]a renta es, como se sabe, el precio que se fija por el goce, uso y disfrute de la cosa. Dado que el arrendamiento es un contrato de tracto sucesivo, es usual entender que el precio se paga periódicamente”. ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II, op. cit.*, p. 696, explicó que “«[e]n ningún caso podrá el arrendador exigir el pago anticipado de más de una mensualidad de renta», dice el art. 17.2 *in fine*. Lo que significa que no puede imponerlo, pero es claro que nada obsta a que se haga si se aviene el arrendatario”. FÍNEZ RATÓN, J. M., “Artículo 17”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 225-229. CARRASCO PERERA, A., CORDERO LOBATO, E., GONZÁLEZ CARRASCO, C., *Derecho de la Construcción, op. cit.*, pp. 725-729.

<sup>259</sup> MARÍN LÓPEZ, M. J., “Artículo 1176”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (dir.), *Las modificaciones al Código Civil del año 2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 1003-1016. Sobre la admisión de la consignación para enervar el desahucio por falta de pago, véanse las SAP Madrid de 11.3.2005, JUR 2005\108205, y la SAP Málaga de 28.4.2005, JUR 2005\143016, que desestimó la demanda de desahucio porque el arrendatario no era conocedor del domicilio del arrendador, hecho que le impidió cumplir con el pago de la renta. PÉREZ-CRUZ MARTÍN, A. J., “Cuestiones procesales prácticas relativas a la enervación del desahucio. (Un nuevo ejemplo de la inoperancia de las reformas legales – Leyes 23/2003, de 10 de julio, 13/2009, de 3 de noviembre, 19/2009, de 23 de noviembre, 37/2011, de 10 de octubre y 4/2013, de 4 de junio– mal diseñadas y a espaldas de su praxis)”, en COLINA GAREA, R. (dir.), *La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas. Perspectiva desde la reforma*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 789-830.

<sup>260</sup> Véase *supra* apartado 3.2 del Capítulo Tercero. GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 17. Determinación de la renta”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios*

la renta se satisfaga<sup>261</sup> con la rehabilitación de la vivienda arrendada durante un plazo determinado, como establece el art. 17.5. Para evitar que se desnaturalice la institución del arrendamiento *ad meliorandum*, no es posible pactarlo durante todo el plazo del arrendamiento. El arrendatario puede reclamar una compensación por el coste de las obras y el arrendador tiene la facultad de resolver el contrato si no las efectúa.

Existen experiencias respecto del arrendamiento *ad meliorandum* en la legislación catalana con la llamada *masovería urbana*<sup>262</sup>, prevista en los arts. 3 k), 42 y 74 de la Ley 18/2007. El primer precepto de los referidos ha sido recientemente modificado por la DF séptima de la Ley 3/2017, de 15 de febrero, del libro sexto del Código civil de Cataluña, relativo a las obligaciones y los contratos, y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto<sup>263</sup>. En este contrato, el propietario de la vivienda cede su uso para que el masovero realice las obras de reparación, mantenimiento o mejora<sup>264</sup> necesarias para que el inmueble sea habitable o para mantener sus condiciones de habitabilidad. Se rige por lo que hayan convenido las partes y, en su defecto, la duración del contrato es de cinco años, lo que contrasta con el plazo mínimo de los arrendamientos urbanos de tres años, previsto en el art. 9 LAU 1994. La realización de estas obras tiene que constar en el contrato y el propietario puede resolver el contrato si no las realiza en el plazo acordado, o en su defecto en un plazo de cinco años. Por consiguiente, cabría sustituir la medida de expropiación

---

*a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014, p. 400, define al arrendamiento *ad meliorandum* como: “aquél en el cual se incorpora al pacto locaticio la obligación, que el inquilino asume, de acondicionar o mejorar la finca arrendada. Mejoras que, al final del arriendo, quedarán en beneficio de la propiedad”. GONZÁLEZ PACANOWSKA, I., “Artículo 17. Determinación de la renta”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013, pp. 565-567, precisa que el obstáculo de aplicación anteriormente era la prórroga forzosa, pero que ante su práctica desaparición no existe obstáculo para admitir que puedan someterse a la LAU arrendamientos en los que la contraprestación del arrendatario se refiera en parte a obras o mejoras. Sobre los arrendamientos *ad meliorandum* en la legislación anterior a la LAU 1994, atiéndanse PORCIOLES COLOMER, J. M., “Arrendamientos complejos”, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo II, 1, 1950, pp. 924-930, y FUENMAYOR CHAMPÍN, A., “La equivalencia de las prestaciones en la legislación especial de arrendamientos”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 4, 1, 1950, p. 1214. Respecto de la exclusión, anterior a la LAU 1994, de estos arrendamientos, véanse las SSTS de 29.12.1986, RJ 1986\7831, de 17.5.1958, RJ 1958\2091, de 13.6.1961, RJ 1961\3008, de 3.4.1984, RJ 1984\1923, y de 10.6.1986, RJ 1986\3380.

<sup>261</sup> GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 17”, *op. cit.*, p. 402, expresa que la idea de *reemplazo* no implica la desaparición del concepto de renta y “se desvirtúa el contrato cuando lo esencial sea el pago del precio de una obra, es decir, cuando la causa contractual no consista en la contraprestación debida por el uso de la vivienda”. PARRA LUCÁN, M. A., *El Contrato de Arrendamiento de Vivienda*, *op. cit.*, p. 141, expone acerca del pacto de la rehabilitación como precio del arrendamiento que era posible sin necesidad de previsión legal porque: “desempeña una función equivalente al pago de una suma de dinero como renta”. AVILÉS GARCÍA, J., “Arrendamiento de viviendas”, *op. cit.*, p. 233, advierte que el pacto con mejoras solamente resultará adecuado al arrendatario cuando pueda *asegurarse* un determinado plazo mínimo de duración del contrato.

<sup>262</sup> Véase *supra* apartado 3.2 del Capítulo Segundo.

<sup>263</sup> BOE de 22.2.2017.

<sup>264</sup> Véanse *infra* apartados 4.2.8 y 4.2.9 de este Capítulo.

temporal del usufructo para ejecutar obras que garanticen las condiciones de habitabilidad, prevista en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, por este tipo de arrendamiento *ad meliorandum*.

El arrendador debe proporcionar al arrendatario un recibo<sup>265</sup> del cobro de la renta, si no se ha pactado lo contrario. Esta obligación de formalizar el recibo de la renta viene originada por el art. 10.2 b) del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias<sup>266</sup>, que establece la necesidad de entregar justificante del pago realizado por un consumidor. Si el arrendador no le entrega el recibo al arrendatario, el arrendador tendrá que soportar los gastos que se originen al arrendatario para que pueda dejar constancia del pago<sup>267</sup>, de conformidad con el art. 17.4 LAU 1994. El recibo deberá contener separadamente las cantidades abonadas por los conceptos de los que se componga la totalidad del pago y, de forma específica, la renta en vigor.

En el Reino Unido, la sección 13 de la *Housing Act 1988* establece que la renta<sup>268</sup> será la que pacten las partes, sin disponer nada más al respecto. En lo que se refiere a Francia, el art. 1728.2 del *Code Civil*<sup>269</sup> prevé que el arrendatario está obligado a pagar la renta. De forma subsidiaria, también estarán obligados al pago<sup>270</sup> de la renta, si el arrendatario no procede a su satisfacción, el cónyuge, el conviviente si lo ha

<sup>265</sup> GARCÍA PRESAS, I., “La protección legal de los derechos del arrendador antes y después de la reforma de la ley de arrendamientos urbanos (Ley 4/2013, de 4 de junio)”, en COLINA GAREA, R. (dir.), *La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas. Perspectiva desde la reforma*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, p. 693, explica que esta obligación en la práctica se ve suplida “por la utilización de los servicios bancarios, lo que conlleva la presentación, a su vencimiento, del recibo emitido por la entidad bancaria, en la que el arrendatario ha domiciliado el pago, y que actúa, de este modo, en nombre del arrendador”. GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 17”, *op. cit.*, p. 398, expresa sobre las consecuencias de incumplir esta obligación que consiste en “poder repercutir sobre el arrendador los gastos de tal acreditación [del pago] y hemos de pensar, como medio más seguro para alcanzar tal finalidad, la intervención notarial [...] al estar sancionada expresamente la consecuencia del incumplimiento del arrendador, no existen más posibilidades para el arrendatario que las de exigir el pago de lo gastado en la acreditación”. VÁZQUEZ BARROS, S., *Ley de arrendamientos*, *op. cit.*, pp. 139-142.

<sup>266</sup> BOE de 30.11.2007.

<sup>267</sup> Respecto de la constancia del pago, la STC 104/1994 de 14 de noviembre, RTC 1994\104, declara que “resoluciones judiciales recaídas en la materia han declarado, en forma unánime, que el resguardo del giro postal o la simple transferencia bancaria no acredita por sí sola el pago de las rentas, por cuando no consta que éstas hayan llegado a poder del arrendador”. En el mismo sentido se expresó la STS de 15.12.1967, RJ 1967\5050.

<sup>268</sup> TANHILL, R., *A Guide to Housing Law*, *op. cit.*, pp. 67-74.

<sup>269</sup> HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil*, *op. cit.*, pp. 3411-3431.

<sup>270</sup> HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., “France”, *op. cit.*, p. 116, sobre el pago de la renta explican que está vinculada al estado civil del arrendatario, y que este vínculo puede determinar que determinadas personas estén subsidiariamente obligadas al pago de la renta. HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil*, *op. cit.*, 1234-1235 y 3470-3477, respectivamente.

manifestado de forma expresa, en virtud del art. 515-4 y del art. 1751.1 del *Code Civil*, y el cohabitante. Para que proceda la responsabilidad solidaria del pago de la renta, deberá especificarse en el contrato<sup>271</sup>.

El art. 3 de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986* expresa que la renta debe establecerse obligatoriamente en el contrato, y el art. 17 dispone que se determinará libremente por las partes, así como la forma de su pago<sup>272</sup>. Por su parte, el art. 7 a) de la norma mencionada prevé que el arrendatario puede solicitar el pago mensual de la renta. En el art. 4 c) y d) se indican dos cláusulas abusivas sobre la forma del pago de la renta que no se podrán adoptar por el arrendador: se refieren al adeudo automático en la cuenta corriente bancaria del arrendatario o mediante un cheque o pagaré del arrendatario, y que el arrendador pueda retener la parte correspondiente de la renta del salario del arrendatario. El caso de controversia con el pago de la renta, el arrendador deberá dirigirse a la *Commission départementale de conciliation* o al *Tribunal d'Instance*. El plazo de caducidad que tiene el arrendador para reclamar la renta impagada es de cinco años, según el art. 2224 del *Code Civil*<sup>273</sup>. El arrendador no puede desalojar al arrendatario si paga la renta con retraso, como detalla el art. 6 de la ley mencionada anteriormente.

Existe una previsión, en el art. 24 de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986*, en virtud de la cual se admite el pacto en caso de impago de la renta, del seguro o de la fianza, para que se pueda desalojar al arrendatario sin necesidad de instar un proceso judicial. Para ello, el arrendador debe seguir los siguientes pasos: debe requerir formalmente de pago al arrendatario, y si pasado un mes desde el requerimiento no se ha producido el pago, el arrendador puede acudir a los tribunales, así como a un organismo denominado *Commission de coordination des actions de préventions des expulsions locations* para su asesoramiento. El arrendador también puede incorporar al contrato una cláusula penal en caso de que el arrendatario no pague en tiempo y forma.

---

<sup>271</sup> Así lo declaró la Cour de cassation, Chambre civile 3, du 30 octobre 2013, 12-21.034. Consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000028147379&fastReqId=1737901183&fastPos=3>.

<sup>272</sup> El lugar de pago por defecto es el domicilio del arrendatario, según el art. 1247 del *Code Civil*. En la actualidad, esta regla solo sirve para fijar qué tribunales serán competentes en caso de un litigio que tenga por objeto la vivienda arrendada.

<sup>273</sup> HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil, op. cit.*, pp. 3778-3781.

El arrendatario está autorizado a no pagar la renta cuando debido al incumplimiento de las obligaciones del arrendador, en especial la de efectuar las obras de reparación, la vivienda resulte inhabitable: es la denominada *exception d'inexécution*. El art. 6 de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986* permite que se pueda, de manera temporal, suprimir la totalidad o una parte de la renta del arrendamiento por la ejecución de obras de mejora en la vivienda.

En Bélgica, el art. 1728 del *Code Civil* establece que el arrendatario tiene que pagar la renta según se ha pactado<sup>274</sup>. La renta inicial se acuerda en el contrato y puede no incluir otros gastos y cargas o *kosten y lasten*. En caso de impago de la renta, el arrendador debe requerir de pago al arrendatario. Si el arrendatario no atiende al requerimiento, el arrendador puede interponer una demanda de desahucio y realizar un procedimiento de conciliación o un procedimiento ordinario<sup>275</sup>. Existe un régimen de control de rentas, durante nueve años, para evitar que se celebren sucesivamente nuevos contratos con diferentes arrendatarios a los cuales se les eleve progresivamente la renta.

#### 4.2.5. Actualización de la renta

La actualización de la renta se regula en el art. 18.1 LAU 1994. Durante la vigencia del contrato de arrendamiento, la renta solo se podrá revisar por el arrendador o el arrendatario –aunque lo habitual es que lo haga el arrendador para actualizarla al incremento del coste de la vida– en la fecha en que se cumpla cada año de vigencia del contrato, según hayan pactado las partes<sup>276</sup>. En defecto de pacto, no se actualizará la

<sup>274</sup> GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge*, *op. cit.*, p. 389.

<sup>275</sup> HAFNER, M., BOUNJOUH, H., “Belgium”, *op. cit.*, p. 111, explican todo el *iter* desde el impago de la renta hasta los distintos procedimientos, es decir, el de conciliación y el ordinario.

<sup>276</sup> LASARTE ÁLVAREZ, C., *Principios de Derecho Civil III*, *op. cit.*, pp. 249-251. GONZÁLEZ PACANOWSKA, I., “Artículo 18. Actualización de la renta”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013, p. 610, precisa que los acuerdos posteriores al contrato relativos a la cuantía de la renta o su actualización no suponen novación extintiva. En relación con el índice de actualización, atiéndase la STS de 4.3.1994, RJ 1994\1650. GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 18. Actualización de la renta”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014, pp. 404-414. FÍNEZ RATÓN, J. M., “Artículo 18”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 229-237. FUENTES-LOJO LASTRES, A., “Las revisiones de rentas de los contratos de arrendamiento urbanos después de las reformas introducidas por la Ley 2/2015, de desindexación de la economía española”, *Diario La Ley*, 8581, 2015, pp. 1135-1136. SALANOVA VILLANUEVA, M., “Alteraciones”, *op. cit.*, pp. 447-449. CARRASCO PERERA, A., CORDERO LOBATO, E., GONZÁLEZ CARRASCO, C., *Derecho de la Construcción*, *op. cit.*, pp. 727-729.



renta ya que no se permite la actualización automática<sup>277</sup>. La renta base para calcular la actualización no se refiere a la contractual inicial sino a la que se ha venido acumulando<sup>278</sup>.

La renta actualizada será exigible al arrendatario a partir del mes siguiente a la realización de la notificación<sup>279</sup> de dicho aumento. Esta notificación debe expresar el porcentaje de alteración y, si el arrendatario lo exige, debe acompañar la certificación del Instituto Nacional de Estadística que se refiere al Índice General Nacional y no al índice correspondiente para las viviendas arrendadas, aunque esta ya no supone un límite máximo a su actualización si existe pacto expreso<sup>280</sup>. Se considera válida la notificación efectuada mediante el recibo de la mensualidad del pago precedente. La actualización de la renta prevista en el art. 18 LAU 1994 contrasta con la revisión de la renta del art. 100 LAU 1964, que se remitía a su desarrollo y actualización mediante unos Decreto bianuales que previesen los índices concretos que nunca se aprobaron, con los efectos perjudiciales que ello supuso<sup>281</sup>.

En el Reino Unido, se regulan distintos procedimientos legales para los aumentos de la renta del arrendamiento en el ámbito del *assured shorthold tenancy*. Estos procedimientos pueden ser sustituidos por un acuerdo expreso en el contrato que establezca un incremento de la renta a precio de mercado. Respecto de los incrementos,

---

<sup>277</sup> PARRA LUCÁN, M. A., *El Contrato de Arrendamiento de Vivienda*, *op. cit.*, p. 143, precisa que es posible un pacto de no actualización o de actualización con arreglo a un índice diferente al IPC. Advierte que no es posible una actualización automática. En el mismo sentido se manifiestan GARCÍA PRESAS, I., “La protección legal”, *op. cit.*, p. 694, VÁZQUEZ BARROS, S., *Ley de arrendamientos*, *op. cit.*, p. 147, y LASARTE ÁLVAREZ, C., *Principios de Derecho Civil III*, *op. cit.*, pp. 249-251. Sobre la no actualización automática, véanse las SSTs de 5.3.2009, RJ 2009\1630, de 22.5.1997, RJ 1997\4238, de 19.6.1985, RJ 1985\3298, de 23.6.1986, RJ 1986\3791, y de 31.1.1998, RJ 1998\354.

<sup>278</sup> A tenor de la STS de 22.5.1997, RJ 1997\4238, se produce la “[l]a renta que ha de servir de base para aplicar los incrementos en las revisiones a realizar no es, en modo alguno, la contractual inicial sino la acumulada “exigible”. En el mismo sentido se expresan las SSTs de 25.11.1986, RJ 1986\7721, de 9.3.1988, RJ 1988\1608, de 20.7.1989, RJ 1989\5765, de 22.6.1984, RJ 1984\3256, y de 13.5.1986, RJ 1986\2721.

<sup>279</sup> Expresa el segundo inciso del art. 18.2 que “[s]erá válida la notificación efectuada por nota en el recibo de la mensualidad del pago precedente”. PARRA LUCÁN, M. A., *El Contrato de Arrendamiento de Vivienda*, *op. cit.*, p. 162, en relación con el consentimiento por escrito expresa que la forma exigida pretende evitar consentimientos tácitos o presuntos que puedan ser negados por el arrendador, y sobre el consentimiento tácito expresa que “sólo podrá apreciarse si se prueba un comportamiento del arrendador que, de modo concluyente y rotundo, implique su aquiescencia con la actuación del arrendatario”. En el mismo sentido, GONZÁLEZ PACANOWSKA, I., “Artículo 18”, *op. cit.*, p. 417. La STS de 5.7.1989, RJ 1989\5399, apreció como notificación suficiente la que se realiza en un acto de conciliación, y la STS de 9.9.1991, RJ 1991\6273, considera que en caso de varias notificaciones, la última deja sin efecto a las que se hubiesen hecho con anterioridad.

<sup>280</sup> AVILÉS GARCÍA, J., “Arrendamiento de viviendas”, *op. cit.*, p. 234, sobre el pacto de actualización precisa que será válido “aun cuando con éste se perjudique al inquilino desde el comienzo del contrato [...] con carácter supletorio [...] se seguirá aplicando imperativamente el mismo índice general conforme al IPC”.

<sup>281</sup> Véase *supra* apartado 3.2 de este Capítulo.

el arrendador los podrá realizar sin que el arrendatario pueda oponerse<sup>282</sup>. En caso de que el arrendatario esté en desacuerdo con la renta acordada, puede recurrir el aumento ante el *First-tier Tribunal* o Tribunal de primera instancia de la *Property Chamber* o Cámara de la Propiedad Urbana, cuya resolución sobre el aumento de la renta será recurrible ante el *Upper Tribunal*, que es el Tribunal superior.

Asimismo, en Francia, el art. 3 de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986* permite al arrendador revisar la renta si en el contrato de arrendamiento se prevén los índices de actualización; en caso de falta de previsión, la renta no puede elevarse hasta la finalización del contrato. Para calcular correctamente el incremento de la renta, según el art. 17 de la referida disposición, el arrendador necesita contar con la cantidad total de renta, el índice de incremento para la renta de los arrendamientos y el incremento efectivo del año anterior de los arrendamientos sujetos al mismo marco de referencia.

Finalmente, en Bélgica, el incremento de la renta viene establecido en el art. 6 de la *Loi modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer*. La posibilidad de indexar la actualización de la renta debe requerirse por escrito por el arrendador. Esta indexación tiene un efecto retroactivo limitado de tres meses, y la actualización de la renta prescribe cada año<sup>283</sup>. La renta se puede incrementar salvo en dos excepciones, contempladas en el art. 1 *bis*: que el valor de la renta del arrendamiento haya aumentado o disminuido con al menos un 20% debido a una alteración de las circunstancias de dicho arrendamiento<sup>284</sup>, y cuando el valor de la renta se haya incrementado un mínimo de un 10%, como consecuencia del trabajo ejecutado por el arrendatario o *werkzaamheden*<sup>285</sup>, como sería un ejemplo las obras de mejora previstas en el art. 7.

#### 4.2.6. Pago de otros gastos diferentes de la renta

El arrendatario puede estar obligado a pagar otros gastos que serían de cuenta del arrendador si existe un pacto entre las partes, según prevé el art. 20 LAU 1994. Estos

<sup>282</sup> ORGI, P., “England and Wales”, *op. cit.*, p. 163, explica sobre los incrementos de la renta que es difícil que el arrendatario pueda oponerse.

<sup>283</sup> HAFFNER, M., BOUNJOUH, H., “Belgium”, *op. cit.*, p. 113, explican sobre el aumento de la renta que debe hacerse con un preaviso de tres meses.

<sup>284</sup> Respecto de las alteraciones en las circunstancias del arrendamiento, la sentencia de la Cour de Cassation, du 12 février 1972, Pas., 1972, I, 542, las define como las que no existían en el momento de la celebración del contrato y no se podían prever.

<sup>285</sup> Véase la sentencia de la Cour de Cassation, du 21 Juin 2004, Echos log, 2005, 30 and R.A.B.G. 2005, 565, que ha establecido este incremento de la renta con carácter imperativo.

gastos se refieren a: los necesarios para el adecuado mantenimiento del inmueble, es decir, las obras que tengan que pagar todos los propietarios de una vivienda en régimen de propiedad horizontal, como por ejemplo la reparación de la fachada; los servicios y suministros del inmueble, como el pago de la cuota de la comunidad de propietarios y otros servicios de que goce la comunidad<sup>286</sup>; y los tributos municipales, como el abono de la tasa de basuras o del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Este último caso merece especial atención porque supone la repercusión al arrendatario, que tiene cedido el derecho de uso sobre la vivienda, de un impuesto que grava el derecho de propiedad, que no es objeto de cesión mediante el arrendamiento. Por este motivo, entendemos que dicho pacto debería excluirse, sobre todo cuando perjudique al arrendatario, según prohíbe el art. 6 LAU 1994. Durante el plazo mínimo del contrato, la suma que el arrendatario tiene que abonar por estos gastos –excepto los tributos– solo podrá incrementarse anualmente por acuerdo de las partes, y nunca en un porcentaje superior al doble del que pueda incrementarse la renta<sup>287</sup>, de conformidad con el art. 18.

De manera adicional, el arrendatario tendrá que pagar también por otros gastos de servicios externos que reciba, de acuerdo con el art. 20.3 LAU 1994, salvo que las partes pacten que estos gastos se incluyan en el pago de la renta. Estos servicios, relativos a los suministros de agua, gas, electricidad, calefacción y comunicaciones, no se prestan por estar la vivienda arrendada, sino que se prestan en ella. La acreditación de estos gastos se realizará como la del pago de la renta, de conformidad con el art. 20.4 LAU 1994.

En el Reino Unido, el arrendatario deberá satisfacer los gastos de los servicios y suministros<sup>288</sup>, y no se prevé que se puedan integrar en la renta. Por su parte, en Francia, el *Décret n°87-713 du 26 août 1987 pris en application de l'article 18 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière et fixant la liste des charges récupérables* establece los gastos que debe pagar el arrendatario. Estos van

---

<sup>286</sup> La STS de 5.2.2010, RJ 2010\524, determina que el arrendador puede repercutir al arrendatario el importe íntegro de los servicios y suministros, salvo que exista un pacto expreso entre las partes que los ponga a cargo del arrendador, y siempre al margen de la renta actualizada.

<sup>287</sup> DÍEZ-PICAZO, L., *Fundamentos*, op. cit., Volumen cuarto, p. 303, sobre este supuesto consideró incluidos “los gastos de sostenimiento y conservación del inmueble, el pago de los servicios con el que el inmueble cuente, y los tributos que el arrendador haya de pagar. Más difícil de puntualizar es la expresión «cargas y responsabilidades»”. ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II*, op. cit., p. 700.

<sup>288</sup> ORGI, P., “England and Wales”, op. cit., p. 166, sobre los suministros expone que deben ser proporcionados por el arrendador y tiene que pagarlos el arrendatario. TANHILL, R., *A Guide to Housing Law*, op. cit., pp. 110-124.

referidos a los servicios y suministros, a los gastos de la comunidad de propietarios de la finca donde se cuente la vivienda arrendada, a los gastos de mantenimiento y reparación, así como el pago de determinados impuestos.

Finalmente, en Bélgica, según el art. 5 de la *Loi modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer*, los gastos que deberá abonar el arrendatario se refieren a los siguientes servicios: agua, gas, electricidad, climatización, mantenimiento del edificio donde radique la vivienda arrendada, comunicaciones, la tasa de residuos y la tasa de contaminación. Estos gastos se pueden incrementar<sup>289</sup> o convertirse en gastos corrientes<sup>290</sup> o *daadwerkelijk gemaakte kosten*, según el art. 1728 *ter* del *Code Civil* y el art. 7 de la ley mencionada. Otras tasas como el impuesto sobre la propiedad de la vivienda van siempre a cargo del propietario<sup>291</sup>, motivo por el cual cabe apostar por prohibir su pago por parte del arrendatario en nuestro Derecho.

#### **4.2.7. La fianza: atención especial a la problemática generada por su depósito obligatorio**

El arrendador, que es la Administración, tiene derecho a recibir la *fianza*, de conformidad con el art. 36.1 LAU 1994. La fianza se configura como una *prenda irregular*<sup>292</sup> que garantiza los posibles desperfectos que se puedan ocasionar en la vivienda, así como el impago de la renta. Una vez haya finalizado el plazo por el que se

<sup>289</sup> ORGI, P., “England and Wales”, *op. cit.*, p. 116, sobre este incremento de los servicios explican que puede ser determinado por las partes o por el juez de paz.

<sup>290</sup> GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge*, *op. cit.*, p. 389.

<sup>291</sup> HAFFNER, M., BOUNJOUH, H., “Belgium”, *op. cit.*, pp. 115-116, sobre estos gastos expresan que pueden ser revisados judicialmente.

<sup>292</sup> Véase *supra* apartado 2.2.5 de este Capítulo, sobre la consideración de la fianza como prenda irregular. El Tribunal Supremo definió a la fianza como prenda irregular en sus SSTS de 2.7.1970, RJ 1970\1141, y de 22.12.2004, RJ 2004\421. La prenda irregular es un derecho real de garantía consistente en una prenda ordinaria que va recaer sobre un bien que no está especificado y que es fungible, en este caso sobre una cantidad concreta de dinero. Una vez que ha finalizado el contrato de arrendamiento y que la vivienda no haya sufrido desperfectos, el acreedor pignoraticio, es decir, el arrendador, deberá devolver esta cantidad al deudor, es decir, el arrendatario. Al tratarse de una garantía, si se incumple la obligación principal que garantiza la prenda, el acreedor pignoraticio se quedará con la suma de dinero que constituye la prenda irregular. Atiéndase DÍAZ BRITO, F. J., “Prenda irregular con intervención de tercero: ¿garantía real?”, en CABANILLAS SÁNCHEZ, A., *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo*, vol. 3, Madrid, Civitas, 2003, pp. 3685-3698, y GÓMEZ DE LA ESCALERA, C., “La fianza arrendaticia y su depósito obligatorio”, *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 125, 2000, pp. 485-504. Cfr. ATAZ LÓPEZ, J., “Artículo 36. Fianza”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013, pp. 1039-1045, quien aprecia que no puede hablarse de *depósito* ni siquiera *irregular* porque es esencial al depósito la obligación de guardar y restituir, de modo que donde no hay finalidad de guarda no puede existir tal depósito. Además, este depósito normalmente es gratuito y a favor del depositante, y esto no sucede en el ámbito de la LAU.

ha arrendado, si no se ha producido ningún desperfecto<sup>293</sup> en la vivienda ni se ha impagado la renta, el arrendador deberá devolver el importe de la fianza al arrendatario. En el arrendamiento de vivienda, esta fianza se encuentra limitada por la ley: solo puede ser equivalente a una mensualidad de renta<sup>294</sup> y tiene que abonarse en metálico. La fianza no se sujeta a actualización durante los tres primeros años de contrato<sup>295</sup>, de acuerdo con el art. 36.2 LAU 1994. Pese a esta limitación, se podrá exigir su aumento por el arrendador o su disminución por el arrendatario en cada prórroga anual del plazo mínimo, con el límite de dos mensualidades de la renta vigente. Determinados entes públicos<sup>296</sup>, previstos en el art. 36.6, quedan exceptuados de la obligación de prestar fianza. Además de esta fianza, que se puede calificar de *ordinaria*, se podrá pactar libremente una fianza *adicional*<sup>297</sup>, que se deberá prestar igualmente en metálico. Esta fianza no se limita cuantitativamente porque en tal caso disminuiría la función de garantía para la que se constituye.

El arrendador deberá depositar la fianza en la institución de la Comunidad Autónoma donde se haya realizado el arrendamiento, en virtud de la DA 3 LAU 1994; esta disposición trae causa de la Ley de 19 de abril de 1939, que preveía el depósito de la fianza en un organismo público recaudador<sup>298</sup>. Esta exigencia genérica de la LAU 1994 supone que se priva al arrendador del disfrute de esta fianza, con el compromiso de devolvérsela al arrendatario al finalizar el contrato, previo retorno por parte de la Administración depositante<sup>299</sup> si se cumplen los requisitos explicados anteriormente.

---

<sup>293</sup> ROJO AJURIA, L., “Artículo 36”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 370-377. ATAZ LÓPEZ, J., “Artículo 36. Fianza”, *op. cit.*, pp. 1048-1049. CRESPO ALLUÉ, F., “Artículo 36. Fianza”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014, pp. 863-869. VÁZQUEZ BARROS, S., *Ley de arrendamientos*, *op. cit.*, pp. 216-220. CARRASCO PERERA, A., CORDERO LOBATO, E., GONZÁLEZ CARRASCO, C., *Derecho de la Construcción*, *op. cit.*, pp. 729-733.

<sup>294</sup> Esta fianza de una mensualidad de renta ya se preveía en el art. 105 LAU 1964. Véase *supra* apartado 2.2.5 de este Capítulo.

<sup>295</sup> Atiéndanse GARCÍA PRESAS, I., “La protección legal”, *op. cit.*, p. 691, y ZAFORTEZA SOCÍAS, J. M., *ABC de los arrendamientos urbanos*, Barcelona, Bosch, 1996, pp. 46-47.

<sup>296</sup> Se refiere a la Administración General del Estado, a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, a las entidades que integran la Administración Local, a los organismos autónomos, a las entidades públicas empresariales y a sus entes vinculados o dependientes, a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, y a los Centros y Entidades Mancomunados.

<sup>297</sup> GARCÍA PRESAS, I., “La protección legal”, *op. cit.*, pp. 688-689, sobre la fianza adicional explica que “[l]as partes puede pactar cualquiera de las garantías convencionales que ofrece nuestro ordenamiento jurídico: de naturaleza real o personal, típicas o atípicas. El arrendatario las puede prestar personalmente o por medio de un tercero”.

<sup>298</sup> Véase *supra* apartado 2.2.5 de este Capítulo.

<sup>299</sup> BELLO JANEIRO, D., “La protección del arrendador mediante la formalización del contrato, la inscripción en el Registro de la Propiedad y la Fianza”, en COLINA GAREA, R. (dir.), *La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas. Perspectiva desde la*

Por este motivo, el arrendador no puede renunciar a la fianza ni disminuirla, pero sí aumentarla o pactar otro aseguramiento aparte de la fianza, sin que este aumento sea objeto de percepción por el organismo gestor de las fianzas de las Comunidades Autónomas, de conformidad con el art. 36.5 LAU 1994.

Aunque la finalidad de depositar la fianza en el organismo público<sup>300</sup> correspondiente consista en garantizar que si procede su devolución se retorne el importe de la fianza al arrendatario, lo cierto es que supone una forma de financiación para la Administración depositante como recurso financiero de Derecho Público<sup>301</sup> y a coste cero, porque no debe satisfacer intereses por dicha financiación, a diferencia de lo que sucedería si utilizase otro mecanismo. En el caso del arrendamiento derivado de la expropiación temporal del uso, se podría optar por la supresión de la obligación de depositar la fianza, porque al ser la Administración parte arrendadora ya se garantiza un control público sobre la renta, aunque el organismo público depositante difiera de la Administración arrendadora. En caso de suprimir dicha obligación, la Administración expropiante y arrendadora se constituiría en la depositaria de la fianza del arrendamiento, del mismo

---

*reforma*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, p. 317, expresa al respecto que este criterio no opera para los entes autonómicos depositantes porque “el organismo autonómico no tiene ni puede, al menos fácilmente, tener constancia del momento en que el arrendatario ha procedido a dejar vacío el inmueble y ha entregado las llaves”.

<sup>300</sup> ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II, op. cit.*, p. 681, reflexionó al respecto de la exigencia de la fianza: “siendo una *protección* para el arrendador, ya se encargará éste de pedirla, sin que se vea porqué ha de imponérsele que lo haga, si es que quiere renunciar a ser garantizado o no quiere ejercer su derecho a serlo. Pero a poco que se ahonde, se descubre la razón de este *velar* por los *bien* del arrendador. Se trata simplemente de una forma más de meter las Administraciones públicas la mano en el bolsillo del ciudadano, así que no hay preocupación por su bien, sino intento de conseguir sumas a su costo”.

<sup>301</sup> El propio Tribunal Supremo ha afirmado que la fianza de los arrendamientos es un recurso financiero de derecho público. La STS, 3ª, de 24.12.2001, RJ 2002\1558, expone su doctrina al respecto. En el mismo sentido se pronuncian las SSTs, 3ª, de 13.7.1992, RJ 1992\6223, de 27.1.1993, RJ 1993\420, de 19.12.1995, RJ 1995\9890, de 5.6.1998, RJ 1998\6142, de 12.11.1998, RJ 1998\9568, y de 29.12.1999, RJ 1999\10037. La STS, 3ª, de 3.5.2007, RJ 2007\4388, explica que “la denominada fianza arrendaticia urbana es, ante todo, un instrumento de garantía, establecida con la finalidad de proteger los derechos del arrendador ante eventuales incumplimientos por el arrendatario de las obligaciones que le son propias [...] no es en sí misma un tributo o una prestación patrimonial de carácter público”. PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, pp. 188-194. Existen varios autores que no admiten la calificación de la fianza como ingreso de carácter público. Cfr. BELLO JANEIRO, D., “La protección del arrendador”, *op. cit.*, p. 262, expresa que no se puede considerar, como hacen algunas normas autonómicas como la Ley 8/1997, de Andalucía, la fianza como ingreso público porque “si bien el título para que las Comunidades Autónomas ingresen por este concepto pueda ser correcto, esto no significa que en la práctica se manifieste en una política de efectivo bienestar”. MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 49, opinan que “sólo habrá ingreso público cuando el ente que recibe aquél tenga sobre el mismo plena disponibilidad, esto es, cuando ostente título jurídico suficiente para afectarlo al cumplimiento de sus fines”. MARÍN LÓPEZ, J. J., “Fianza arrendaticia, competencias autonómicas y obligaciones contractuales (Al hilo del auto del Tribunal Constitucional 242/1993, de 13 de julio)”, *Derecho Privado y Constitución*, 2, 1994, p. 343, considera que “no es un ingreso de carácter tributario, pues malamente se puede predicar esa naturaleza a un ingreso en las arcas públicas que luego tiene que ser restituido por el receptor”.

modo que determinados entes públicos cuando actúan como arrendatarios están exentos de la obligación de prestar fianza, de conformidad con el art. 36.6.

De entre las Comunidades autónomas que establecen la expropiación temporal del uso de viviendas, todas excepto Navarra han dispuesto la exigencia del depósito de la fianza en la Administración. La fianza, como depósito obligatorio, al tratarse de una prestación patrimonial de carácter público debe respetar la reserva de ley del art. 31.3 CE<sup>302</sup>. Las Comunidades Autónomas que han previsto normas sobre expropiación temporal del usufructo regulan el depósito de la fianza –y la supresión en el caso de Navarra– en las siguientes normas: la Ley 13/1996, de 29 de julio, por la que se regula el registro y el depósito de fianzas de los contratos de fincas urbanas y que modifica la Ley 24/1991, de la vivienda<sup>303</sup>, de Cataluña; la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros<sup>304</sup>; el Capítulo Segundo de la Ley 2/2014 y el Decreto 45/1985, de 22 de Febrero, por el que se regula la emisión de Papel de Fianza en materia de vivienda<sup>305</sup>, de Canarias; el art. 54 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda y el Decreto 174/1983, de 1 de agosto, por el que se regula la emisión de papel de fianzas por el Departamento de Política Territorial y Transportes del Gobierno Vasco<sup>306</sup>; el Decreto Foral 240/1998, de 3 de agosto, por el que se suprime el depósito de fianzas correspondientes a contratos de arrendamientos urbanos ante la Administración de la Comunidad Foral de Navarra<sup>307</sup>; el Decreto 333/1995, de 3 de noviembre, del Gobierno Valenciano, por el que se regula el régimen de fianzas por arrendamiento de fincas urbanas y prestaciones de servicios o suministros complementarios en la Comunidad Valenciana<sup>308</sup>; y la Ley 3/2001, de 26 de abril, de la Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura<sup>309</sup>.

Estas normas, salvo la navarra, también prevén las infracciones y sanciones correspondientes en caso de incumplimiento por parte del arrendador de la obligación de depositar la fianza. A modo de ejemplo, la Ley 13/1996, de Cataluña, establece en su

<sup>302</sup> La STS, 3ª, de 3.5.2007, RJ 2007\4388, declaró que la prestación patrimonial pública consistente en la obligación del arrendador de depositar la fianza a favor de la Administración tiene reserva de ley.

<sup>303</sup> BOE de 23.8.1996.

<sup>304</sup> BOE de 6.2.1998.

<sup>305</sup> BOC de 1.3.1985.

<sup>306</sup> BOPV de 23.8.1983.

<sup>307</sup> BON de 6.11.1988.

<sup>308</sup> DOCV de 9.11.1995.

<sup>309</sup> BOE de 26.6.2001.

art. 3 que las fianzas se deben depositar en el ente denominado *Institut Català del Sòl* o Instituto Catalán del Suelo, que tiene encomendado el registro y depósito de las fianzas de los contratos de arrendamiento de las fincas urbanas de Cataluña. Estas fianzas tienen como destino la inversión para la construcción pública de viviendas, con especial atención a las promociones en régimen de arrendamiento y las actuaciones directas en los procesos de renovación urbanos.

Al concluir el arrendamiento, el arrendador deberá restituir la fianza al arrendatario. No se puede compensar<sup>310</sup> la renta debida con la fianza durante la vigencia del contrato de arrendamiento; en cambio es posible la compensación cuando ha concluido el plazo del contrato. Si a la finalización del contrato de arrendamiento la vivienda ha sufrido desperfectos o se han impagado los servicios contratados, el arrendador podrá utilizar la fianza para sufragar los gastos que le haya ocasionado, pero tendrá que probar que existen estos daños<sup>311</sup>. Si la vivienda está amueblada, resulta oportuno dejar constancia documental conforme a la cual el estado del mobiliario es apto y no ha sufrido desperfectos. El retraso en la devolución de la fianza generará intereses si concurren tres requisitos: que el arrendatario no haya devuelto la posesión de la finca al arrendador, advirtiéndole que en el arrendamiento fruto de la expropiación temporal del uso la Administración deberá restituir la posesión al sujeto expropiado; cuando el saldo de la fianza que se devuelva sea líquido; y por el transcurso de un mes desde la entrega de las llaves.

En el Reino Unido, la fianza del arrendamiento o *deposit*<sup>312</sup> viene regulada conjuntamente para Inglaterra y Gales en la *Housing (Tenancy Deposits) (Prescribed Information) Order 2007*, que desarrolla las secciones 213 (5) y (10) y la 250 (2) (b) de la *Housing Act 2004*. Sobre la *Prescribed information relating to tenancy deposits* o

<sup>310</sup> BELLO JANEIRO, D., “La protección del arrendador”, *op. cit.*, p. 271, explica que la *fianza* “se trata de un beneficio concedido en provecho exclusivo del arrendador, para satisfacer su interés de que las obligaciones arrendaticias”. En el mismo sentido, VIVES, I., “La resolución del contrato de arrendamiento y la devolución de la fianza”, *Inmueble: Revista del sector inmobiliario*, 150, 2015, pp. 6-9. A tenor de la STS de 3.6.2009, RJ 2009\331374, no es posible compensar las rentas debidas con la fianza, por su función de garantía de las obligaciones del arrendatario.

<sup>311</sup> La STS de 29.3.2001, RJ 2001\3989, detalla que “el incumplimiento puede dar lugar «per se» a la indemnización, pero ello no significa que se haya abandonado la doctrina general de que el incumplimiento contractual no genera el desencadenamiento inexorable de los daños y perjuicios”. Sobre el incumplimiento en esta materia, véanse las SSTS de 8.2.1996, RJ 1996\1345, de 1.4.1996, RJ 1996\2875, de 13.5.1997, RJ 1997\3842, de 17.11.1999, RJ 1999\8613, de 18.4.2000, RJ 2000\2976, de 23.5.2000, RJ 2000\3917, y de 10.6.2000, RJ 2000\4407.

<sup>312</sup> ORGI, P., “England and Wales”, *op. cit.*, p. 167, sobre el concepto *deposit* explica que garantiza las obligaciones del arrendatario respecto del arrendamiento. Respecto de la fianza del arrendamiento, atiéndase STANDING, R., “Tenancy deposit - landlord’s failure to provide prescribed information: *AYANNUGA v SWINDILLS*”, *Landlord & Tenant Review*, 17, 2013, pp. 134-137.



información preceptiva de la fianza de los arrendamientos, la sección 2 (1) (g) establece que debe contener unos elementos entre los que se encuentran el importe y la conformidad del arrendatario acerca de la información proporcionada por el arrendador, en especial el inventario. La cuantía habitual de la fianza equivale a entre cuatro y seis semanas de renta<sup>313</sup>, y no existe obligación del arrendador de depositarla en un ente público.

En lo que se refiere a Francia, no se exige la obligación de prestar fianza<sup>314</sup>, sino que las partes pueden acordar su constitución. El art. 22 de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986*, que regula la fianza, prevé que no podrá superar la cuantía equivalente a una mensualidad de renta<sup>315</sup>. Esta norma no dispone cómo debe utilizar el arrendador la fianza del arrendamiento, pero prohíbe exigir la fianza si se han solicitado dos mensualidades de la renta por adelantado.

Una vez el contrato ha finalizado, el arrendador tiene que devolver al arrendatario la fianza en un plazo de dos meses después del retorno de las llaves por parte del arrendatario, de conformidad con el art. 6 de la *Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*. Si el arrendador no devuelve la fianza al arrendatario, este puede iniciar un procedimiento administrativo ante la *Commission départementale de conciliation*, que si no acaba con un acuerdo le habilita para acudir a la justicia ordinaria. La competencia objetiva de la vía jurisdiccional se determina en función de la cuantía de las fianzas no devueltas; si se trata de una cuantía inferior a 4.000 euros, la competencia corresponderá al *Juge de proximité* y, si es superior, al *Tribunal d'instance*.

El art. 23 de la *Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* dispone la creación de la *Garantie universelle des loyers* o Garantía universal de los alquileres. Consiste en una caución para evitar el desahucio del arrendatario por el impago de la renta, ya que cuando se constituye esta garantía se

<sup>313</sup> ORGI, P., "England and Wales", *op. cit.*, p. 168, detalla sobre la cuantía de la fianza que es la equivalente a seis mensualidades de renta y que debe ser devuelta al finalizar el arrendamiento. DAVEY, F., SMITH, D., *The Housing Act 2004 and Residential Lettings*, *op. cit.*, pp. 133-151.

<sup>314</sup> HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., "France", *op. cit.*, pp. 130-131, respecto de la fianza expresan que no es un depósito obligatorio, pero que se formaliza para cubrir los daños que puedan existir en la vivienda después del uso por parte del arrendatario, y que debe ser retornada al arrendatario en un plazo de dos meses.

<sup>315</sup> Esta fianza se redujo de dos meses a un mes mediante el art. 10 de la *Loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat (1)*, que modificaba el art. 22 antes mencionado.

compensa al arrendador dicho impago. Para poder suscribir esta garantía, el arrendatario tiene que tener unos ingresos de como mínimo dos veces el importe de la renta y no puede ser un pariente del propietario. Este contrato se formalizará ante un ente denominado *Agence de la garantie universelle des loyers*.

Por último, en Bélgica, el art. 10 de la *Loi modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer* regula la fianza del arrendamiento de vivienda. Las partes deben acordar que el arrendatario pague una fianza<sup>316</sup> al inicio del arrendamiento. La fianza se puede utilizar para reparar daños en la vivienda o elementos de uso habitual, como las llaves, así como para compensar, en caso de impago del arrendatario, la renta debida y no satisfecha. La cuantía máxima permitida de la fianza equivale a dos mensualidades de renta, y si se formaliza mediante una garantía bancaria, no puede superar la cantidad correspondiente a tres mensualidades. Existen cuatro posibilidades para formalizar la fianza:

- a) Pagar en efectivo en una cuenta bancaria que devengue intereses el nombre del arrendatario. Se trata de una cuenta bloqueada y no se requiere la autorización del arrendatario para poder retirar el dinero. Si el propietario recibe el depósito en efectivo y se niega a depositarlo en la cuenta, tiene que abonar al arrendatario un interés equivalente a lo que habría devengado en la cuenta bancaria. Por otra parte, si el arrendador permanece en mora después de recibir el aviso del retorno de la fianza, debe pagar al arrendatario los intereses legales a partir de la fecha de la notificación.
- b) La emisión de una garantía bancaria. El arrendatario tiene que satisfacer la fianza a la entidad bancaria mediante unas cuotas establecidas hasta un máximo de tres años. La entidad bancaria ofrece al propietario una carta de garantía. El arrendador no recibirá ningún interés por parte del arrendatario y tendrá que pagar al arrendatario los intereses desde el día en el que el depósito esté totalmente abonado.
- c) La emisión de una garantía bancaria con la asistencia del centro público de bienestar social u *Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn*. La entidad bancaria puede emitir una garantía bancaria con la intermediación de este centro, que avalará al arrendatario. El depósito puede ser de hasta el equivalente a tres

---

<sup>316</sup> HAFFNER, M., BOUNJOUH, H., “Belgium”, *op. cit.*, p. 118, sobre el concepto de *fianza* aluden que garantizaba el cumplimiento de las obligaciones del arrendatario.

mensualidades de renta. Estos depósitos solamente se pueden volver a sellar después de la terminación del contrato, si media el acuerdo de ambas partes o si lo ordena un juez.

d) Un depósito en especie. Se puede acordar por las partes y puede consistir en joyas, acciones u oro, entre otros bienes. No existe una cantidad máxima en este tipo de depósito.

#### **4.2.8. Las obras de conservación como obras necesarias: el necesario consentimiento del sujeto expropiado pese a no ser parte arrendadora del contrato**

El propietario de la vivienda, es decir, el sujeto expropiado, debe efectuar las denominadas obras de conservación, que son aquellas reparaciones necesarias para mantener las condiciones de habitabilidad<sup>317</sup> de la vivienda. Estas obras tienen su antecedente directo en las obras de reparación<sup>318</sup> previstas en el art. 107 LAU 1964. Aunque se disponga en el art. 21 LAU que son obras a cargo del arrendador, en este caso solamente la Administración arrendadora podrá ordenar su realización, bajo apercibimiento de ejecución subsidiaria por sí o a través de un tercero que la Administración ordene en caso de incumplimiento, como sucede en el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña<sup>319</sup>. Sin embargo, aunque la normativa<sup>319</sup> no lo prevea, deberá mediar el consentimiento del sujeto expropiado porque es el poseedor mediato y propietario de la vivienda. Estas reparaciones no dan derecho a elevar la renta<sup>320</sup>, como se establece en el art. 21 LAU 1994, a diferencia de lo que sucedía en las obras de reparación del art. 107 LAU 1964.

No se encuentran incluidas dentro de las obras de conservación ni las pequeñas reparaciones que exija el desgaste de la vivienda por su uso ordinario, que van a cargo del arrendatario según los arts. 21.4 y 30 LAU 1994, ni a la reconstrucción de la vivienda si se destruye sin culpa del arrendador, de conformidad con el art. 21.1.2<sup>a</sup>, de la que se deriva la extinción del contrato de arrendamiento en virtud del art. 28.1 a). Si estas obras de conservación consisten en reparaciones urgentes para evitar un daño

<sup>317</sup> Véase *supra* apartado 4.2.2 del Capítulo Tercero. DÍEZ-PICAZO, L., *Fundamentos, op. cit.*, Volumen cuarto, p. 303, consideró que a conservación de la vivienda implicaba a ambas partes del arrendamiento. LASARTE ÁLVAREZ, C., *Principios de Derecho Civil III, op. cit.*, p. 251.

<sup>318</sup> Véase *supra* apartado 2.2.7 de este Capítulo.

<sup>319</sup> Sobre la ejecución subsidiaria como medio de ejecución forzosa de la Administración, véase *supra* apartado 4.2 del Capítulo Tercero e *infra* apartado 3.1 del Capítulo Séptimo.

<sup>320</sup> ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II, op. cit.*, pp. 684-685, sobre las reparaciones precisa que no se considerarán como tales las obras por destrucción de la cosa, porque en tal caso el concepto es el de *reconstruir*.

inminente o una incomodidad grave, las puede ejecutar el propio arrendatario previa comunicación al arrendador, quien cabe entender que a su vez lo transmitirá al sujeto expropiado, y le puede exigir el reembolso inmediato de su importe, según prevé el art. 21.3 LAU 1994.

En caso de que se produzca la destrucción de la vivienda por causa imputable al arrendador, el arrendatario tendrá derecho a percibir una indemnización por los daños causados, a la reconstrucción de la vivienda y a ser mantenido en el arrendamiento. El art. 1580 CC, referente a las obras de conservación<sup>321</sup>, resulta aplicable a falta de una disposición específica en la LAU 1994. Este precepto tiene un papel de *Leitbildfunktion* o regla legal de referencia<sup>322</sup> de una norma dispositiva porque contiene los *Gerechtigkeitsgehalt* o los juicios de valor fundamentales del legislador. Establece que a falta de pacto especial se atenderá a la costumbre sobre el sujeto obligado a realizar las obras, disponiendo que en caso de duda las ejecute el arrendador; esta última regla se basa en lo que el legislador considera una solución equilibrada. La concesión de la indemnización al arrendatario, por destrucción de la vivienda imputable al arrendador, tiene dos excepciones: que el deterioro sea imputable al arrendatario, en cuyo caso el arrendatario debe indemnizar al propietario y finaliza el arrendamiento, en virtud del art. 1563 CC, o cuando los daños impliquen la destrucción de la vivienda por causas ajenas al propietario, de acuerdo con los arts. 28 y 30 LAU 1994.

<sup>321</sup> LUCAS FERNÁNDEZ, F., “Comentario al artículo 1580”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011, p. 1165, acerca de la interpretación de la norma explica que puede ser una regla complementaria de la general. En el mismo sentido se pronuncian HIDALGO GARCÍA, S., “Artículo 1580”, en CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J., VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (dirs.), *Código Civil Comentado*, Volumen IV, Pamplona, Aranzadi, 2011, pp. 461-462, y BADENAS CARPIO, J. M. (actualización de Lucía Costas Rodal), “Artículo 1580”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, p. 1831. PUENTE DE PINEDO, L., “Artículo 1580”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 1724-1725.

<sup>322</sup> La *leitbildfunktion* es una construcción doctrinal alemana que identifica a una norma dispositiva como una regla legal de referencia, es decir, le otorga un carácter de modelo. El fundamento de este concepto consiste en que dicha norma sirve de indicación de lo que el legislador considera como solución equilibrada porque contiene los valores fundamentales del legislador o *Gerechtigkeitsgehalt*. Definen el concepto de *leitbildfunktion* SCHAPP, J., “Die Leitbildfunktion des dispositiven Rechts für die Inhaltskontrolle von Allgemeinen Geschäftsbedingungen nach § 9 Abs. 2 AGB-Gesetz”, *Der Betrieb: mit Recht Innovation sichern*, Vol. 31, 13, 1978, pp. 621-625, „[e]r unterscheidet zwischen dispositivem Recht mit Gerechtigkeitsgehalt und mit Zweckmäßigeitsgehalt. Das dispositive Recht mit Gerechtigkeitsgehalt hat Leitbildfunktion“, y WEICK, G., “Die Idee des Leitbildes und die Typisierung im gegenwärtigen Vertragsrecht”, *Neue juristische Wochenschrift*, Vol. 31, 1-2, 1978, pp. 11-15, „[d]ie Begründung dazu sagt, daß sich die Bestimmung, „anlehne“ an die von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze über die Leitbildfunktion des dispositiven Rechts. Hier begegnet man also erstmals dem Stichwort „Leitbild“. Véanse las SSTs de 6.5.1994, RJ 1994\3715, de 10.3.1971, RJ 1971\1654, de 24.9.1983, RJ 1983\4677, de 7.6.1988, RJ 1988\4823, y de 10.3.1971, RJ 1971\1654.

En el Reino Unido, no existe una obligación legal conforme a la cual una vivienda deba cumplir con las condiciones de habitabilidad. Pese a ello, la *Housing Health and Safety Rating System*<sup>323</sup>, que es una guía gubernamental para los propietarios de viviendas arrendadas, puede utilizarse a estos efectos para garantizar el cumplimiento de forma efectiva de dichas condiciones de habitabilidad. Por el contrario, el art. R642-1 del *Code de la construction et de l'habitation*, de Francia, establece que para proceder a la requisición temporal del usufructo de una vivienda de una persona jurídica, para cederla a un tercero que la destine al uso habitacional, el tercero deberá efectuar las obras necesarias para que la vivienda tenga las condiciones de confort y habitabilidad requeridas. Esta norma admite que el arrendatario pueda hacer obras en la vivienda y alterarla sin permiso del arrendador, aunque deberá soportar su coste. El art. 6 de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986* detalla las obligaciones del arrendador. El arrendador debe entregar la vivienda en condiciones “decentes”, es decir, que la vivienda cumpla con las condiciones de habitabilidad<sup>324</sup>. Esta obligación no permite que, en caso de impago de la renta, el arrendador pueda privar del uso de la vivienda al arrendatario. El art. 7 d) de la norma mencionada dispone que van a cargo del arrendador las reparaciones causadas por defectos de la construcción, por caso fortuito o por fuerza mayor. Estas obras son calificadas por el art. 606 del *Code Civil* como obras mayores, es decir, aquellas que afectan a las paredes, bóvedas, cubiertas y a la restauración de vigas, y define al resto como obras de mantenimiento<sup>325</sup>.

El arrendador tiene que ejecutar el resto de reparaciones que el arrendatario no está obligado a efectuar, según establecen el art. 6 de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du*

<sup>323</sup> DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Housing Health and Safety Rating System Guidance for Landlords and Property Related Professionals*, London, DCLG Publications, 2006, pp. 5-56, consultable en: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/9425/150940.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/9425/150940.pdf). ORGI, P., “England and Wales”, *op. cit.*, p. 173. TANHILL, R., *A Guide to Housing Law*, *op. cit.*, pp. 77-84. DAVEY, F., SMITH, D., *The Housing Act 2004 and Residential Lettings*, *op. cit.*, pp. 5-41.

<sup>324</sup> HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., “France”, *op. cit.*, p. 138, explican que las condiciones de habitabilidad se cumplen cuando se entrega la vivienda en buen estado para destinarla al uso habitacional y que no tenga reparaciones pendientes. Además, detallan que el arrendador está obligado a entregar la vivienda al arrendatario y que no puede privarle de la posesión en caso de impago de la renta. En el mismo sentido se pronuncian AVOUYI-DOVI, S., LECAT, R., LABONNE, C., “The housing market”, *op. cit.*, p. 204.

<sup>325</sup> La Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 13 juillet 2005, 04-13.764, consultable en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000007050648>, distingue las obras de mantenimiento y las obras de gran reparación, explicando que las primeras son las que resultan útiles para el mantenimiento del edificio y las otras afectan a la estructura y a la solidez general del edificio. HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil*, *op. cit.*, pp. 1351-1353.

23 décembre 1986 y los arts. 1719-1720 del *Code Civil*<sup>326</sup>. Cuando las reparaciones sean necesarias y el arrendador no las realice, el arrendatario puede requerirle su ejecución. Si el arrendador no atiende el requerimiento en el plazo de dos meses, el arrendatario puede elevar la controversia a la *Commission départementale de conciliation* o al *Tribunal d'Instance*. El juez puede obligar al propietario a efectuar dichas obras o autorizar al arrendatario a hacerlas a costa del arrendador, debiendo indemnizarle por los perjuicios causados.

Si el arrendatario ha avisado con retraso al propietario de la necesidad de la ejecución de una obra de reparación, cumpliendo defectuosamente su obligación, deberá contribuir al pago de una parte del coste de la reparación<sup>327</sup>. Respecto de la destrucción de la vivienda, el art. 1733 del *Code Civil* establece que el arrendatario es responsable en caso de incendio en la vivienda, salvo que se pueda probar que empezó en otra vivienda, o que su existencia obedezca a un caso fortuito, a fuerza mayor, o a un defecto de construcción<sup>328</sup>. El arrendatario deberá indemnizar al arrendador con el coste de la reconstrucción; esta obligación justifica la existencia del deber del arrendatario de asegurar la vivienda, previsto en el art. 7 g) de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986*. En caso de que se haya formalizado un subarrendamiento, la responsabilidad solo alcanza al arrendatario originario. Cuando el arrendatario conviva con el arrendador, no será responsable excepto si el arrendador puede probar que el incendio empezó en un espacio reservado al arrendatario<sup>329</sup>.

La *Loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation* obligó a los arrendadores a instalar detectores de humo o a que, mediante compensación, los arrendatarios los instalasen. El art. 7 e) de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986* dispone que el

<sup>326</sup> *Ibid.*, pp. 3370-3389.

<sup>327</sup> Véase la sentencia de la Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 9 février 2005, 03-15.128, consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000007049870&dateTexte=>.

<sup>328</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de la Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 15 juin 2005, 05-15.839, consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000007052172>. Consideró que el arrendatario no era responsable del incendio ocasionado porque el arrendador había desatendido su obligación de mantenimiento. HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil, op. cit.*, pp. 3446-3454.

<sup>329</sup> Véase la sentencia de Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 17 juillet 1996, 94-17.810, consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000007037326&fastReqId=429412148&fastPos=1>.

arrendatario debe permitir que el arrendador efectúe las obras para mejorar las partes comunes de la vivienda. Estos trabajos pueden consistir en el mantenimiento de la vivienda o en la mejora de la instalación eléctrica.

Finalmente, de acuerdo con el art. 1719 del *Code Civil*, de Bélgica, el arrendatario debe mantener la vivienda en condiciones adecuadas para que pueda servir al uso convenido<sup>330</sup>. El arrendador deberá entregar la vivienda en buen estado y el arrendatario se la tendrá que devolver al final del plazo en buenas condiciones. Salvo pacto en contrario, en virtud de los arts. 1755 y 1721 del *Code Civil*, el arrendador es responsable de los daños y perjuicios del uso normal de la vivienda<sup>331</sup>, de las reparaciones, del mantenimiento, y de la reparación en caso de fuerza mayor y vicios ocultos durante la ejecución del contrato.

El arrendador debe hacer todas las reparaciones necesarias, según el art. 1720 –que es una norma imperativa–, y tiene que entregar la vivienda sin defectos<sup>332</sup> como exige el art. 1729. El art. 1725 precisa que el arrendador debe proteger al arrendatario contra terceros<sup>333</sup>, pero no de las molestias que estas personas causen en su goce de la vivienda. El arrendatario puede impedir esta perturbación en nombre propio<sup>334</sup>, en virtud de los arts. 1382 y 544. En caso de existir un defecto en la vivienda, el arrendatario debe notificárselo al arrendador, y puede solicitar la reparación al propietario o la reducción de la renta, así como otro tipo de compensación. Las acciones personales prescriben<sup>335</sup> al cabo de tres años, según el art. 2262 *bis* del *Code Civil*, y la mora del deudor al cabo de un año, según el art. 2273.

El arrendatario debe llevar a cabo las reparaciones ordinarias<sup>336</sup> que no consistan en obras de mejora, como indica el art. 1754 del *Code Civil*. Las alteraciones o *veranderingen* y las mejoras o *verbeteringen* pueden ejecutarse por el arrendatario si no cambia la estructura de la vivienda. Si estas obras son desmontables, el arrendatario

---

<sup>330</sup> GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge, op. cit.*, p. 387.

<sup>331</sup> *Ibid.*, p. 394.

<sup>332</sup> HAFFNER, M., BOUNJOUH, H., “Belgium”, *op. cit.*, p. 122, entienden que por *defecto* se refiere a las imperfecciones que impidan el uso habitacional. GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge, op. cit.*, p. 391.

<sup>333</sup> Un arrendatario que comparta arrendador como segundo arrendatario y que viva en el mismo edificio se considera un tercero respecto de la relación jurídica de arrendamiento. GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge, op. cit.*, p. 388.

<sup>334</sup> *Ibid.*, p. 336.

<sup>335</sup> HAFFNER, M., BOUNJOUH, H., “Belgium”, *op. cit.*, pp. 552-555.

<sup>336</sup> Estas reparaciones se refieren a las chimeneas, las paredes de la vivienda hasta la altura de un metro, el pavimento de las habitaciones, los cristales y las ventanas –excepto si se han roto por el granizo, u otros accidentes, extraordinarios y por fuerza mayor–, y las puertas, bisagras, cerrojos y cerraduras. GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge, op. cit.*, p. 394.

debe retirarlas al finalizar el arrendamiento. En caso de no hacerlo, el arrendador adquiere las obras por accesión y deberá compensar al arrendatario si se trata de obras necesarias para conservar la vivienda y si aumentan su valor. El arrendatario no es responsable de los daños como resultado del uso y desgaste normal de la vivienda, aunque debe reparar los daños a la vivienda causados por él mismo o sus familiares o visitantes, como detalla el art. 1735 del *Code Civil*. El art. 1733 prevé que en caso de daños<sup>337</sup> ocasionados como consecuencia de un incendio, el arrendatario también tiene la obligación de repararlos a menos que se produzcan por fuerza mayor, como sucede en Francia.

#### 4.2.9. Obras necesarias de adaptación de la vivienda

El art. 24 LAU 1994 faculta al arrendatario –previa notificación al arrendador, y en el caso de la expropiación temporal al arrendatario pero sin precisar su consentimiento–, para efectuar las obras que sean necesarias para adecuar la vivienda a la discapacidad que padezca él mismo, su cónyuge, su conviviente o los familiares que convivan con él de forma permanente. La finalidad de la ejecución de estas obras consiste en que la vivienda pueda ser utilizada de forma adecuada y acorde a la discapacidad o a la edad superior a setenta años de la persona que lo requiera, siempre que las obras no afecten a elementos o servicios comunes del edificio ni provoquen una disminución en su estabilidad o seguridad. Entendemos que esta norma debería extenderse a otras situaciones que requieran de la ejecución de obras de adaptación de la vivienda, como en el caso de las personas que tengan dificultades para realizar ciertas actividades que necesiten de más accesibilidad en la vivienda, o cuando por razones relativas a los cambios que implica una maternidad, se tenga que adecuar la vivienda para que sea apta. No deben confundirse estas obras de adaptación que puede efectuar el arrendatario, aunque impliquen mejoras en la vivienda, con las obras de mejora<sup>338</sup>, que solamente corresponden al propietario. Una vez haya finalizado el contrato de arrendamiento, si el propietario lo solicita, el arrendatario deberá reponer la vivienda al estado anterior a la ejecución de las obras de adaptación, en virtud del art. 24 LAU 1994.

En el Reino Unido, la sección 97 de la *Housing Act 1985* exige el consentimiento del arrendador para realizar las obras de adaptación que el arrendatario estime oportunas.

<sup>337</sup> *Ibid.*, p. 392.

<sup>338</sup> Véase *infra* apartado 4.2.10 de este Capítulo.



Una vez efectuadas, la sección 99 A da derecho a que el arrendador compense su coste al arrendatario, puesto que cuando finalice el contrato de arrendamiento estas obras las adquiere el propietario de la vivienda por accesión<sup>339</sup>. Por su parte, en Francia no existe ninguna previsión sobre este extremo, pero si el arrendatario necesita realizarlas, deberá contar con el consentimiento del propietario. Finalmente, en Bélgica, el arrendatario puede efectuar obras en la vivienda para adaptarlas a personas con discapacidad, denominadas como ajustes razonables o *redelijke aanpassingen*, según permiten los arts. 9 y 14 de la *Loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination*<sup>340</sup>.

#### 4.2.10. Obras de mejora

El sujeto expropiado y propietario de la vivienda tiene derecho a efectuar las obras de mejora<sup>341</sup> cuya ejecución no pueda diferirse razonablemente hasta la conclusión del arrendamiento, como establece el art. 22.1 LAU 1994. En el caso de las obras de mejora, la Administración no puede ni acometerlas ni ordenarlas puesto que exceden de su función de garantía del cumplimiento de las condiciones de habitabilidad. Ello supone una importante diferencia respecto de las obras de conservación, porque constituyen materia de orden público<sup>342</sup> y la Administración tiene competencia para exigir las. La finalización del plazo del arrendamiento afecta solo al plazo mínimo de tres años del art. 9 y no a la prórroga del contrato, prevista en el art. 10. El art. 22 LAU 1994 no define qué debe entenderse por obras de mejora. Si se interpreta el precepto en contraposición con el art. 21, relativo a las obras de conservación, cabe definir a las

<sup>339</sup> ORGI, P., “England and Wales”, *op. cit.*, pp. 179-180.

<sup>340</sup> Publicada en el MB de 30.5.2007. Consultable en: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007051035&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2007051035&table_name=loi).

<sup>341</sup> MARTÍNEZ ESCRIBANO, C., “Artículo 22. Obras de mejora”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014, p. 476, conceptúa a las obras de mejora como “aquéllas que incrementan el valor de uso o utilidad de la cosa o su valor de renta o mercado, de modo que será mejora todo incremento de valor que experimente una cosa”. ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II, op. cit.*, p. 685: “pienso que las mismas no deben de ser entendidas como cualquier verdadera mejora que desee hacer el arrendador, sino como obras realmente no de mejora sino necesarias legalmente o de hecho, que pida la cosa y excedan de su conservación ordinaria”. RODRÍGUEZ MORATA, F. A., “Artículo 22. Obras de mejora”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013, p. 737. FÍNEZ RATÓN, J. M., “Artículo 22”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 264-271. CARRASCO PERERA, A., CORDERO LOBATO, E., GONZÁLEZ CARRASCO, C., *Derecho de la Construcción, op. cit.*, pp. 754-759. Bajo nuestro punto de vista, la *razonabilidad*, pese a ser un concepto jurídico indeterminado, ofrece un elemento de ponderación de la oportunidad y necesidad de las obras para evitar la arbitrariedad en su realización. Cfr. MARTÍNEZ ESCRIBANO, C., “Artículo 22”, *op. cit.*, p. 482, que advierte sobre la dificultad que plantea el uso de dicho concepto: “la razonabilidad es un concepto jurídico indeterminado, de modo que se hace difícil precisar cuándo es posible razonablemente diferir las obras de mejora”.

<sup>342</sup> Véase *supra* apartado 3.15.1.2 del Capítulo Primero.

obras de mejora como las obras que se efectúan en la vivienda y que excedan de las necesarias para conservar sus condiciones de habitabilidad, que revaloricen la vivienda y mejoren el uso y disfrute del arrendatario.

Estas obras pueden concretarse en dotar a la vivienda de instalaciones o servicios de los que carezca o su renovación. Los arts. 1554.3 y 1557 CC detallan que las obras de mejora consisten en las obras necesarias legalmente o de hecho pero que excedan de la conservación ordinaria de la vivienda arrendada –puesto que dicha conservación corresponde al arrendatario–, siempre que no comporten la variación de la vivienda en cuanto a la forma, estructura o configuración que perjudique el uso y goce. Si estas obras de mejora de carácter voluntario hacen inhabitable la vivienda o perturban el goce pacífico del arrendatario, será necesario su consentimiento.

Existen diferentes tipos de obras de mejora, en atención a su función, origen, titularidad y resultado. De esta manera, es posible distinguir las siguientes obras de mejora:

- a) En atención a su *función*, se diferencia entre mejoras *útiles*, es decir, las que aumentan el valor de la vivienda, su provecho o utilidad, y mejoras *voluptuarias o suntuarias*, esto es, las que mejoran la comodidad de la vivienda o su apariencia.
- b) Según su *origen* se encuentran, por una parte, las mejoras *voluntarias*, que se efectúan por voluntad unilateral del propietario, por el poseedor o por el acuerdo de ambos. Por otra parte, existen las mejoras *forzosas*, es decir, las que una ley o una resolución judicial o administrativa firme obliga a realizar al propietario, que en el caso de la expropiación temporal del uso de viviendas serán las que ordene la Administración al sujeto expropiado, así como las que la Administración tenga que ejecutar subsidiariamente, por sí o mediante un tercero que esta ordene, por incumplimiento de dicha orden.
- c) En función de la *titularidad*, existen las mejoras en cosa ajena, es decir, las efectuadas por el poseedor, y las mejoras en cosa propia, esto es, las que corresponden al propietario, que en la expropiación temporal del uso de viviendas debe referirse al sujeto expropiado.

d) Por la naturaleza del *resultado*, se distingue entre las mejoras *materiales*, es decir, las que se producen en la vivienda, y las mejoras *jurídicas*, esto es, las que afectan al estatus jurídico de la vivienda.

En caso de efectuar las obras de mejora previstas en el art. 22 LAU 1994, el propietario de la vivienda deberá notificar<sup>343</sup> al arrendatario con tres meses de antelación su naturaleza, es decir, una descripción, su comienzo y duración, y el coste previsible. En virtud de este derecho, el arrendatario tiene la obligación de soportar las obras. La norma otorga una serie de garantías al arrendatario en la ejecución de estas obras, según prevé el art. 22. El propietario debe diferir, si es posible, la realización de las obras a la finalización del contrato, y tiene que notificar al arrendatario su consecución de forma detallada y anticipada. El arrendatario puede desistir del contrato, aunque si decide soportar las obras, tiene derecho a una reducción de la renta proporcional a la parte de la vivienda de la que se vea privado y a percibir una indemnización por los gastos que las obras le obliguen a efectuar<sup>344</sup>. Finalmente, en el caso de que el arrendatario sufra algún perjuicio no justificable, podrá resolver el contrato por considerarse una perturbación de hecho, en virtud del art. 27.3 b).

En el Reino Unido, la *schedule 2 ground 6* de la *Housing Act 1988* y la *schedule 2 grounds 10* y *10 A* de la *Housing Act 1985* disponen tanto para el arrendamiento libre como para el protegido que el arrendatario tiene que soportar las obras menores o *minor works* que realice el arrendador. Para el caso de que el arrendador necesite ejecutar *major works* u obras de mayor envergadura, debe proporcionar al arrendatario un alojamiento alternativo y garantizarle el derecho al retorno. Respecto de las obras de reparación, la sección 11 de la *Landlord and Tenant Act 1985*<sup>345</sup> establece que el arrendador tiene la obligación de llevar a cabo las llamadas *major repairs* o grandes reparaciones, y es una obligación personalísima del arrendador<sup>346</sup>. Estas reparaciones

---

<sup>343</sup> MARTÍNEZ ESCRIBANO, C., “Artículo 22”, *op. cit.*, p. 487, explica la utilidad de dicha notificación “el arrendatario podrá conocer las características de las obras y de este modo se le proporcionarán los datos suficientes para poder optar por una de las posibles actuaciones que le permite la ley; soportarlas, desistir del arrendamiento u oponerse a la realización de las obras por entender que pueden diferirse”.

<sup>344</sup> PARRA LUCÁN, M. A., *El Contrato de Arrendamiento de Vivienda*, *op. cit.*, p. 159, defiende que el arrendatario sufre un perjuicio al verse privado del uso de la vivienda porque pese a su desistimiento libre este es “consecuencia de la situación en la que le ha puesto el arrendador, que desea realizar unas obras para mejorar su propiedad”.

<sup>345</sup> Publicada en el *UKOD* de 30.10.1985. Consultable en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/70>.

<sup>346</sup> ORGI, P., “England and Wales”, *op. cit.*, p. 180. SMITH, P. F., “Repairs - A New Set of Problems”, *Conveyancer and Property Lawyer*, September-October, 1990, pp. 335-347. ROWLAND, P., “A Sad State of Repair - Liability for Maintaining Leased Business Premises”, *Legal Issues in Business*, vol. 2, 2000, pp. 27-34. Véase el *case law* relativo a The Supreme Court of Judicature Court of appeal (civil division) on appeal from Central London county Court, *Niazi Services v. Van der Loo*, 10 february 2004, EWCA

tienen por objeto la estructura y parte exterior del edificio, así como del interior de la vivienda. Quedan excluidas las tuberías de agua externas a la vivienda.

Igualmente, en Francia, de conformidad con el art. 1724 del *Code Civil*<sup>347</sup> y el art. 7 de la *Loi modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer*, si existen reparaciones urgentes que tienen que efectuarse, el arrendatario no se puede oponer. Cuando estas reparaciones duren mucho tiempo, sin que las normas especifiquen cuánto, la renta se puede reducir proporcionalmente a la duración de las obras. La duración máxima de estas obras es de veintiún días<sup>348</sup>, de acuerdo con el art. 4 de la ley mencionada anteriormente. Si las obras impiden que el arrendatario pueda habitar en la vivienda, tiene derecho a desistir del contrato.

En Bélgica, en virtud del art. 1720 *Code Civil* y del art. 2 de la *Loi modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer*, el propietario es responsable de todas las reparaciones necesarias, que difieren de las que puede hacer el arrendatario, si las partes no pactan lo contrario<sup>349</sup>. El art. 1724 del *Code Civil* establece que cuando las reparaciones urgentes duran más de cuarenta días, la renta se debe reducir<sup>350</sup> proporcionalmente a la parte de la vivienda de la que el arrendatario no pueda disfrutar, y si dichas obras la hacen inhabitable, el arrendatario puede desistir del contrato. El arrendatario tiene que tolerar las reparaciones no urgentes en el caso de que quiera que estos defectos los repare el arrendador. En virtud del art. 544 del *Code Civil*, el arrendatario debe soportar que el propietario entre en la vivienda para comprobar si se tienen que efectuar reparaciones urgentes<sup>351</sup>; sin embargo, el abuso en el ejercicio de este derecho puede constituir una interrupción no tolerable al libre disfrute de la vivienda, según el art. 1719 del *Code Civil*.

#### 4.2.11. Elevación de la renta por mejoras

El arrendador, que en este caso es la Administración, puede elevar la renta por las obras de mejora ejecutadas por el propietario en la vivienda arrendada, una vez hayan transcurrido los tres años de plazo mínimo del contrato de arrendamiento, según prevé

---

Civ 53. Consultable en: <http://www.dilapidationsdirect.co.uk/CaseLaw/NiaziServicesLtdvVanderLoo.pdf>. TANHILL, R., *A Guide to Housing Law*, op. cit., pp. 77-84.

<sup>347</sup> HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil*, op. cit., pp. 3403-3405.

<sup>348</sup> La reforma operada por el art. 1 de la *Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, redujo el plazo de cuarenta días a veintiuno.

<sup>349</sup> GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge*, op. cit., p. 388.

<sup>350</sup> *Ibid.*, p. 388.

<sup>351</sup> *Ibid.*, p. 168.

el art. 19 LAU 1994. Estas obras pueden efectuarse durante estos tres primeros años, pero el arrendador no podrá repercutir el coste de las obras con un aumento<sup>352</sup> de la renta hasta que haya finalizado dicho plazo, sin que sea posible un pacto al respecto en virtud del art. 6, que prohíbe los pactos que perjudiquen al arrendatario. El art. 22 LAU 1994, referente a las obras de mejora que no se puedan diferir hasta la finalización del plazo mínimo, no reconoce explícitamente el derecho a aumentar la renta en virtud de dichas obras<sup>353</sup>.

La cuantía de la elevación de la renta será la suma de aplicar al capital invertido en la ejecución de las obras el interés legal del dinero al momento de terminarlas, aumentado en tres puntos, sin que el incremento pueda exceder del 20% de la renta vigente, y descontando las subvenciones públicas obtenidas para la realización de la obra, como disponen los arts. 19 y 30 LAU 1994. Este aumento se producirá desde el mes siguiente a aquél en que, ya finalizadas las obras, el arrendador notifique por escrito al arrendatario la cuantía de la elevación de la renta, detallando los cálculos que conducen a su determinación y aportando copias de los documentos de los que resulte el coste de las obras efectuadas, según establece el art. 19.3 LAU 1994. Los criterios para el incremento de la renta vienen dispuestos en el art. 19, que establece que cuando la mejora afecta a varias viviendas de un edificio en régimen de propiedad horizontal, el arrendador deberá repartir el capital invertido proporcionalmente según las cuotas de participación. Si la mejora afecta a viviendas que no se encuentren en régimen de propiedad horizontal, el capital invertido se repartirá proporcionalmente entre las viviendas afectadas mediante un acuerdo entre el arrendador y el arrendatario correspondiente. En defecto de pacto, se repercutirá el aumento de la renta proporcionalmente a la superficie de la finca arrendada.

En Francia, el art. 17 e) de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986*

---

<sup>352</sup> ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II, op. cit.*, p. 697, criticó respecto del aumento de renta por mejoras que “[l]o que pasa es que el criterio de que no cabe aumento antes de los cinco años es un poco irreal, pues la mejora puede interesar al arrendatario, y sin subida no lo hará el arrendador”. DíEZ-PICAZO, L., *Fundamentos, op. cit.*, Volumen cuarto, p. 302, sobre la cuantía del aumento explicó que “[l]a Ley no determina el modo de probar el capital invertido en las mejoras, de suerte que en caso de pacto al respecto tendrá que admitirse todo tipo de pruebas”. PARRA LUCÁN, M. A., *El Contrato de Arrendamiento de Vivienda, op. cit.*, p. 160. CARRASCO PERERA, A., CORDERO LOBATO, E., GONZÁLEZ CARRASCO, C., *Derecho de la Construcción, op. cit.*, pp. 733-736.

<sup>353</sup> ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II, op. cit.*, p. 698, argumentó en relación con la aplicación del aumento de la renta en el caso de obras realizadas durante el plazo mínimo que “[a]quí interesa sólo ver si dan derecho al aumento de la renta. Lo que parece indudable que sí, pues sería injusto que el arrendador gaste y no reciba compensación ninguna”.

permite que la renta se pueda elevar si el arrendador ha ejecutado obras de mejora en la vivienda, y el art. 17 c) autoriza su aumento si se renueva el contrato de arrendamiento a su finalización. El arrendatario tiene un plazo de dos meses para aceptar o rechazar el incremento de la renta. Si decide aceptar, en virtud del art. 17 c), se produce una novación contractual a otro arrendamiento con la renta incrementada. En caso de que el arrendatario no responda, se presume que está rehusando el incremento. Cuando esta falta de respuesta supere los cuatro meses de duración, el arrendador puede acudir a la *Commission départementale de conciliation* para conseguir un acuerdo, y si esta vía no prospera, el arrendador puede recurrir al *Tribunal d'Instance* para que el juez determine la renta.

En lo que se refiere a Bélgica, esta elevación de la renta por mejoras se regula en el art. 7 de la *Loi modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer*. El aumento de la renta es imperativo según la ley y el arrendador debe reunir los siguientes elementos: debe realizar la reclamación entre el noveno y el sexto mes antes de la finalización del periodo de tres años, y tiene que demostrar que existen motivos suficientes para justificar la reclamación y que el aumento corresponde a las verdaderas modificaciones del valor normal de la renta.

Pese a esta imperatividad en el incremento de la renta, las partes pueden acordar un aumento de la renta entre el noveno y el sexto mes antes de la finalización de cada uno de los tres años de plazo del contrato. El *dies a quo* del incremento corresponde al primer día del nuevo periodo de tres años. En caso de falta de acuerdo, el juez de paz debe conceder la revisión de la renta en dos casos: cuando debido a una alteración de las circunstancias del arrendamiento, el valor de la renta normal de la vivienda arrendada es al menos un 20% superior a la renta vigente en el momento de la reclamación; y si el propietario ha ejecutado obras de mejora y han supuesto un incremento del valor normal de la renta<sup>354</sup> de un 10%.

#### **4.2.12. Exigencia de responsabilidad por obras incontestadas**

---

<sup>354</sup> HAFFNER, M., BOUNJOUH, H., “Belgium”, *op. cit.*, p. 125, definen al valor normal de la renta como “the rent paid in the district for a dwelling with similar standing and facilities”, y a las nuevas circunstancias como “circumstances that did not exist at the time of conclusion and could not be foreseen at that the time”.

El arrendatario deberá contar con el consentimiento del arrendador para efectuar obras de mejora en la vivienda arrendada que modifiquen la configuración<sup>355</sup> de la misma o de sus accesorios, o que ocasionen una disminución en su estabilidad o seguridad, de conformidad con el art. 23 LAU 1994. Esta exigencia cabe hacerla extensible al sujeto expropiado, que es el propietario de la vivienda. La exigencia del consentimiento escrito también admite la posibilidad de que se aprecie la existencia de un comportamiento del arrendador, y en nuestro caso del sujeto expropiado, del que solamente pueda deducirse la aquiescencia con la realización de las obras por parte del arrendatario. Si el arrendatario realiza obras incontestadas, el arrendador podrá resolver el contrato, de acuerdo con el art. 23.2.2ª. Cuando las obras hayan provocado una disminución de la estabilidad o seguridad de la vivienda o de sus accesorios, afectando a las condiciones de habitabilidad<sup>356</sup>, el arrendador puede exigir de inmediato al arrendatario la reposición de la vivienda al estado anterior a la consecución de dichas obras.

En el caso de que el arrendador no resuelva el contrato, una vez haya finalizado el plazo del arrendamiento, dispone de dos alternativas. Por una parte, mostrar su conformidad con la obra; de esta manera, la obra deviene propiedad del arrendador por accesión y no tiene que pagar indemnización alguna al arrendatario. Por otra parte, puede reclamar la reposición de la vivienda al estado anterior a costa del arrendatario. El plazo de prescripción de esta reclamación es de cinco años según el art. 1964 CC, en virtud de la DT 10 LAU 1994, como resulta de la interpretación del art. 23.2.1ª LAU 1994. Cabe ejercer una acción posesoria para poder paralizar las obras incontestadas que se estén ejecutando o que estén prohibidas en el contrato<sup>357</sup>, porque el propietario de la vivienda es el poseedor mediato.

---

<sup>355</sup> GARCÍA PRESAS, I., “La protección legal”, *op. cit.*, pp. 696-697, en relación con el concepto *obras que modifiquen la configuración* explica que “no es factible precisarlo abstractamente y con valor de principio general [...] se trate de una variación esencial y sensible de los elementos que delimiten el espacio del conjunto y de las piezas de que conste la vivienda”. Atiéndanse sobre la exigencia del consentimiento tácito si puede probarse las SSTS de 14.6.1991, RJ 1991\4460, y de 15.7.1992, RJ 1992\6081.

<sup>356</sup> Véase *supra* apartado 4.2.2 del Capítulo Tercero.

<sup>357</sup> Respecto del interdicto de obra nueva es necesario mencionar la STS de 18.7.2001, RJ 2001\6628. La STS de 21.3.1996, RJ 1996\2231, condiciona la procedencia de la indemnización a que la conducta de los interdictantes sea “dolosa o manifiestamente temeraria, incluyéndose la abusiva, arbitraria, caprichosa y todas las variedades que se pueden englobar en la mala fe, acreditativa de un proceder ilícito y antijurídico”. Por su parte, la STS de 4.12.1996, RJ 1996\8810, pese a declarar procedente la indemnización, advierte que “no toda desestimación de la demanda es prueba por sí misma del actuar negligente ni puede coaccionarse psíquicamente con la amenaza de un pleito de responsabilidad civil a quien cree honestamente tener derechos que ejercitar”. A tenor de la STS de 28.3.1998, RJ 1998\2034, “ha de ser patente la intención de perjudicar o la falta de finalidad seria y legítima en la conducta del sujeto, al lado de la situación objetiva de anormalidad o exceso en el ejercicio del derecho actuado”. La STS de 30.6.1998, RJ 1998\5286, excluye el abuso de derecho cuando no se pruebe “la intención de

#### 4.2.13. El subarrendamiento: la limitación del subarrendamiento total para evitar la derogación práctica de los requisitos exigidos al beneficiario del arrendamiento

El arrendatario puede subarrendar la vivienda arrendada de forma parcial, de conformidad con el art. 8 LAU 1994, un precepto que tiene como antecedente inmediato el art. 10 LAU 1964, que lo preveía tanto de forma total como parcial<sup>358</sup>. Para ello debe mediar el consentimiento del arrendador que la norma exige que sea previo y escrito, aunque cabe admitirlo si es posterior y tácito<sup>359</sup> porque el consentimiento puede inducirse de cualquier otro documento escrito del arrendador en el que se contenga. A pesar de la literalidad del art. 8.2 que regula el subarrendamiento, este puede producirse de manera total o parcial, porque no se prohíbe el subarrendamiento total de forma expresa en este apartado, y además en el apartado anterior lo menciona en relación con la cesión, motivo por el cual no tendría sentido permitir la cesión total pero no el subarrendamiento. Además, en las causas de resolución del art. 27, no se especifica si la cesión o el subarrendamiento inconsciente<sup>360</sup> que legitima dicha causa tienen que tener carácter total o parcial; en consecuencia, cabe admitir los dos para que en caso de subarrendamiento total pueda resolverse el contrato. El subarrendamiento en realidad supone una alternativa al desistimiento del contrato porque permite la redistribución de

---

dañar, ni la falta de un interés legítimo, ni de una conducta de mala fe o contra la función social del derecho instado”. Por su parte la STS de 6.2.1999, RJ 1999\642, se decanta por “una aplicación prudente y restringida de la doctrina del abuso del derecho [...] [para que prospere exige] una prueba contundente y eficaz del ejercicio de una acción interdictal con una finalidad torticera y dañina”. La STS de 2.2.2001, RJ 2001\1161, declara que “el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24 de la Constitución Española [...], jamás podrá ser tenida como abuso del derecho”. Finalmente, la STS de 6.4.2001, RJ 2001\4785, justifica la procedencia de la indemnización en el concreto caso examinado, la de por temeridad o falta de normal prudencia en la promoción del interdicto.

<sup>358</sup> Véase *supra* apartado 2.2.10 de este Capítulo.

<sup>359</sup> Véanse LASARTE ÁLVAREZ, C., *Principios de Derecho Civil III, op. cit.*, p. 218, PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, p. 166, y VÁZQUEZ BARROS, S., *Ley de arrendamientos, op. cit.*, pp. 89-97. ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II, op. cit.*, pp. 711-712, expresó en relación con el consentimiento del arrendador en el subarrendamiento que “ha de ser *previo y escrito*. Pero me parece que ni la escritura es, como en tantas otras ocasiones que la piden el Código u otras leyes, esencial para que el consentimiento valga, ni éste deja de valer cuando se presta después del subarriendo, entonces convalidará este”. Acepta el consentimiento tácito REGLERO CAMPOS, F., COSTAS RODAL, L., “Artículo 8. Cesión del contrato y subarriendo”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013, p. 264. Por su parte, GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 8. Cesión del contrato y subarriendo”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos, Valladolid, Lex Nova*, 2014, pp. 191-192, sobre el consentimiento recomienda que “eventualmente puede insertarse como cláusula genérica en el contrato de arrendamiento, se condicione al cumplimiento de ciertos comportamientos por parte del arrendatario [...] parece obligado considerar que el consentimiento escrito, aun ulterior, evita la causa resolutoria que surge del subarriendo inconsciente, creo que ha de acudir al instituto de la convalidación”. CARRASCO PERERA, A., CORDERO LOBATO, E., GONZÁLEZ CARRASCO, C., *Derecho de la Construcción, op. cit.*, pp. 701-702.

<sup>360</sup> ATIENZA LÓPEZ, J. I., “Cesión y subrogación inconsciente en arrendamiento urbano. Consentimiento tácito”, *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, 183, 2016, pp. 189-195.



la renta arrendaticia, bien sea de manera parcial, o de manera total, lo que en la práctica implica una cesión.

En el arrendamiento derivado de la expropiación temporal del uso solo será posible el subarrendamiento si el arrendador, es decir, la Administración expropiante, lo considera oportuno en el caso concreto. Aunque este arrendamiento se regule mediante las disposiciones de la LAU 1994, estas deben matizarse en su aplicación por razones de justicia material. De este modo, aunque el subarrendamiento sea una facultad que la ley otorga al arrendatario, su aplicación solo podrá realizarse de forma parcial, porque en caso de admitir también el total supondría la modificación del beneficiario efectivo de dicho arrendamiento. Si se pudiese formalizar un subarrendamiento total, se estarían derogando los requisitos para ser beneficiario en la práctica, basados en unas determinadas condiciones y necesidades habitacionales previstas en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas.

El subarrendamiento se rige por el pacto entre las partes en lo que no se oponga a las normas del arrendamiento de vivienda, de conformidad con el art. 8.2.2ª LAU 1994. Se permite que el subarrendamiento contemple un uso distinto del de vivienda. El precio del subarrendamiento no puede exceder de la renta del arrendamiento, pero el criterio que debe regir para determinar la renta es el de proporcionalidad, en función de la superficie subarrendada.

El precepto relativo al subarrendamiento no regula la acción directa de responsabilidad por daños en el caso de subarrendamiento de una vivienda, y por ello cabe autointegrarlo mediante los arts. 1551 y 1552 CC. De esta manera, en virtud<sup>361</sup> del art. 1551 CC, de esta acción responderían solidariamente el arrendatario y el subarrendatario, aunque este último no sería responsable de las actuaciones culposas o dolosas del arrendatario. Respecto de la acción directa por impago de la renta<sup>362</sup>, autointegrando la laguna normativa con el art. 1552 CC, responde el subarrendatario sobre la renta del subarrendamiento en el momento de ser requerido de pago por parte

<sup>361</sup> GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 8”, *op. cit.*, p. 196, REGLERO CAMPOS, F., COSTAS RODAL, L., “Artículo 8”, *op. cit.*, p. 271, ROJO AJURIA, L., “Artículo 8”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 136-137, y LUCAS FERNÁNDEZ, F., “Comentario al artículo 1551”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011, p. 1084.

<sup>362</sup> GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 8”, *op. cit.*, p. 197. LUCAS FERNÁNDEZ, F., “Comentario al artículo 1552”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011, pp. 1084-1087. PUENTE DE PINEDO, L., “Artículo 1552”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010, p. 1700. REGLERO CAMPOS, F., COSTAS RODAL, L., “Artículo 8”, *op. cit.*, pp. 243-277.

del arrendador. El subarrendamiento, como tiene carácter accesorio respecto del arrendamiento principal pero depende de la posición del arrendatario, se extinguirá con la finalización del arrendamiento.

En el Reino Unido, el subarrendamiento<sup>363</sup> de vivienda es posible cuando, para cumplir con una finalidad concreta, el arrendador presta su consentimiento. En los casos en los que no exista dicha finalidad, el arrendador puede impedir el subarrendamiento, como se desprende de la sección 15 de la *Housing Act 1988*. Por su parte, en Francia, el arrendatario debe contar con el consentimiento del propietario para realizar un subarrendamiento, aunque como regla general el art. 8 de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986* lo prohíbe<sup>364</sup>.

En Bélgica, el art. 4 de la *Loi modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer*, que reforma el art. 1717 del *Code Civil*, establece que no está permitido el subarrendamiento total, y en cambio admite el subarrendamiento parcial. Para que se pueda formalizar, resulta necesario el consentimiento del propietario y que la parte no subarrendada de la vivienda siga siendo la residencia principal del subarrendador, es decir, del arrendatario originario. El subarrendatario tiene la misma protección jurídica que el arrendatario. El plazo de vigencia del contrato de subarrendamiento no podrá superar el plazo restante del contrato de arrendamiento originario.

#### **4.2.14. Sustitución del arrendatario: especial referencia a la naturaleza privativa del arrendamiento celebrado constante matrimonio**

El derecho arrendaticio es evaluable económicamente<sup>365</sup>, y cualquier alteración en su configuración tiene trascendencia patrimonial. En consecuencia, la fijación de la

<sup>363</sup> ARDEN, A., DYMOND, A., *Manual of Housing Law*, London, Sweet & Maxwell, 2012, pp. 1-59. ORGI, P., “England and Wales”, *op. cit.*, p. 157.

<sup>364</sup> HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., “France”, *op. cit.*, p. 112.

<sup>365</sup> GARRIDO DE PALMA, V. M., MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, T., SÁNCHEZ GONZÁLEZ, C., VÉLEZ BUENO, J., *La disolución de la sociedad conyugal: Estudio específico de los artículos 1.406 y 1.407 del Código civil*, Madrid, Reus, 1985, pp. 97-98, expresan que el hecho de que el derecho arrendaticio no sea transmisible mediante precio, ni su valor integre la herencia del titular, no determina que esté desprovisto de valor, como demuestran las posibilidades de indemnización ante la pérdida o cambio en este derecho. Cfr. GIMÉNEZ DUART, T., “Los bienes privativos y gananciales tras la reforma de 13.5.1981”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 548, 1982, pp. 124-125, quien opina que el arrendamiento no atribuye ningún valor económico negociable que pueda calificarse de “pertenencia privativa”, sino que la disponibilidad, sin contraprestación económica para el arrendatario, está sujeta a los límites de la entidad familiar, y FONSECA GONZÁLEZ, R., “La vivienda familiar habitual en

naturaleza de la titularidad arrendaticia sobre la vivienda familiar constituye una calificación controvertida, porque la vivienda cumple con una función protectora de la familia<sup>366</sup>, según dispone el art. 39.1 CE. La importancia de la correcta categorización de la titularidad arrendaticia radica en la influencia que las normas del Código Civil, relativas al régimen económico matrimonial, tienen en los arts. 12, 15 y 16 LAU 1994, referentes a la sustitución del arrendatario por desistimiento, crisis matrimonial o fallecimiento. Esta interdependencia cobra especial relevancia en el supuesto de sustitución del arrendatario por subrogación *mortis causa*, porque si se califica el arrendamiento de privativo, el cónyuge supérstite tiene que cumplir con los requisitos exigidos al resto de eventuales subrogantes, mientras que en el caso de calificar el arrendamiento como ganancial no resulta necesario dicho cumplimiento. La doctrina ha considerado, mayoritariamente<sup>367</sup>, que el derecho de arrendamiento urbano destinado a

---

arrendamiento y la sociedad de gananciales”, *Revista de Derecho Privado*, 3, 1983, pp. 265-266, que expresa que el derecho arrendaticio urbano no es evaluable, lo que explica que la atribución por mitad no aparezca, que los arts. 1406.4 y 1407 CC omitan el derecho de arrendamiento y que no se recoja en el activo del inventario de la sociedad de gananciales.

<sup>366</sup> Véase al respecto la STC 89/1994 de 17 de marzo, RTC 1994\89. PEREDA GÁMEZ, F. J., *Las cargas familiares. El régimen económico de las familias en crisis*, Las Rozas, La Ley, 2007, pp. 531-532. GIL MEMBRADO, C., *La vivienda familiar*, Madrid, Reus, 2013, pp. 9-27.

<sup>367</sup> Atiéndase al respecto los siguientes autores: TRAVIESAS, M., “Contrato de arrendamiento”, *Revista de Derecho Privado*, Tomo VI, 1, 1919, p. 4; VÁZQUEZ GUNDÍN, E., “Falsa expresión de la Ley. Arrendamientos Matrimoniales”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 218, 1946, pp. 443-449; FERNÁNDEZ VIVANCOS, G., “La sucesión “mortis causa” en materia de arrendamientos”, *Revista General de Derecho*, 86, 1951, pp. 580-588; FERRANDIS VILLELA, J., “Sucesión en los arrendamientos: transmisión mortis causa de los derechos y obligaciones del arrendatario”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 7, 2, 1954, pp. 405-407; CASAS MARTÍNEZ, A., “La comunidad arrendaticia”, *Revista General de Derecho*, 142-143, 1956, pp. 525-528; RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos*, op. cit., Volumen I, p. 773; MADRUGA MÉNDEZ, J., “Transmisión del Derecho arrendaticio de Vivienda”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 470, 1969, pp. 239-248; PUIG PEÑA, F., *Compendio*, op. cit., p. 75; GIMÉNEZ DUART, T., “Los bienes privativos y gananciales”, op. cit., pp. 124-125; REBOLLEDO VARELA, A. L., “La vivienda familiar y la ley de arrendamientos urbanos”, *La Ley*, 2, 1984, pp. 507-508; DE LA CÁMARA ÁLVAREZ, M., “La sociedad de gananciales y el Registro de la Propiedad”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 39, 2, 1986, pp. 422-425; RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Observaciones sobre el contrato de arrendamiento urbano concertado por un cónyuge durante la vigencia de la sociedad de gananciales”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, 5, 1987, pp. 431-432; BENAVENTE MOREDA, P., “Problemas derivados de la atribución de la vivienda familiar por sentencia de separación, nulidad o divorcio al cónyuge no titular sobre la misma”, *Anuario de Derecho Civil*, 3, 1988, pp. 853-856; DE LA CÁMARA ÁLVAREZ, M., “Actos de disposición sobre bienes gananciales. Algunas notas para su estudio”, en CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO, *Homenaje a Juan Berchmans Vallet de Goytisolo*, Volumen II, Madrid, Visor Distribuciones, 1988, p. 185; ROCA-SASTRE MUNCUNILL, L., *Derecho de Sucesiones*, Tomo I, Barcelona, Bosch, 1989, p. 42; BENAVENTE MOREDA, P., *Naturaleza de la sociedad de gananciales. Legitimación individual de los cónyuges*, Madrid, Centro de Estudios Registrales, 1993, pp. 354-355; GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Los terceros ante la adjudicación judicial del uso de la vivienda familiar como consecuencia de la crisis matrimonial”, *Aranzadi Civil*, 1, 1994, pp. 27-28; LOZANO ROMERAL, D., DE FUENTES BARDAJÍ, J., *Todo sobre la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos*, Barcelona, Praxis, 1994, p. 213; HERNÁNDEZ ARRANZ, M. C., INIESTA DELGADO, J. J., “Algunos aspectos de la duración de los contratos en la nueva LAU”, *La Ley*, 2, 1995, p. 978; GONZÁLEZ PORRAS, J. M., “Artículo 16. Muerte del arrendatario”, LASARTE ÁLVAREZ, C. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos: (Ley 29/1994, de 24 de noviembre)*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 445-447; PARA MARTÍN, A., “Arrendamientos de locales de negocio sometidos al régimen del RDL 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica los arrendamientos para uso distinto de vivienda”, *Cuadernos de Derecho*

vivienda habitual celebrado constante matrimonio es un bien ganancial. Sin embargo, la jurisprudencia ha negado esta calificación, porque desde la STS de 3 de abril de 2009<sup>368</sup> los pronunciamientos judiciales le otorgan la categoría de bien de naturaleza privativa.

La ganancialidad de la titularidad arrendaticia es el criterio que siguen el art. 1742 del *Code Civil*, de Francia<sup>369</sup>, el art. 1614 del *Codice Civile*, de Italia<sup>370</sup>, el § 584 del *Bürgerliches Gesetzbuch*, de Alemania<sup>371</sup>, y el art. 215 II del *Code Civil*, de Bélgica<sup>372</sup>. La titularidad del arrendamiento o derecho de uso de la vivienda por ambos cónyuges se encuentra regulada en las siguientes normas: en la cesión judicial sin intervención del arrendador en caso de crisis conyugal, prevista en el art. 285 del *Code Civil*, de Francia, y en el art. 1751 del *Code Civil*<sup>373</sup>; en el art. 215 II del *Code Civil*, de Bélgica; y en la sucesión en la titularidad por prescripción legal automática en caso de crisis conyugal, prevista en el art. 6-2 de la *Legge 27 luglio 1978, Disciplina delle locazioni di immobili urbani*<sup>374</sup>, de Italia. Asimismo, la subrogación por causa de muerte constituye un

---

*Judicial*, 2, 1996, p. 94; VERDERA SERVER, R., *La subrogación mortis causa en el arrendamiento de vivienda*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, pp. 37-43; ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II, op. cit.*, p. 188; LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho Civil II. Derecho de Obligaciones*, Volumen segundo. Contratos y cuasicontratos. Delito y cuasidelito, Madrid, Dykinson, 2011, edición revisada por RIVERO HERNÁNDEZ, F., p. 190; LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho Civil IV. Familia*, Madrid, Dykinson, 2011, edición revisada por RAMS ALBESA, J., pp. 415-416; DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Volumen II (Tomo II). Contratos en especial. Cuasicontratos. Enriquecimiento sin causa. Responsabilidad extracontractual, Madrid, Tecnos, 2012, p. 356; y CARRASCO PERERA, A., “Artículo 12. Desistimiento y vencimiento en caso de matrimonio o convivencia del arrendatario”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013, p. 411.

<sup>368</sup> RJ 2009\2806. ARGELICH COMELLES, C., “La naturaleza ganancial o privativa del arrendamiento de la vivienda familiar”, *Revista de Derecho Civil*, vol. 3, 4, 2016, pp. 125-150.

<sup>369</sup> HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil, op. cit.*, pp. 3465-3466.

<sup>370</sup> GALGANO, F., “Articolo 1614”, en GALGANO, F., *Commentario compatto al Codice civile*, Piacenza, La tribuna, 2012, pp. 1495-1498. GALLI, G., “Articolo 1614”, en CIAN, G., TRABUCCHI, A., *Commentario breve al codice civile. Complemento giurisprudenziale*, Padova, CEDAM, 2007, pp. 232-234.

<sup>371</sup> SONNENSCHNEIN, J., SCHAUB, R., „§ 584“, en VON STAUDINGER, J. (ed.), *BGB. §§ 581-606. Pacht, Landpacht, Leihe*, München, Sellier, 2013, pp. 282-290. KRÜGER, W., „§ 584“, en SÄCKER, F. J., RIXECKER, R. (eds.), *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Band 3, München, C. H. Beck, 2012, pp. 1904-1905. PINZGER, E., „§ 584“, revisado por WEIDENKAFF, W., en PALANDT, O. (ed.), *Bürgerliches Gesetzbuch*, München, C. H. Beck, 2015, p. 899.

<sup>372</sup> JEGHERS, J. L., “Le statut des biens des membres du couple en formation. Le statut primaire”, en DELNOY, P. (dir.), *Le couple sous toutes ses formes: Mariage - Cohabitation légale - Cohabitation de fait*, Limal, Anthemis, 2013, pp. 26-28. VAN OMMESLAGHE, P., *Traité de droit civil belge*. Tome II: Les obligations, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 691-692. GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge, op. cit.*, p. 53.

<sup>373</sup> Véase HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil, op. cit.*, pp. 605-606 y 3470-3477, respectivamente.

<sup>374</sup> Fue publicada en la *GU* de 29.7.1978. Consultable en: [http://www.sicet.it/pages/normativa/leggi/leggi\\_nazionali/leggi\\_392-78.htm](http://www.sicet.it/pages/normativa/leggi/leggi_nazionali/leggi_392-78.htm).

supuesto de sucesión anómala, es decir, una sucesión especial, en Francia<sup>375</sup>, Italia y Bélgica, no así en Alemania, que se rige por la legislación de arrendamientos urbanos.

La consideración de la titularidad del arrendamiento de vivienda como un bien ganancial debe excluirse en virtud de la *teoría de la comunidad diferida*<sup>376</sup>, puesto que durante la existencia del matrimonio no se manifiesta la comunidad de bienes, sino que surgirá con su disolución. La ganancialidad no se encuentra prevista como un modo de adquirir la propiedad en el art. 609 CC, sino que la ganancialidad implica la vinculación conyugal de determinados bienes o derechos de titularidad privativa de uno de los cónyuges. Por tanto, debe distinguirse la titularidad del contrato de la ganancialidad a la que se encuentra sometido. En definitiva, el titular del contrato de arrendamiento es quien lo celebra, con independencia del carácter familiar de la vivienda, del momento en el que se suscriba y del régimen económico matrimonial.

La jurisprudencia ha evolucionado desde el planteamiento inicial, favorable a la consideración de la titularidad arrendaticia como un bien de naturaleza ganancial, al actual, que la califica de privativa. Inicialmente, la STC 135/1986 de 31 octubre<sup>377</sup>

---

<sup>375</sup> La sucesión especial del arrendamiento de vivienda como sucesión anómala viene prevista en el art. 1751 del *Code Civil*, de Francia, y en el art. 14 de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986*. REVILLARD, M. L., “France”, en HAYTON, D. (ed.), *European Succession Laws*, Bristol, Jordans, 2002, pp. 211-216, expresa que en los arrendamientos de viviendas, en virtud del art. 1752 del *Code Civil*, de Francia, el cónyuge es beneficiario del arrendamiento en caso de muerte del cónyuge titular, y el art. 14 de la Ley de 6 de julio de 1989 precisa este caso como un supuesto en el que se transfiere el contrato de arrendamiento. En el mismo sentido se expresa BRENNER, C., MALAURIE, P., *Droit Civil. Les successions, les libéralités*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2010, pp. 35-36.

<sup>376</sup> Sobre el origen de esta teoría, véanse YAGO ORTEGA, A., “Acerca de la titularidad sobre los gananciales”, *Revista de Derecho Notarial*, 103, 1979, pp. 386-388, y a CÁRDENAS, F., “Ensayo histórico sobre las leyes y doctrinas que tratan de los bienes gananciales en el matrimonio”, en CÁRDENAS, F., *Estudios Jurídicos*, Tomo II, Madrid, Establecimiento Tipográfico de P. Núñez, 1884, pp. 112-114: “a la disolución del matrimonio es cuando se transfiere a la mujer la posesión efectiva e irrevocable de sus gananciales”. En el mismo sentido se expresan CARRASCO PERERA, A., “Artículo 12. Desistimiento y vencimiento”, *op. cit.*, p. 412, y VALLET DE GOYTISOLO, J. B., “En torno de la naturaleza de la sociedad de gananciales”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 43, 4, 1990, pp. 1021-1054. Cfr. GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 12. Desistimiento y vencimiento en caso de matrimonio o convivencia del arrendatario”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014, p. 302, quien explica que esta tesis es inasumible porque “he discrepado de la idea de la sociedad conyugal como comunidad diferida a su momento liquidatario en cuanto incompatible con las numerosas normas que vigente el régimen apuntan, con carácter general, a la idea de comunidad”. GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “La naturaleza de la actual sociedad de gananciales”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 45, 3, 1992, pp. 875-928. En este sentido, la STS de 24.10.1990, RJ 1990\8045, expresa que los gananciales no existen hasta que no tiene lugar la liquidación de la sociedad conyugal. En el mismo sentido, véanse las SSTS de 12.6.1990, RJ 1990\4754, y de 26.2.2004, RJ 2004\1750.

<sup>377</sup> RTC 1986\135. Esta sentencia afirmó que “los artículos 96 y 1320 CC responden a la moderna tónica legal de protección del interés común familiar, que viene a configurar la familia como sujeto colectivo, como titular comunitario, y desde el referido planteamiento ha de considerarse que no por el hecho de que el marido fuese el único firmante del contrato puede ostentar la exclusiva ni de la titularidad ni de la posesión de la vivienda, lo que lleva a considerar a ambos en la misma situación jurídica contractual”.

categorizó la titularidad arrendaticia como un bien de naturaleza ganancial y, en consecuencia, otorgó el amparo al cónyuge del arrendatario porque tenía derecho a ser demandado en el juicio de desahucio aunque no interviniese como parte en el contrato, puesto que ambos cónyuges estaban en la misma situación contractual. Esta naturaleza consorcial del arrendamiento<sup>378</sup> también vino contenida en la jurisprudencia del Tribunal Supremo hasta el año 2009, que consideró al arrendamiento como un bien ganancial en determinados casos: cuando la finalidad era excluir la naturaleza de precario de la posesión del cónyuge supérstite<sup>379</sup>; en el caso de reconocer la parte del cónyuge supérstite en los derechos hereditarios sobre el bien arrendado<sup>380</sup>; y en el caso de que se quiera reconocer los derechos de los herederos del cónyuge no titular frente a los actos de disposición realizados unilateralmente por el cónyuge titular del arrendamiento<sup>381</sup>.

Con anterioridad al primer pronunciamiento explícito a favor de la individualidad, la STS de 2 de mayo de 2008<sup>382</sup> indicó que el legislador debe tomar como referencia la titularidad del contrato y no el régimen económico matrimonial de las partes para dirimir las cuestiones derivadas de la titularidad arrendaticia, como la modificación

---

VENDRELL FERRER, E., “La vivienda familiar y su protección”, *Revista Jurídica de Catalunya*, vol. 86, 4, 1987, pp. 985-1010. RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Artículo 27”, *op. cit.*, p. 905, explica que el art. 27 pretende evitar el error de permitir que el arrendador pueda ejercitar la acción de desahucio y resolver el contrato por cesión in consentida, demandando únicamente al titular del arrendamiento, que era la persona que detentaba la cualidad de parte en el contrato. GUILARTE GUTIÉRREZ, V., *Defensa de los bienes y derechos gananciales y litisconsorcio pasivo necesario*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 86-98.

<sup>378</sup> Véanse las SSTS de 20.1.1997, RJ 1997\116, y de 11.12.2001, RJ 2002\2201. La primera sentencia afirmó la ganancialidad en función de “crearse una obligación a cargo de la sociedad matrimonial, cual es el pago de la renta del contrato, y el hecho de que la relación se titule y contraiga personalmente por uno de los cónyuges no prejuzga su carácter privativo”. Esta última sentencia precisó que “el contrato de arrendamiento se adquiere en el momento en que se concierta de manera que si se pacta vigente la sociedad de gananciales se adquiere a costa de los bienes comunes tanto más cuando se trata de arrendamiento de vivienda cuyos gastos son imputables al sostenimiento de la familia”. Esta sentencia es imprecisa por cuanto habla de la *adquisición de un contrato*, porque la ganancialidad es un modo de comunicar al otro cónyuge bienes que no son de titularidad de un cónyuge u otro, no un modo de adquirir la propiedad. En este sentido se pronuncian GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 12”, *op. cit.*, p. 304, y CARRASCO PERERA, A., “Artículo 12. Desistimiento y vencimiento”, *op. cit.*, p. 411. Cfr. RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “La sociedad de gananciales (2). El activo de la sociedad”, en YZQUIERDO TOLSADA, M., CUENA CASAS, M. (dirs.), *Tratado de derecho de la familia*, Vol. III. Los regímenes económicos matrimoniales (I), Cizur Menor, Aranzadi, 2011, pp. 784-785, se muestra favorable a la categorización del arrendamiento como bien de naturaleza ganancial con posterioridad a la STS de 3.4.2009. Por su parte, LOSCERTALES FUERTES, D., *Arrendamientos urbanos. Legislación y Comentarios*, Madrid, Sepin, 2016, p. 65, opina que, conforme al CC, lo correcto sería la consideración de una situación de cotitularidad para optar por la tesis individual utilizando como argumento distinto a los aludidos que a la hora de arrendar, estarían en peor situación los cónyuges en régimen de separación de bienes.

<sup>379</sup> STS de 3.11.1960, RJ 1960\3454.

<sup>380</sup> STS de 26.2.1979, RJ 1979\525.

<sup>381</sup> STS de 26.2.1981, RJ 1981\611.

<sup>382</sup> RJ 2008\2823.

subjettiva. La STS de 3 de abril de 2009<sup>383</sup> ha afirmado definitivamente que las normas del régimen económico matrimonial no alteran las normas arrendaticias. Este pronunciamiento ha sido secundado por numerosa jurisprudencia<sup>384</sup>. La base jurídica sobre la que se fundamenta la naturaleza privativa de la titularidad del arrendamiento concertado sobre la vivienda familiar es el respeto al principio de relatividad contractual, es decir, los contratos tienen efectos entre las partes y sus herederos, en que el derecho a la subrogación por causa de muerte forma parte del contenido del contrato de arrendamiento, con independencia del régimen económico matrimonial, y en que el subrogante es quien determine la legislación de arrendamientos urbanos, entre cuyos sujetos prevé el cónyuge supérstite.

La modificación subjettiva del arrendatario o sustitución no se integra en los derechos y obligaciones de las partes del arrendamiento, sino que se origina de la posición del arrendatario, porque determinadas personas relacionadas con él tienen derecho a sustituirle en el arrendamiento. En el arrendamiento fruto de la expropiación temporal del uso, quienes ocupen dicha posición deberán cumplir, además de los requisitos establecidos para la sustitución, los exigidos para ser beneficiario del arrendamiento<sup>385</sup>. El arrendador deberá soportar la sustitución en la posición del arrendatario en los siguientes casos:

- a) Mediante el cumplimiento de los trámites que exige el art. 16 LAU 1994, en caso de muerte del arrendatario, que permiten la sustitución –o subrogación de conformidad con la norma– siguiendo un orden de prelación iniciado por el

---

<sup>383</sup> RJ 2009\2806.

<sup>384</sup> Atiéndanse las SSTS de 22.4.2013, RJ 2013\3495, de 11.12.2001, RJ 2001\2201, de 10.3.2010, RJ 2010\2335, de 24.3.2011, RJ 2011\3007, de 3.4.2009, RJ 2009\2806, de 10.6.2010, RJ 2010\5387, de 30.5.2012, RJ 2012\8352, de 9.7.2010, RJ 2010\6031, de 26.10.2015, RJ 2015\5608, de 22.10.2013, RJ 2013\6993, de 22.11.2010, RJ 2010\7989. En el mismo sentido se pronuncian las SSAP Alicante de 20.10.2010, JUR 2011\22959, Barcelona de 25.3.2015, JUR 2015\164722, Barcelona de 24.4.2012, JUR 2012\352653, Barcelona de 21.9.2012, JUR 2013\336018, Barcelona de 13.3.2012, JUR 2012\145146, Granada de 15.1.2010, AC 2010\331, Madrid de 17.5.2010, JUR 2010\229201, Madrid de 6.6.2011, JUR 2011\291712, Madrid de 21.10.2013, JUR 2013\3482, Madrid de 21.11.2013, JUR 2014\5428, Madrid de 26.7.2012, JUR 2012\284593, Salamanca de 26.7.2012, JUR 2012\278485, Salamanca de 26.7.2012, JUR 2012\279552, Santa Cruz de Tenerife de 5.3.2015, JUR 2015\224964, Santa Cruz de Tenerife de 31.3.2015, JUR 2015\1306, Zaragoza de 11.11.2010, JUR 2010\2129. Cfr. GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 12”, *op. cit.*, p. 304, quien se muestra favorable a su consideración de bien de naturaleza ganancial y expresa sobre esta jurisprudencia que sirve para “desahuciar a viudas que, tan dolientes como poco apegadas, a las prosaicas exigencias normativas descuidaron la irrelevante comunicación subrogatoria del artículo 16 ante el fallecimiento de su marido”. Véase también QUICIOS MOLINA, M. S., “Sentencia del Tribunal Supremo 30 mayo 2012 (RJ 2012, 8352). Extinción de arrendamiento de vivienda, concertado con anterioridad al 9.5.1985, por fallecimiento del arrendatario y falta de notificación de su intención de subrogarse de la que fuera su esposa, que tenía atribuido el uso de la vivienda desde la crisis conyugal producida antes de la entrada en vigor de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos”, *Cuadernos Civitas de jurisprudencia civil*, 92, 2013, pp. 139-158.

<sup>385</sup> Véase *supra* apartado 4 del Capítulo Segundo.

cónyuge que conviva con el arrendatario en el momento del fallecimiento. Este precepto tiene como antecedente legislativo inmediato el art. 58 LAU 1964<sup>386</sup>, aunque con diferencias respecto a los sujetos subrogantes que se prevén en cuanto a la eliminación del contenido discriminatorio que suponía. También podrán subrogarse si ha existido convivencia habitual durante dos años el conviviente<sup>387</sup>, los descendientes<sup>388</sup> mayores de edad –los menores de edad y tutelados solo se exige que convivan en el momento de la subrogación–, los ascendientes, los hermanos y las personas distintas de las mencionadas con una discapacidad igual o superior al 65% que tengan una relación de parentesco hasta el tercer grado en línea colateral con el arrendatario.

Cabe señalar respecto de la DT 2 apartado b) LAU 1994, en relación con los arrendamientos celebrados con anterioridad al 9 de mayo de 1985, que en la subrogación *mortis causa* es suficiente para reconocer<sup>389</sup> la subrogación que se produzca la situación de convivencia y el hijo se encuentre afectado por la discapacidad, sin necesidad de que haya sido declarada en el momento del fallecimiento del arrendatario. Si no existen estas personas en el momento del fallecimiento, el arrendamiento se extingue. Igualmente, finalizará cuando el arrendador no reciba una notificación<sup>390</sup> del fallecimiento del arrendatario, en un plazo de tres meses, y un principio de prueba<sup>391</sup> sobre quien ostenta los

<sup>386</sup> Véase *supra* apartado 2.2.11 de este Capítulo.

<sup>387</sup> En la actualidad se incluye al conviviente puesto que la STC 222/1992 de 11 de diciembre, RTC 1992\222, sancionó de inconstitucionalidad el art. 58 LAU 1964 porque exigía condiciones más estrictas para la subrogación del conviviente que para la del cónyuge.

<sup>388</sup> La STC 13/1995 de 24 de enero, RTC 1995\13, estableció que no existía un mandato constitucional conforme al cual, a los efectos de la subrogación, se tuviese que tratar diferente al hijo por naturaleza y al pariente por afinidad.

<sup>389</sup> STS de 11.7.2014, RJ 2014\4319. PÉREZ UREÑA, A. A., *El arrendamiento de vivienda: subrogación "mortis causa"*, Granada, Comares, 1999, pp. 123-126.

<sup>390</sup> Sobre la notificación, la doctrina que estableció en Pleno la STS de 22.4.2013, RJ 2013\3495, es inflexible en cuanto a su exigencia. La STS de 3.4.2009, RJ 2009\2806, declaró que el subarrendamiento es individual y procedió al desahucio por no haber notificado la subrogación del cónyuge supérstite.

<sup>391</sup> CARRASCO PERERA, A., "Artículo 16. Muerte del arrendatario", en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013, p. 555, en relación con el principio de prueba, que critica, explica que "[p]ara advertir el tamaño del absurdo, detallemos las posibles hipótesis. Primera: el subrogado no aporta principio de prueba de nada, sino que notifica; si el arrendador no acepta tendrá que resolver el contrato [...] [s]egunda: el subrogado aporta unas pruebas y el arrendador no las considera concluyentes; como la opinión del arrendador no es una resolución judicial que produzca cosa juzgada, nos encontramos en la misma tesitura que el caso anterior. Tercera: el subrogado aporta pruebas y el arrendador se da por satisfecho; esto no consolida con fuerza de cosa juzgada la posición del subrogado, pues puede posteriormente venir un tercero y demostrar su mejor derecho a subrogarse". SERRANO ALONSO, E., "La subrogación en el arrendamiento de viviendas por muerte del arrendatario", en IGLESIAS PRADA, J. L., *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Madrid, Civitas, 1996, pp. 5031-5043. CARRASCO PERERA, A., CORDERO LOBATO, E., GONZÁLEZ CARRASCO, C., *Derecho de la Construcción, op. cit.*, pp. 716-720. Sobre la aplicación amplia de la exigencia del principio de prueba, véanse las SSTs de 7.2.1986, RJ



requisitos legales para subrogarse, de acuerdo con los apartados segundo y tercero del citado precepto. En caso de que proceda la subrogación, todos los posibles beneficiarios responden solidariamente<sup>392</sup> del pago de la renta de los tres meses siguientes a la muerte del arrendatario. Cuando los arrendamientos tengan una duración inicial superior a tres años, las partes podrán pactar que no haya derecho de subrogación<sup>393</sup> en caso de fallecimiento del arrendatario, si este tiene lugar una vez hayan transcurrido los tres primeros años de duración del arrendamiento, o que el arrendamiento se extinga a los tres años cuando el fallecimiento se haya producido con anterioridad, como expresa el art. 16.4.

b) Es posible la sustitución del arrendatario por el cónyuge o el conviviente cuando abandone la vivienda, manifieste su voluntad de no prorrogar el contrato o si desiste del contrato, según el art. 12 LAU 1994.

c) En caso de nulidad del matrimonio, separación judicial o divorcio, el cónyuge no arrendatario podrá continuar en el uso de la vivienda arrendada si le es atribuida legalmente, en el convenio regulador o judicialmente, según prevé el art. 15 LAU 1994. La voluntad del cónyuge de continuar en el uso de la vivienda tiene que comunicarse al arrendador en el plazo de dos meses desde la notificación de la resolución judicial correspondiente, acompañando una copia de dicha resolución judicial.

d) Cuando en la finca arrendada se ejerza una actividad empresarial o profesional, el arrendatario podrá ceder el contrato de arrendamiento sin necesidad de contar con el consentimiento del arrendador, de acuerdo con el art. 32 LAU 1994. Esta cesión se deberá notificar al arrendador en el plazo de un mes desde que se realizó, de acuerdo con el art. 34.4 LAU 1994, y el arrendador tendrá derecho a elevar la renta.

---

1986\448, de 14.11.1987, RJ 1987\8401, de 3.6.1988, RJ 1988\4736, de 21.12.1989, RJ 1989\8857, y de 19.1.1990, RJ 1990\15.

<sup>392</sup> GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 16. Muerte del arrendatario”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014, p. 384, expresa que no existe comunidad hereditaria ni de ningún tipo, de manera que “es posible reclamar tales rentas, conforme a la cadencia de pago convenida contractualmente, sin necesidad de esperar al paso de los tres meses”. FÍNEZ RATÓN, J. M., “Artículo 16”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 216-224.

<sup>393</sup> CARRASCO PERERA, A., “Artículo 16”, *op. cit.*, pp. 550-553, considera que la norma admite pacto en contrario en cuanto a la subrogación en arrendamientos de larga duración y por tanto en estos casos también será posible alterar el régimen subrogatorio. De la misma manera en los arrendamientos ordinarios no se podrá excluir el derecho de subrogación, ni variar el orden en la subrogación. VERDERA SERVER, R., *La subrogación mortis causa*, *op. cit.*, pp. 21-25. SSTS de 6.3.1963, RJ 1963\1391, y de 16.2.1967, RJ 1967\731.

En el Reino Unido, la *schedule 2 ground 2* de la *Housing Act 1988* prevé la modificación subjetiva del arrendador en dos casos: por la venta de la vivienda o por la muerte del arrendatario. En este último caso, la subrogación solo puede formalizarse si el cónyuge superviviente ha convivido con el arrendatario, y tendrá derecho a un *assured shorthold tenancy* cuando la vivienda constituya su residencia habitual<sup>394</sup>. Por su parte, en Francia, el art. 1742 del *Code Civil*<sup>395</sup>, que se aplica supletoriamente porque en la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986* no existe previsión al respecto, establece que en caso de muerte del arrendatario el contrato se transmite a sus herederos. El nuevo propietario no puede modificar el contenido del contrato de arrendamiento, y a lo único que tiene derecho es a resolverlo con las mismas condiciones que el propietario anterior. De la misma manera, si el propietario de una vivienda cancela la venta de esa vivienda, el arrendatario tiene derecho a retornar a la vivienda, en virtud del art. 1673 del *Code Civil*<sup>396</sup>. En el caso de la ejecución de un préstamo hipotecario, el arrendatario no puede ser desahuciado y el contrato se transmite al ejecutante, sin que pueda modificar su contenido.

Finalmente, los arts. 1742 y 1122 del *Code Civil*, de Bélgica, establecen que los herederos por sucesión *mortis causa* del arrendatario adquieren el contrato a título universal<sup>397</sup>, lo que significa que deben cumplir con lo pactado por el causante en el contrato de arrendamiento. El cónyuge y el conviviente superviviente obtienen, con la exclusión de todos los demás herederos, el derecho a arrendar la vivienda para destinarla al uso habitacional<sup>398</sup>, según los arts. 215 y 1477 del *Code Civil*. En caso de venta de la vivienda, el nuevo propietario debe respetar el arrendamiento ya existente en virtud del art. 9 de la *Loi modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer*.

#### **4.2.15. Derechos de adquisición preferente: el derecho de tanteo y el derecho de retracto**

<sup>394</sup> ORGI, P., “England and Wales”, *op. cit.*, pp. 155-156. Véase al respecto el caso de la United Kingdom House of Lords, *Walker v. Birmingham City Council*, 16 may 2007, UKHL 22. Consultable en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldjudgmt/jd070516/birm-1.htm>.

<sup>395</sup> HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil*, *op. cit.*, pp. 3465-3466.

<sup>396</sup> *Ibid.*, p. 3303.

<sup>397</sup> GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge*, *op. cit.*, p. 290.

<sup>398</sup> *Ibid.*, pp. 359-360.

El arrendatario tiene *derecho de tanteo*<sup>399</sup> sobre la vivienda arrendada si el propietario decide enajenarla, salvo que haya renunciado al derecho o que haya sido pactada su exclusión, de conformidad con el art. 25 LAU 1994. Este derecho encuentra su antecedente en el art. 47 LAU 1964 y su legislación precedente<sup>400</sup>. Para tener este derecho de tanteo, el arrendatario no solo debe ostentar dicha posición sino que tiene que habitar la vivienda arrendada<sup>401</sup> en su totalidad de forma efectiva.

Para el caso de que el propietario no notifique al arrendatario la venta de la vivienda, el arrendatario tiene además *derecho de retracto* legal, como se dispone en los arts. 25.2 y 31 LAU 1994. Este derecho, cuyo antecedente se encuentra en el art. 48 LAU 1964 y su legislación precedente<sup>402</sup>, permite que el arrendatario se sitúe, en una eventual compraventa de la vivienda arrendada, en la posición contractual del adquirente, manteniendo las mismas condiciones. La subrogación se produce solo en los elementos subjetivos del contrato, sin alterar el resto de elementos del contrato. La venta judicial se consuma desde el decreto de adjudicación<sup>403</sup>. El precio del retracto debe ser el precio real efectivamente abonado por el comprador y que deje en situación de indemnidad económica tras el retracto, aunque el precio de la compraventa difiera del que luego resulte acreditado<sup>404</sup>.

Este derecho tiene carácter complementario respecto del derecho de tanteo porque muestra sus efectos después de la compraventa y, por tanto, sirve de garantía ante un eventual fraude en las condiciones mostradas en el tanteo. En el arrendamiento derivado de la expropiación temporal del uso, el derecho de tanteo también asistirá al

---

<sup>399</sup> DÍEZ-PICAZO, L., *Fundamentos, op. cit.*, Volumen cuarto, p. 304, sobre el fundamento de los derechos de adquisición preferente consideró que “subsiste la idea de política social de facilitar el acceso a la propiedad de los arrendatarios, pero no hay tasa de precios o de valores de las viviendas y, además, se admite, para determinados contratos, la validez de los pactos de renuncia”. LASARTE ÁLVAREZ, C., *Principios de Derecho Civil III, op. cit.*, p. 252. RODRÍGUEZ MORATA, F., *Derecho de tanteo y retracto en la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994*, Cizur Menor, Aranzadi, 2001, pp. 73-98. CARRASCO PERERA, A., CORDERO LOBATO, E., GONZÁLEZ CARRASCO, C., *Derecho de la Construcción, op. cit.*, pp. 759-763.

<sup>400</sup> Véase *supra* apartado 2.2.8 de este Capítulo.

<sup>401</sup> A tenor de la STS de 12.6.2002, RJ 2002\4888: “[n]o es suficiente la condición de arrendatario para el ejercicio del derecho de retracto, pues requiere y exige asimismo la ocupación efectiva del inmueble arrendado. La exigencia no sólo del título de arrendatario en el retrayente, sino la real ocupación del objeto locativo”. En el mismo sentido se expresan las SSTS de 10.11.1992, RJ 1992\9102, y de 27.11.2001, RJ 2001\9529. GARCÍA PRESAS, I., “La protección legal”, *op. cit.*, p. 706, manifiesta que la LAU 1994 ha restringido los derechos de adquisición preferente a los supuestos de venta de la vivienda arrendada”.

<sup>402</sup> Véase *supra* apartado 2.2.8 de este Capítulo.

<sup>403</sup> La STS de 21.1.2014, RJ 2014\2498, explica que el retraso en el dictado del decreto de adjudicación no puede perjudicar a quien se ha comprado con diligencia procesal, porque en este caso el demandante era arrendatario en el momento de la mejora en la postura y había dejado de serlo en la fecha del decreto de adjudicación.

<sup>404</sup> STS de 7.7.2010, RJ 2010\5706.

arrendatario, aunque el sujeto expropiado realice la transmisión y la Administración intervenga como parte arrendadora.

#### 4.2.16. Desistimiento del arrendamiento de vivienda

El desistimiento del contrato de arrendamiento es un derecho que asiste al arrendatario, en virtud del cual puede dejar sin efecto el contrato celebrado, sin necesidad de justificar la decisión, notificándolo así a la otra parte contratante en el plazo establecido, y sin penalización de ninguna clase. La notificación del desistimiento puede realizarse oralmente o por escrito, sin expresar ninguna causa, es decir, se puede desistir libremente y sin indemnización alguna al arrendador. El desistimiento podrá efectuarse si concurre alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La realización de obras en la vivienda, ya sean de conservación o las acordadas por la autoridad competente, que la hagan inhabitable para el arrendatario. En tal caso, el arrendatario puede suspender el contrato o desistir del mismo sin tener derecho a indemnización, en virtud del art. 26 LAU 1994.
- b) La ejecución de obras de mejora por el arrendador, que son las necesarias legalmente o de hecho, que excedan de la conservación ordinaria, que no puedan diferirse hasta la finalización del contrato y que, aunque no hagan inhabitable la vivienda, la afecten de modo relevante, según el art. 22. El arrendador deberá notificar al arrendatario esta actividad con tres meses de antelación a su inicio. En este caso, a diferencia del anterior, el arrendatario solo podrá continuar el contrato o desistir, pero no suspenderlo. Para desistir del contrato, el arrendatario dispone de un mes desde el día siguiente a la notificación de las obras. Este desistimiento se difiere en el tiempo porque no se extinguirá el contrato hasta dos meses después del desistimiento del arrendatario<sup>405</sup>. El arrendatario no podrá desistir del contrato en virtud de este precepto –sí mediante el desistimiento

---

<sup>405</sup> ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II, op. cit.*, p. 686 sobre la distinción del desistimiento del art. 11 y 22 consideró que “[s]emejante diferencia creo que es artificiosa, inútil y puramente literal. Parece que por muchas consecuencias diferentes que se pudieran construir sobre las dos distintas expresiones legales, lo más correcto es entender que en ambos casos el espíritu de la ley es el mismo: preavisar de desistimiento, el cual desistimiento, una vez preavisado, se produce en el momento que corresponda, y en ese momento se extingue el contrato”. Sobre esta distinción, véanse PARRA LUCÁN, M. A., *El Contrato de Arrendamiento de Vivienda, op. cit.*, p. 75. VÁZQUEZ BARROS, S., *Ley de arrendamientos, op. cit.*, pp. 180-183. SALANOVA VILLANUEVA, M., “Alteraciones”, *op. cit.*, pp. 444-446. CARRASCO PERERA, A., CORDERO LOBATO, E., GONZÁLEZ CARRASCO, C., *Derecho de la Construcción, op. cit.*, pp. 711-713.

general del art. 11– cuando las obras no afecten o incidan de manera irrelevante a la vivienda arrendada.

c) El arrendatario puede desistir del contrato si ya han transcurrido como mínimo seis meses del plazo mínimo, preavisando al arrendador con un mes de antelación, en virtud del art. 11 LAU 1994. Las partes pueden pactar que el arrendatario indemnice al arrendador con una cantidad equivalente a una mensualidad<sup>406</sup> de la renta en vigor por cada año del contrato que reste por cumplir, o la compensación proporcional a la parte incumplida.

En el Reino Unido, el arrendatario puede desistir del contrato de arrendamiento, comunicándose al arrendador por escrito en el plazo de cuatro semanas<sup>407</sup> anteriores al desistimiento efectivo, como se contiene en la sección 5 de la *Protection from Eviction Act 1977*. Asimismo, en Francia, según los arts. 12 y 15.1 de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986*, el arrendatario debe comunicar su intención de desistir del contrato y deshabitar la vivienda mediante una carta certificada con acuse de recibo con una antelación de tres meses respecto de la finalización del contrato, aunque en determinados casos<sup>408</sup> puede producirse con una antelación de un mes. El arrendatario tiene que pagar la renta por el periodo completo, excepto que pacte lo contrario con el arrendatario o si otro arrendatario entra a vivir en la vivienda antes de la finalización del plazo del arrendamiento.

En Bélgica, el art. 3 de la *Loi modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer* explica en qué casos puede el arrendatario desistir del

---

<sup>406</sup> ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II*, *op. cit.*, p. 708, expresó respecto del pacto de indemnización que se puede pactar por menos de una mensualidad “el art. 11.2.º autoriza el pacto contra lo dispuesto en la ley, de desistimiento sin pagar indemnización, no autoriza también el pacto de pagar indemnización mayor a una mensualidad, por lo que éste hay que entenderlo en contra del art. 6º”. PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, pp. 82-83, explican que la limitación de la indemnización es fruto de la evolución normativa de la LAU 1964: “podía producirse un enriquecimiento indebido para el arrendador que, teniendo en su poder la finca arrendada tras el desistimiento del inquilino, y habiendo cobrado la renta pendiente en su totalidad, podía sin embargo volver a alquilar el piso a un tercero y cobrar una nueva renta por el tiempo pactado –y cobrado– en el contrato anterior”.

<sup>407</sup> ORGI, P., “England and Wales”, *op. cit.*, pp. 184-185, detalla las reglas que debe cumplir dicha notificación. Véanse al respecto los *Case Law* de la Court of Appeal, *Hounslow London Borough Council v. Pilling*, 22 february 1993, EGLR 59, consultable en: <http://egiewcms-test-auth.elasticbeanstalk.com/legal/hounslow-london-borough-council-v-pilling/>, y de la Court of Appeal, *Laine and another v. Cadwallader and another*, 22 may 2000, PLSCS 54, consultable en: <http://egiewcms-test-auth.elasticbeanstalk.com/legal/laine-and-another-v-cadwallader-and-another/>.

<sup>408</sup> HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., “France”, *op. cit.*, p. 146, explican los casos relacionados con modificaciones laborales, por la movilidad geográfica.

contrato. El contrato de corta duración, es decir, el de tres años, termina después de la expiración de la vigencia del contrato, siempre que el arrendatario haya notificado con tres meses de antelación a dicha fecha la voluntad de extinguirlo. Si esta notificación no se ha realizado, o el arrendatario la ha formalizado pero continúa habitando en la vivienda, el contrato se convierte en un contrato de nueve años<sup>409</sup> o contrato de larga duración. En este caso, el contrato concluye si el arrendatario notifica el desistimiento al arrendador en un plazo de tres meses. El arrendatario debe pagar al arrendador una indemnización si finaliza el contrato durante los tres primeros años de ese periodo de nueve. La indemnización corresponderá al equivalente a tres mensualidades de renta si termina durante el primer año de contrato, de dos meses si lo hace en el segundo año de contrato y de una mensualidad si se produce durante el tercer año. Cuando no hayan pasado dos meses desde la formalización del contrato, el arrendatario puede desistir, sin tener que sin preavisar ni indemnizar. El propietario no tiene derecho a una remuneración fija si termina el periodo de notificación en el último día del tercer año.

#### **4.2.17. Suspensión del contrato de arrendamiento de vivienda: requisitos, efectos y retorno en caso de derribo del edificio**

El arrendatario goza del derecho a suspender<sup>410</sup> el contrato cuando el arrendador tenga que efectuar obras de conservación<sup>411</sup> o las acordadas por la autoridad competente<sup>412</sup> si la finca es inhabitable<sup>413</sup>, en virtud del art. 26 LAU 1994. En su antecedente legislativo inmediato, el art. 119 LAU 1964, solamente se preveía la suspensión para la ejecución de las obras acordadas por la autoridad competente<sup>414</sup>. Las obras de conservación que permiten la suspensión del contrato de arrendamiento son aquellas que afectan de forma acreditada a la vivienda, impidiendo la habitabilidad en su parte esencial, pero no

---

<sup>409</sup> Para evitar la transformación de un contrato de corta duración en un contrato de larga duración, HAFFNER, M., BOUNJOUH, H., “Belgium”, *op. cit.*, p. 133, explican que se puede evitar precisándolo por escrito.

<sup>410</sup> ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., “Artículo 26”, *op. cit.*, p. 644, define a la *suspensión* como “aquella situación en la cual el contrato de arrendamiento deja de producir los efectos que le son propios, es decir, el fin fundamental del mismo, que no es otro que la habitabilidad de una vivienda, aunque el contrato sigue vigente entre las partes conservando la mayoría de sus efectos”. ALBIEZ DOHRMANN, K. J., “Suspensión o desistimiento del contrato de arrendamiento urbano por obras de conservación u obras impuestas por la Administración”, *Aranzadi Civil*, 1, 2000, pp. 1845-1866.

<sup>411</sup> Véase *supra* apartado 4.2.8 de este Capítulo.

<sup>412</sup> ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., “Artículo 26”, *op. cit.*, p. 641, precisa que la autoridad puede ser administrativa, cuando se trate de viviendas que amenacen ruina, o judicial en virtud de sentencia firme condenatoria, a través del juicio ordinario.

<sup>413</sup> Sobre el concepto de habitabilidad, véase *supra* apartado 4.2.2 del Capítulo Tercero. PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, pp. 221-223.

<sup>414</sup> Véase *supra* apartado 2.2.12 de este Capítulo.

resulta necesario que se realicen en su interior si afectan a la habitabilidad de la vivienda. Asimismo, tiene que tratarse de obras cuya ejecución no se pueda diferir hasta la finalización del contrato de arrendamiento, de conformidad con el art. 21, relativo a las obras de conservación<sup>415</sup>.

La suspensión no puede venir legitimada por la existencia de obras de mejora del art. 22 LAU 1994, ni de obras de reconstrucción –puesto que de ellas se deriva la extinción del contrato, de acuerdo con el art. 28–, ni de obras de conservación que se deban a daños imputables al arrendatario. En el caso de las obras de conservación, también es posible para el arrendatario desistir del contrato, motivo por el cual cuando se opta por una vía se excluye a la otra, aunque de forma temporal, esto es: si el arrendatario opta por desistir del contrato, renuncia a la posibilidad de suspenderlo, pero si lo suspende siempre tendrá la posibilidad de desistir.

Para que el arrendatario pueda optar por suspender el arrendamiento –recuérdese que también puede desistir–, deben concurrir las siguientes condiciones:

a) La ejecución de las obras de conservación debe impedir<sup>416</sup> la habitabilidad de la vivienda arrendada ya sea en su totalidad o en su *parte esencial*. La principal consecuencia de la falta de habitabilidad se concreta en el desalojo del arrendatario y de quienes convivan con él. Algunos ejemplos se encuentran en el derribo de la finca para su posterior reedificación, cuando la autoridad administrativa ordene el desalojo ante la ejecución de obras que ocasionen una situación de peligro, las obras relativas a elementos comunes del edificio, o cuando resulta imposible mantener un uso digno y adecuado de la vivienda.

b) La imposibilidad de habitar la vivienda debe tener carácter *temporal*. El arrendatario tiene que poder volver a utilizar la vivienda en un futuro, una vez se hayan ejecutado las obras. Si la imposibilidad de habitar es definitiva, estamos

---

<sup>415</sup> ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., “Artículo 26”, *op. cit.*, pp. 637-638, explica respecto de la diferencia de las obras de conservación de los arts. 21 y 26 que “está en el concepto de inhabitabilidad [...] cuando las obras de conservación implican que la vivienda es parcialmente inhabitable, nos encontramos ante un supuesto del artículo 21, y cuando la hacen totalmente inhabitable, es decir, afectan a la totalidad de la vivienda, o cuando afectan sólo a parte de ella, impidiendo al arrendatario la normal realización de los fines y exigencias de la vida en el hogar, nos encontramos ante un supuesto de aplicación del artículo 26”. ALBIEZ DOHRMANN, K. J., “Suspensión o desistimiento”, *op. cit.*, pp. 1845-1850.

<sup>416</sup> Sobre la imposibilidad sobrevenida de cumplir con las prestaciones de un contrato, atiéndase CASTILLA BAREA, M., *La imposibilidad de cumplir los contratos*, Madrid, Dykinson, 2001, pp. 218-220.

ante un supuesto de resolución contractual, como se prevé en el art. 28 LAU 1994.

c) La causa de las obras tiene que tener carácter *fortuito*. Significa que dicha causa no pueda imputarse a una de las dos partes contratantes. En este caso, cabe la ampliación del supuesto a que no sea imputable al propietario que, aunque no intervenga como parte contratante, interviene en la fase previa al arrendamiento como sujeto expropiado.

d) La tipología de las obras debe referirse a las de *conservación*, es decir, las previstas en el art. 21, o que estén acordadas por la *autoridad competente*, independientemente de que se trate de obras de conservación, de mejora u obras suntuarias, mediante una resolución<sup>417</sup> firme y directamente ejecutable.

e) La iniciativa de realizar las obras tiene que corresponder al arrendador o a la autoridad competente. En este caso, el arrendador deberá notificar al arrendatario la necesidad de las obras, la descripción de las mismas y su duración. En el arrendamiento fruto de la expropiación temporal del uso, el arrendatario no se podrá oponer a la ejecución de dichas obras, puesto que el arrendador siempre será una autoridad competente, y tendrá lugar la oposición del arrendatario en el arrendamiento ordinario de vivienda si las obras se realizan a iniciativa del arrendador.

f) El arrendatario tiene que comunicar al arrendador la suspensión del arrendamiento<sup>418</sup>.

La suspensión implica que los efectos del contrato, es decir, la ejecución de las prestaciones de las partes en la fase de ejecución del contrato, queda interrumpida hasta que se reanude mediante el levantamiento de la suspensión, en especial el transcurso del

<sup>417</sup> Véanse como ejemplos de obras ordenadas por las autoridades competentes las SSTS de 28.10.1985, RJ 1985\5596, de 8.11.1986, RJ 1986\6219, y de 4.12.1992, RJ 1992\10392. Respecto del derribo de la finca para su posterior reedificación contenida en el art. 62 LAU 1964, la STC 321/1993 de 8 de noviembre, RTC 1993\321, exige para denegar la prórroga que la resolución administrativa de derribo de la finca sea firme. Sobre esta sentencia, véase el análisis de RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Autorización gubernativa de derribo y denegación de prórroga del arrendamiento urbano (a propósito de la STC 321/1993, de 8 de noviembre)”, *Derecho privado y Constitución*, 5, 1995, pp. 289-306. En el mismo sentido se expresan las SSTS de 2.1.1963, RJ 1963\3536, de 31.5.1966, RJ 1966\2844, de 19.6.1968, RJ 1968\3277, de 17.2.1993, RJ 1993\1238, y de 13.12.1996, RJ 1996\8977.

<sup>418</sup> RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Artículo 26”, *op. cit.*, p. 867, acerca de esta comunicación explica que “evitará que el arrendador sostenga la plena vigencia del contrato, que es lo que le convendrá en la mayor parte de los casos”. FÍNEZ RATÓN, J. M., “Artículo 26”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 295-301.



plazo y la obligación del pago de la renta<sup>419</sup>, como dispone el art. 26.2 LAU 1994. La suspensión no elimina la vinculación jurídica de las partes ni extingue el arrendamiento, motivo por el cual el arrendatario no tiene derecho a la restitución de la fianza.

Ante la suspensión del contrato de arrendamiento no procede indemnización, salvo en los siguientes supuestos: que las partes lo hubiesen pactado<sup>420</sup>; o cuando las obras acordadas por la autoridad competente sean obras de mejora, porque el art. 22.3 faculta al arrendatario a percibir una indemnización por los gastos que las obras de mejora le obliguen a efectuar. Este precepto contempla el caso en que el arrendatario soporta las obras, y por ello cabe inferir que también tendrá derecho a una indemnización cuando las obras le obliguen a desalojar la vivienda arrendada.

Una vez haya finalizado la suspensión del contrato de arrendamiento, existe un derecho de retorno del arrendatario<sup>421</sup> a la vivienda arrendada, diferente del derecho de retorno en caso de derribo de la finca para su posterior reedificación<sup>422</sup>. El *derecho de retorno* habilita al arrendatario a regresar a la finca si por circunstancias ajenas a su voluntad la ha tenido que deshabitar por el derribo y la posterior reedificación.

En la legislación sobre prórroga forzosa se permitía el retorno del arrendatario en la excepción por el derribo de la finca para su posterior reedificación<sup>423</sup>, prevista en el art. 5 e) del Decreto de 29 de diciembre de 1931, en el art. 76 LAU 1946, y en los arts. 62.2 LLAU 1956 y 1964. En la actualidad existe otro derecho de retorno, y es el contemplado en la DA 8 LAU 1994. Esta disposición recoge la actual previsión del art. 19 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y del art. 14 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas<sup>424</sup>; a pesar de la existencia de dichas disposiciones vigentes, la DA 8 LAU 1994 se remite a la DA 4 del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado

---

<sup>419</sup> PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, pp. 224-226, y LOSCERTALES FUERTES, D., *Los arrendamientos urbanos*, Madrid, Sepin, 2000, pp. 307-311.

<sup>420</sup> La STS de 7.7.1976, RJ 1976\3441, admitió el pacto de indemnización.

<sup>421</sup> RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Artículo 26”, *op. cit.*, p. 871, considera que existe derecho de retorno pese a no existir dicha consideración en la normativa, por analogía de la LAU 1964. PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, pp. 227-228.

<sup>422</sup> Véase *supra* apartado 4.2.15 de este Capítulo. En la STS de 19.12.1997, RJ 1997\9107, se condenó al arrendador a indemnizar al arrendatario con cinco anualidades de renta, puesto que este era el plazo mínimo del arrendamiento entonces, porque no le entregó el inmueble procedente de la nueva edificación.

<sup>423</sup> Véase *supra* apartado 3.3.3 del Capítulo Segundo.

<sup>424</sup> BOE de 27.6.2013.

por el Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio<sup>425</sup>, una disposición ya derogada cuya remisión debería ser depurada.

El derecho de retorno se origina cuando, por *actuaciones urbanas aisladas* no expropiatorias exigidas por el planeamiento urbanístico, existen edificios con viviendas arrendadas que deban ser demolidos o rehabilitados íntegra o parcialmente, si ello provoca el desalojo de los arrendatarios. Las actuaciones urbanas aisladas se categorizan como asistemáticas, es decir, que no se trata de obras acometidas para ejecutar un plan urbanístico en el que se actúe por unidades sistemáticas, mediante un sistema de compensación o de cooperación, como detalla el art. 19 del Real Decreto Legislativo 7/2015. En este caso, los arrendatarios podrán regresar a las viviendas una vez hayan sido reconstruidas o rehabilitadas.

#### **4.2.18. Causas de extinción y de resolución del contrato de arrendamiento de vivienda**

Los arts. 27 y 28 LAU 1994 se refieren a la resolución por incumplimiento y a la extinción del arrendamiento para uso de vivienda, respectivamente<sup>426</sup>; a ellos hay que añadirles los supuestos de ineficacia estructural, es decir, inexistencia, nulidad –por falta de consentimiento, objeto o causa, y la forma cuando no sea libre– y anulabilidad –por la concurrencia de los vicios de la voluntad de error, dolo, violencia o intimidación–, y de eficacia contractual funcional, es decir, la rescisión y el mutuo disenso. La extinción del arrendamiento de vivienda viene regulada en el art. 28 LAU 1994. Se prevén como causas de extinción la pérdida de la finca arrendada por una causa no imputable al arrendador y la declaración firme de ruina.

En cuanto a la *pérdida* de la finca arrendada por causa no imputable al arrendador, se refiere tanto a la destrucción física de la vivienda como a otras circunstancias distintas previstas en el art. 1122 CC, que provocan la extinción del derecho del arrendador sobre la vivienda arrendada. Ello puede observarse en los casos previstos en el art. 13 LAU, relativos al retracto convencional, la apertura de una sustitución fideicomisaria, la enajenación forzosa derivada de una ejecución hipotecaria o de sentencia judicial, o el

<sup>425</sup> BOE de 30.6.1992.

<sup>426</sup> PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, p. 229, expresan sobre la distinción que se realiza en los preceptos que “[e]l capítulo V del Título II LAU adopta la denominación «De la suspensión, resolución y extinción del contrato», como si resolución y extinción fueran cosas distintas. [...] Lo que sucede es que el legislador es consciente de que la resolución es la causa de extinción del contrato más conflictiva”. Atiéndase también LASARTE ÁLVAREZ, C., *Principios de Derecho Civil III*, *op. cit.*, p. 217.

ejercicio de un derecho de opción de compra; en estos supuestos quedará extinguido el arrendamiento. Respecto del derecho de opción de compra, solamente podrá ejercitarse durante la duración del arrendamiento, y no comprenderá el periodo de tácita reconducción<sup>427</sup>. A ellos cabe añadirle el supuesto de expropiación forzosa de la propiedad de la vivienda. En este caso no es posible solicitar al arrendador la reconstrucción de la vivienda<sup>428</sup>. Si la pérdida se produce por una causa imputable al arrendador, tiene el tratamiento de incumplimiento imputable, de manera que se aplicaría la causa de resolución correspondiente del art. 27<sup>429</sup>.

La pérdida de la cosa impide su cumplimiento *in natura*, de manera que solamente cabe ejercer la acción de cumplimiento por equivalente, es decir, reclamar el equivalente pecuniario de las prestaciones incumplidas, lo que corresponde a su *valor de uso* por el tiempo que faltase para la terminación del contrato. En los casos de pérdida completa de la vivienda, el arrendatario optará por solicitar la resolución y la correspondiente indemnización por daños y perjuicios. En los casos de *pérdida parcial* por pérdida imputable al arrendador tiene sentido la remisión a los arts. 1124 CC y 27.1 LAU 1994 y su aplicación como *Leitbildfunktion*<sup>430</sup> o regla legal de referencia, y así permitir al arrendatario optar entre la resolución y el cumplimiento del contrato, cuyo objeto será la parte de la vivienda que no se ha perdido con una reducción de renta proporcional a la parte de la que no se puede disfrutar. El contrato se estima extinguido cuando se produce la pérdida de la finca por causa no imputable al arrendador por *imposibilidad sobrevenida definitiva* de cumplimiento, en virtud del art. 28 LAU 1994. En este caso, y cuando la pérdida de la finca no sea imputable al arrendatario, es decir, cuando obedece a un caso fortuito o fuerza mayor, no existe la obligación de indemnizar los daños y perjuicios, ni el arrendatario debe reintegrar el equivalente pecuniario de la vivienda perdida.

---

<sup>427</sup> A tenor de la STS de 14.9.2010, RJ 2010\3899, “[l]a tácita reconducción prevista en el artículo 1566 del CC supone un nuevo contrato de arrendamiento sobre la misma cosa regido por las previsiones contractuales anteriores [...] Y este nuevo contrato que se crea por desaparición del anterior no reconduce la opción de compra del viejo al nuevo mediante la ampliación del plazo inicial que se establece por voluntad expresa”.

<sup>428</sup> En este extremo existe un sector doctrinal, no mayoritario, que defiende que el arrendatario puede solicitar la reconstrucción de la vivienda. Para el caso en el que la pérdida es imputable al arrendatario, esta corriente doctrinal no plantea la reconstrucción como una solución exigible, cuando todo arrendatario tiene la obligación de reintegrar la vivienda una vez ha vencido el plazo del contrato de arrendamiento. Atiéndase ALBIEZ DOHRMANN, K. J., “La extinción del contrato de arrendamiento por pérdida de la finca”, en HERRERA CAMPOS, R. (coord.), *Homenaje al profesor Bernardo Moreno Quesada*, Almería, Universidad de Almería, 2000, pp. 33-50. Cfr. PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, p. 276.

<sup>429</sup> Véase *infra* apartado 4.2.18 de este Capítulo. La STS de 11.3.2002, RJ 2002\5691, advierte que el arrendador no tiene obligación de reconstruir la vivienda.

<sup>430</sup> Véase *supra* apartado 4.2.8 de este Capítulo.

Respecto de la declaración firme de ruina acordada por la autoridad competente, esta causa tiene como exégesis el art. 114 LAU 1964. Existen dos vías para que se pueda acordar la declaración de ruina: mediante un *expediente administrativo de ruina*<sup>431</sup> o con una sentencia civil que declare la *ruina técnica o económica*<sup>432</sup> de la vivienda arrendada, es decir, cuando el valor de la reconstrucción ultrapase la mitad del valor de la vivienda. El arrendamiento se extinguirá aunque la ruina sea imputable al arrendador, por haber incumplido su obligación de conservar la vivienda, o al arrendatario, por no haber cumplido con su deber de avisar al arrendador de la necesidad de realizar obras de conservación en la vivienda. Ante este incumplimiento, cabe solicitar la resolución y la indemnización por daños y perjuicios a la parte que ha incumplido, en virtud del art. 1101 CC.

Existen otras causas extintivas que no vienen detalladas en el art. 28 y que se constituyen por:

a) La expiración del plazo contractual o de sus prórrogas, de acuerdo con los arts. 9, 10, 13 y 16<sup>433</sup>.

b) La extinción del derecho del arrendador en determinadas circunstancias:

a') Cuando sea usufructuario, superficiario o tenga un análogo derecho de goce sobre el inmueble, como prevé el art. 13.2.

b') Por el ejercicio del retracto convencional, la apertura de la sustitución fideicomisaria, la enajenación forzosa o el ejercicio de un derecho de opción siempre que el contrato de arrendamiento no haya sido inscrito en

---

<sup>431</sup> La STS de 22.2.1993, RJ 1993\1218, precisa que “los Tribunales civiles están vinculados a la declaración de ruina firme en la vía Contencioso-Administrativa; acuerdo administrativo que una vez firme, como ocurre en el caso debatido, ha de partirse como presupuesto determinante de la resolución del contrato”. En el mismo sentido se expresa la STS de 10.6.1975, RJ 1975\3266.

<sup>432</sup> La STS de 17.7.1992, RJ 1992\6434, permitió acudir a la vía civil inicialmente, mientras se probase la pérdida técnica de la finca, y prevaleciendo el concepto de ruina técnica, es decir, que el valor de reconstrucción supere la mitad del valor de la vivienda. Por su parte, la STS de 22.2.1993, RJ 1993\1218, concretó que “cuando el objeto del arrendamiento está integrado de diversos elementos, aunque sean físicamente independientes unos de otros, el contrato queda afectado en su totalidad por la declaración de ruina de alguno o algunos elementos que constituyen su objeto”. Las SSTS de 7.9.1994, RJ 1994\7246, y de 15.2.1996, RJ 1996\1255, tuvieron en cuenta tanto el importe de las obras como el valor de lo edificado a las concretas dependencias cuya resolución arrendaticia se discutía. En el mismo sentido se expresa la STS de 20.7.2011, RJ 2011\6131.

<sup>433</sup> Atiéndanse las SSTS de 9.9.2000, RJ 2000\4585, y de 14.11.2012, RJ 2012\10434, que reputaron válidas las cláusulas contractuales de prórroga forzosa a voluntad del arrendatario establecidas en los contratos de arrendamiento, limitando su eficacia a 30 años.

el Registro de la Propiedad con anterioridad a los derechos que originan la resolución del derecho del arrendador, de acuerdo con el art. 13.1.

c) El desistimiento unilateral del arrendatario de vivienda, previsto en el art. 12, en determinados casos:

*a')* En el caso de que el contrato hubiese durado como mínimo seis meses, y el arrendatario preavise del desistimiento al arrendador con una antelación mínima de treinta días, excepto que el contrato se continúe en beneficio del cónyuge o conviviente que no consienta dicho desistimiento, de conformidad con los arts. 11.1 y 12.

*b')* Por la realización de obras de mejora que afecten de modo relevante la vivienda arrendada, según especifica el art. 22.2.

*c')* Cuando se ejecuten obras que hagan inhabitable la vivienda, como establece el art. 26.

d) El abandono de la vivienda sin que el arrendatario manifieste el desistimiento o la no renovación del titular, salvo que el contrato continúe en beneficio del cónyuge o conviviente que no consienta dicho desistimiento, según prevé el art. 12.

e) El fallecimiento del arrendatario sin que exista una persona que pueda subrogarse, o cuando se realice un pacto que excluya el derecho de subrogación en caso de fallecimiento del arrendatario en los tres primeros años de duración del arrendamiento, o que el arrendamiento se extinga a los tres años cuando el fallecimiento se produzca con anterioridad, según establece el art. 16.3 y 4.

f) El ejercicio de los derechos de tanteo o de retracto previstos en el art. 25, y por confusión.

g) El desistimiento unilateral del arrendador en los siguientes casos:

*a')* Cuando exista necesidad de la vivienda arrendada para destinarla a vivienda permanente para sí o sus familiares en primer grado de consanguinidad, por adopción, o para su cónyuge en los supuestos de

sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial, de conformidad con el art. 9.3.

b') En el caso de que la vivienda no esté inscrita como finca en el Registro de la Propiedad y el arrendador la venda. En tal caso, el adquirente tiene derecho a que termine el arrendamiento vigente, en virtud del art. 1571.1 CC, porque el adquirente se ha convertido en arrendador y podrá desistir del arrendamiento.

c') Por la utilización por parte del adquirente de la vivienda de la facultad prevista en el art. 1751 CC, en caso de que la finca arrendada estuviese inmatriculada en el Registro de la Propiedad y el arrendamiento no estuviese inscrito con anterioridad a la transmisión de la finca, de acuerdo con el art. 14.1 LAU 1994.

El arrendador puede resolver el contrato cuando ha cumplido con sus obligaciones y el arrendatario las ha incumplido concurriendo en alguna causa de resolución. En tal caso, el arrendador podrá exigir el cumplimiento de la obligación o la resolución y una indemnización de daños y perjuicios conforme a lo establecido en el art. 27.1 LAU 1994, que se remite<sup>434</sup> a su vez al art. 1124 CC. No todo incumplimiento es apto para justificar la resolución del contrato, según el art. 1124 CC: la obligación ha de ser principal, exigible, recíproca; tiene que haberse incumplido dicha obligación, lo que

<sup>434</sup> VÁZQUEZ BARROS, S., *Ley de arrendamientos, op. cit.*, pp. 183-191. GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 27”, *op. cit.*, p. 658, explica que la *voluntas legislatoris* consiste en “deslindar con claridad los supuestos atípicos que pueden cobijarse en el artículo 1124 de aquellos otros que expresa y detalladamente tipifica en los apartados 2.º y 3.º del artículo 27”. BERCOVITZ ÁLVAREZ, G., “Artículo 1124”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, pp. 1335-1336: “[e]l presente artículo recoge la llamada «condición resolutoria tácita», no tratándose sin embargo –según la mayoría de la doctrina– de una auténtica condición. Porque la resolución no se produce automáticamente y derivando de la voluntad fijada en el contrato; sino que surge en favor del acreedor cuya prestación es incumplida, la facultad de optar por la resolución”. ÁLVAREZ VIGARAY, R., “Comentario al artículo 1124”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011, p. 97, respecto de este precepto expone que esta acción resolutoria es “aquella facultad o remedio que, con carácter principal y genérico, otorga la ley en las obligaciones recíprocas para resolverlas y a favor de la parte perjudicada por el incumplimiento del deber de la otra asignado”. HERRERO OVIEDO, M., “Artículo 1124”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 1359-1360. PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, pp. 231-233. CARRASCO PERERA, A., CORDERO LOBATO, E., GONZÁLEZ CARRASCO, C., *Derecho de la Construcción, op. cit.*, pp. 702-705. No es posible optar de forma simultánea por la resolución o el cumplimiento, como manifiesta la STS de 29.7.1996, RJ 1996\6408, pero es posible su ejercicio defectivo o subsidiario, como expone la STS de 8.5.1995, RJ 1995\3939. En ambos casos procede la indemnización por daños y perjuicios.

significa la existencia de la voluntad de incumplir<sup>435</sup>; y el perjudicado debe resolver el contrato, porque si no solo puede pedir su cumplimiento. Aunque el arrendatario cese en el incumplimiento, procede la resolución igualmente<sup>436</sup> excepto en el caso de impago de la renta, como se explicará posteriormente. La acción resolutoria prescribe en un plazo de cinco años, en virtud de la DA 10 LAU 1994, que se remite al art. 1964 CC. El art. 27.1 dispone que la parte que hubiese cumplido con sus obligaciones puede optar por el cumplimiento o la resolución; ello impide que goce de estas facultades quien no las ha atendido, lo que se conoce como *exceptio non adimpleti contractus*, prevista en el art. 1124 CC, aunque tiene problemas prácticos de aplicación<sup>437</sup>.

El art. 27.2 LAU 1994 detalla las causas de resolución del arrendamiento por parte del arrendador, además de la causa genérica del apartado primero<sup>438</sup> consistente en el incumplimiento de las obligaciones:

- a) *La falta de pago de la renta o de cualquiera de las cantidades<sup>439</sup> cuya satisfacción haya asumido o corresponda al arrendatario, una causa que tiene*

<sup>435</sup> Todos estos requisitos fueron establecidos por la STS de 21.11.1988, RJ 1988\9038. La STS de 12.4.2012, RJ 2012\5894. En el mismo sentido se expresan las SSTS de 4.10.1983, RJ 1983\5227, de 25.9.2003, RJ 2003\6827, y de 1.10.2009, RJ 2009\7263. Por su parte, sobre la voluntad de incumplir, la jurisprudencia del Tribunal Supremo matiza expresando que es suficiente para apreciar el incumplimiento con su producción, sin exigir que sea de forma persistente o tenaz, como se contiene en las SSTS de 13.11.1985, RJ 1985\5607, de 29.10.1981, RJ 1981\4005, de 11.10.1982, RJ 1982\5551, de 7.3.1983, RJ 1983\1426, y de 31.5.1985, RJ 1985\2837.

<sup>436</sup> SSTS de 13.5.1995, RJ 1995\4234, y de 22.7.1997, RJ 1997\5764.

<sup>437</sup> Sobre la *exceptio non adimpleti contractus* en este ámbito, véanse las SSTS de 16.2.1999, RJ 1999\1410, y de 5.7.1999, RJ 1999\4980. RAGEL SÁNCHEZ, L. F., *Estudio legislativo y jurisprudencial de Derecho Civil: Obligaciones y contratos*, Madrid, Dykinson, 2000, pp. 592-610. PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, p. 234, sobre los problemas de aplicación explican que “[e]sa doctrina jurisprudencial tiene sus fisuras, que vienen a poner en entredicho a la *exceptio non adimpleti contractus*, que aparece matizada a su vez, por otra excepción, pues se reconoce que también puede ejercitar la acción resolutoria el contratante que ha incumplido como consecuencia del incumplimiento anterior del otro [...] obliga a indagar cuál de los dos contratantes incumplió antes”. En atención a la *exceptio non adimpleti contractus*, es necesario atender a las SSTS de 28.2.1989, RJ 1989\1409, y de 10.4.1997, RJ 1997\2877.

<sup>438</sup> Respecto del art. 114 LAU 1964, la jurisprudencia afirmaba que el arrendador solamente podía resolver el contrato por las causas tasadas que se establecieron en el artículo, lo que limitaba dicha capacidad, como manifiestan las SSTS de 12.12.1990, RJ 1990\9998, de 30.1.1991, RJ 1991\518, de 10.7.1991, RJ 1991\5339, de 12.3.1992, RJ 1992\2174, de 30.7.1996, RJ 1996\6059, y de 4.3.1997, RJ 1997\1641. PÉREZ GURREA, R., “La resolución del derecho del arrendador y la enajenación de la vivienda arrendada en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, y su nuevo régimen tras la Ley 4/2013, de 4 de junio”, *Revista crítica de derecho inmobiliario*, 743, 2014, pp. 1444-1464.

<sup>439</sup> Las cantidades asumidas se refieren a los gastos de comunidad, los tributos municipales relacionados con la vivienda arrendada, las obras de mejora en beneficio del arrendatario, o la previsión de la DT 2 LAU, que permite la repercusión del IBI al arrendatario, asimilándola al pago de estas cantidades. RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Artículo 27”, *op. cit.*, pp. 898-899, entiende que las *cantidades asumidas* son “aquellas obligaciones que, por pacto expreso, inserto o no en el mismo contrato de arrendamiento, se ha comprometido a satisfacer el arrendatario [...] obligaciones del arrendatario de *origen voluntario*, fruto de su consentimiento”. BERMÚDEZ BALLESTEROS, M. S., “Praxis jurisprudencial sobre la repercusión del impuesto sobre bienes inmuebles y del coste de los servicios y suministros en el arrendatario (apartados 10.2 y 10.5, disposición transitoria segunda LAU/1994)”, *Aranzadi Civil*, 3, 1999, p. 2365.

como antecedente<sup>440</sup> el art. 114.1 LAU 1964. El pago de la renta fuera de plazo y después de que se haya presentado la demanda de desahucio no excluye la resolución<sup>441</sup>. El incumplimiento debe ser total y manifiesto, puesto que el cumplimiento extemporáneo no se equipara al incumplimiento, y se admiten formas de pago como la compensación, la consignación, la dación en pago y el pago por cesión de bienes, lo que se conoce como *subrogados al pago*. La renta pactada inicialmente puede incrementarse, si procede, con la actualización o la elevación por la realización de obras de mejora, no en el caso de las obras de conservación. La obligación del pago de la renta por el arrendatario siempre tendrá carácter *relevante*, es decir, no se admite un previo incumplimiento del arrendador para que el arrendatario no pague la renta. En tal caso, el arrendatario debe satisfacer la renta y reclamar el cumplimiento al arrendador, porque si no procedería la *exceptio non adimpleti contractus* del arrendador al arrendatario por falta de pago, pudiendo instar el desahucio por impago de rentas, en virtud del art. 250.1 LEC. Si el arrendador obtiene una sentencia firme que declare el impago, podrá instar su inscripción en el Registro de sentencias firmes de impagos de rentas de arrendamientos para que otros futuros arrendadores puedan obtener información sobre quienes tengan sentencias declarativas de impago de la renta en contratos de arrendamiento. En caso de impago de las cantidades asumidas –que corresponde a las cantidades asimiladas a la renta previstas en la LAU 1964–, es decir, aquellas cuyo abono haya asumido o corresponda al

<sup>440</sup> Véase *supra* apartado 2.2.13 de este Capítulo.

<sup>441</sup> GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “El vigente régimen de la resolución del inquilinato por incumplimiento de la obligación de pago de la renta: (el impago, el retraso, la mora del acreedor y otras cuestiones; también el imperecedero régimen transitorio)”, *Aranzadi Civil*, 3, 1999, pp. 2271-2288. RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Artículo 27”, *op. cit.*, pp. 894-895, expresa en relación con el retraso en el pago que “[a]unque una sola mensualidad de renta insatisfecha puede motivar la resolución contractual, no creemos que el retraso en uno o en pocos días pueda determinar una declaración de ineficacia tan importante. Problema distinto es que el arrendatario se *retrase habitualmente* en el pago de las rentas periódicas, situación que el arrendador no está obligado a soportar”. En el mismo sentido se pronuncia PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, p. 241. La STS de 19.12.2008, RJ 2009\23, declaró en un caso en el que anteriormente el arrendatario había enervado la acción de desahucio por falta de pago que el pago total de la renta del arrendamiento de una vivienda, fuera de plazo y después de presentada la demanda de desahucio, no excluye la posibilidad de la resolución arrendaticia. En el mismo sentido se expresan las SSTs de 24.7.2008, RJ 2008\4625, sobre un arrendamiento de local de negocio, y reiteraron esta doctrina las SSTs de 26.3.2009, RJ 2009\1750, de 30.10.2009, RJ 2009\5823, de 22.11.2010, RJ 2011\564, de 9.9.2011, RJ 2011\6415, de 10.11.2010, RJ 2010\8038, de 27.3.2014, RJ 2014\1530, y de 18.3.2014, RJ 2014\1512. Respecto de la desestimación de la resolución por el retraso atiéndanse la STSJ Navarra de 27.3.1982, RJ 1982\6194, y la SAP Málaga de 26.1.2001, AC 2001\331, que admitió el pago antes de ser citado para el juicio de desahucio, calificándolo de pago tardío. La STS de 6.5.1998, RJ 1998\3703, resolvió que era innecesario declarar la resolución de un arrendamiento resuelto anteriormente por falta de pago de la renta, como la STS de 3.4.2000, RJ 2000\1813. Por su parte, la SAP Cantabria de 2.3.1999, AC 1999\417, consideró abusivo que el arrendador instase el desahucio tres días antes del vencimiento de la obligación de pago anticipado.



arrendatario, también opera esta causa de resolución<sup>442</sup>, aunque tendrá que existir una adecuada ponderación para no amparar el impago de cantidades insignificantes, del mismo modo que sucede con el retraso en el pago de la renta.

b) La *falta de pago del importe de la fianza por parte del arrendatario o de su actualización por parte del arrendador*. Esta causa de resolución también se podrá aplicar si el arrendador exime inicialmente del pago de la fianza y posteriormente la reclama<sup>443</sup>, salvo que se acredite mala fe del arrendador o se admita la *exceptio non adimpleti contractus* por demostrar que la conducta del arrendador incumplía también el contrato de arrendamiento.

c) El *subarrendamiento o la cesión inconsentidos*<sup>444</sup>. Esta causa tiene como antecedente<sup>445</sup> legislativo inmediato el art. 114.1 LAU 1964. Será causa de resolución contractual cuando el inmueble arrendado pase a estar habitado, produciendo una modificación subjetiva –que no novación– que introduzca a

---

<sup>442</sup> La STS de 12.1.2007, RJ 2007\327, unificó la doctrina al respecto, en particular sobre el IBI, considerando que “el impago, por el arrendatario del Impuesto de Bienes Inmuebles, en arrendamientos de vivienda vigentes en el momento de la entrada en vigor de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos de 24 noviembre 1994, ha de considerarse como causa de resolución”, y extendió su aplicación también a los arrendamientos sujetos a la LAU 1964. De esta manera se expresan las SSTS de 24.9.2008, RJ 2008\5566, de 25.9.2008, RJ 2008\5568, de 26.9.2008, RJ 2008\5576, de 3.10.2008, RJ 2008\5590, de 8.10.2008, RJ 2008\6908, de 30.4.2010, RJ 2010\2511, de 15.6.2010, RJ 2010\5394, de 12.7.2011, RJ 2011\5109, y de 10.10.2011, RJ 2012\1096. Sobre la ponderación adecuada de dicho impago, PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, p. 244, proponen que “[d]e lege ferenda, hubiera sido deseable que el texto legal hubiera exigido un límite cuantitativo como, por ejemplo, «siempre que su importe sea igual o superior al de una mensualidad de la renta»”. DE AMUNÁTEGUI, C., “Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 12.1.2007. El impago del IBI por el arrendatario faculta para promover el desahucio”, en YZQUIERDO, M. (dir.), *Comentarios a las sentencias de unificación de doctrina (civil y mercantil)*, vol. 1, Madrid, Dykinson, 2008, pp. 245-260.

<sup>443</sup> FÍNEZ RATÓN, J. M., “Artículo 27”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 307-308, requiere que exista una reclamación formal del pago de la fianza por el arrendador. La STS de 10.2.1993, RJ 1993\700, no admite que esta conducta del arrendador infrinja el principio de los actos propios porque la conducta previa vulnera una norma imperativa.

<sup>444</sup> RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Artículo 27”, *op. cit.*, p. 905, explica que este precepto pretende evitar el error de considerar que el arrendador podía ejercitar la acción de desahucio y resolver el contrato por cesión inconsentida, demandando únicamente al titular del arrendamiento, que era la persona que detentaba la cualidad de parte en el contrato. PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, p. 116. La STC 135/1986 de 31 de octubre, RTC 1986\135, otorgó el amparo al cónyuge del arrendatario porque tenía derecho a ser demandado en el juicio de desahucio porque ambos cónyuges estaban en la misma situación contractual. MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, N., “Sentencia de 20.3.2013. Arrendamiento de vivienda. Resolución del contrato por cesión inconsentida”, *Cuadernos Civitas de jurisprudencia civil*, 94, 2014, pp. 171-188. Atiéndase la STS de 20.3.2013, RJ 2013\3086.

<sup>445</sup> Véase *supra* apartado 2.2.13 de este Capítulo. La STS de 27.6.1994, RJ 1994\6504, determina la resolución del contrato porque se ha sustituido al arrendatario por un tercero en el uso y goce de la cosa arrendada sin dar cumplimiento a los requisitos exigidos y sin que sea necesario precisar si la sustitución supone una cesión, un traspaso o una subrogación. En el mismo sentido se expresan la SAP Madrid de 27.10.2010, RJ 2010\36458, y la SAP Málaga de 12.12.2011, JUR, 2012\133105.

terceros en la relación jurídica sin consentimiento del arrendador<sup>446</sup>. Respecto del consentimiento, cabe señalar que debe ser escrito, aunque en contraste con el art. 8 no se exige que se formalice por escrito como requisito *ad solemnitatem*, sino solo *ad probationem*, es decir, que mediante se pueda acreditar que el consentimiento fue prestado por el arrendador<sup>447</sup>.

d) La *realización de daños causados dolosamente en la vivienda o sus accesorios o de obras no consentidas por el arrendador, cuando su consentimiento sea necesario*. Esta causa tiene como antecedente<sup>448</sup> la que se previó en el art. 114.1 LAU 1964. El elemento común a esta doble causa consiste en la falta de consentimiento del arrendador. Respecto de los daños dolosos en la finca, el daño debe haber comportado un deterioro físico o material en la vivienda, los elementos comunes o los anexos arrendados regulados en el art. 2.2, bien sea por acción o por omisión. Como ejemplos de omisión cabe señalar la falta de comunicación al arrendador de la existencia de un desperfecto que pueda ocasionar daños más graves de los existentes, o consentir que una inmisión deteriore la vivienda. El dolo en la causación del daño implica la existencia de mala fe y, por ello, si se trata de daños negligentes, se podrá resolver el contrato por la causa genérica del art. 27.1. El agente del daño solo puede ser el arrendatario, porque aunque haya causado el daño otra persona, conviva o no en la vivienda, el arrendatario siempre responde frente al arrendador por el uso diligente de la vivienda. En cuanto a la ejecución de obras<sup>449</sup> in consentidas, se refiere a aquellas efectuadas por el arrendatario que modifiquen la configuración de la vivienda o que debiliten su resistencia y afecten a la seguridad del inmueble.

<sup>446</sup> Esta consideración se contiene en doctrina reiterada, como muestran las SSTS de 21.4.1988, RJ 1988\3270, y de 12.5.1994, RJ 1994\3574.

<sup>447</sup> A tenor de GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 27”, *op. cit.*, p. 687, cabe apreciar la utilidad de los *facta concludentia*, pero siempre que tengan constancia en un documento escrito. RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Artículo 27”, *op. cit.*, p. 908, expresa acerca del consentimiento *escrito* que “la LAU es demasiado exigente en este punto, y no nos extrañaría nada que nuestros Tribunales mitigasen ese rigor admitiendo el consentimiento *verbal*, como ha ocurrido con la interpretación de la LAU de 1964”. Atiéndanse PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, p. 248. SSTS de 14.10.1991, RJ 1991\9617, y de 14.11.1996, RJ 1996\8369.

<sup>448</sup> Véase *supra* apartado 2.2.13 de este Capítulo.

<sup>449</sup> La doctrina del Tribunal Supremo sobre las obras in consentidas exige para su apreciación que se trate de *obras fijas o de fábrica*, empotradas en suelo y techo y practicadas con materiales de construcción, sin que se pueda aplicar este precepto si son obras móviles, no adheridas a las paredes, suelos y techos mediante obras de albañilería. Por tanto, es la *movilidad* el elemento que permite distinguir entre las obras *fijas* que legitimarán la resolución de las que no lo sean. SSTS de 30.1.1991, RJ 1991\518, de 27.12.1993, RJ 1993\10151, de 31.12.1993, RJ 1993\9919, y de 26.12.1997, RJ 1997\9190.

e) Cuando en la vivienda arrendada, en sus elementos accesorios o en los elementos comunes tengan lugar *actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas* –todas ellas previstas como infracciones administrativas<sup>450</sup>– o *ilícitas* –es decir, las conductas tipificadas penalmente–, en virtud del art. 27.2 e). Esta causa guarda relación con la causa de resolución<sup>451</sup> del art. 114.1 LAU 1964, aunque se han eliminado las referencias a las actividades inmorales porque esta previsión contravendría el art. 16 CE. Se exige una conducta con trascendencia al exterior, de carácter continuado, que puede ser activa u omisiva –en el caso de las actividades peligrosas–, esto es, que sea habitual y persistente, excluyendo las actividades aisladas y esporádicas, sin que se pueda exigir la notoriedad de dichas actividades por suponer una mayor dificultad probatoria. No se requiere que las actividades mencionadas conlleven un perjuicio efectivo, aunque resulta imprescindible que pongan en peligro los derechos del arrendador sobre la vivienda, porque la infracción del arrendatario implique el incumplimiento del deber de usar diligentemente la vivienda arrendada, de conformidad con el art. 1555.2 CC<sup>452</sup>. El agente de la actividad debe ser el arrendatario, las personas que convivan con él –según lo dispuesto en el art. 7– y otras personas respecto de las cuales el arrendatario deba responder<sup>453</sup>, en virtud del art. 1903 CC.

f) En el caso de que la vivienda *deje de estar destinada de forma primordial a satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario o de quien la*

---

<sup>450</sup> Estas conductas se han actualizado, porque con la LAU 1964 se referían a las actividades incómodas. La finalidad es adaptar estas conductas al Derecho Público, y armonizar la terminología con las siguientes normas: la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, publicada en el BOE de 2.7.2002, la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, publicada en el BOE de 18.11.2003, y la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, publicada en el BOE de 16.11.2007. PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, p. 252, explican que una interpretación amplia del término *ilícito* perjudicaría al arrendatario, a cuya protección va destinada la normativa y advierten que “[u]na conducta sancionable administrativamente, pero no relacionada con la vivienda [...] no debe ser causa de resolución del arrendamiento [...] conductas realizadas en la vivienda que supongan infracciones administrativas y que puedan motivar la resolución del arrendamiento, sólo lo serán las actividades molestas, insalubres, nocivas o peligrosas”.

<sup>451</sup> Véase *supra* apartado 2.2.13 de este Capítulo.

<sup>452</sup> La SAP Barcelona de 8.2.2005, JUR 2005\80779, respecto de una vivienda en la que el arrendatario no cumplía con la salubridad exigida. Por su parte, la SAP Asturias de 28.9.2007, AC 2007\1946, y la SAP Barcelona de 28.6.2011, AC 2011\2041, consideraron que era una actividad incómoda proporcionar alimento a numerosas palomas en la terraza de la vivienda arrendada. La SAP Madrid de 23.2.2011, AC 2011\945, consideró molesta la actividad de los menores acogidos por la asociación arrendataria. Finalmente, la SAP Madrid de 21.12.2010, AC 2010\751, apreció molesta las actividades en horario de mañana y tarde por parte de personas de la tercera edad pertenecientes a la asociación arrendataria.

<sup>453</sup> GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 27”, *op. cit.*, p. 707, explica en relación con el agente de la actividad distinto al arrendatario que “no es fácil asumir que pueda ser sancionado civilmente quien no realizó la conducta tipificada al efecto [...] los problemas se diluyen en la práctica ante la predicada continuidad de la actividad dañosa de la que deriva el potencial y lógico conocimiento de su realización por parte del inquilino, que, por ende, será también responsable de ésta”.

*estuviese ocupando*, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 7. La alteración del destino de la vivienda se concreta en la falta de uso de la vivienda o su infrutilización<sup>454</sup>, en la alteración del destino pactado, y en la disponibilidad de otra vivienda sin ser necesaria para satisfacer las necesidades del arrendatario.

Si concurre alguna de las causas de resolución analizadas, el arrendador podrá instar un procedimiento de desahucio al arrendatario<sup>455</sup>, siguiendo los trámites establecidos en el art. 250 LEC; cuando una resolución judicial firme ordene el desahucio, el arrendatario deberá abandonar la vivienda. Para proceder al desahucio, debe concurrir alguna de las siguientes causas establecidas en el art. 1569 CC, que consisten en: la expiración del plazo convencional o el establecido para la duración del arrendamiento; el impago de la renta; la infracción de cualquiera de las condiciones estipuladas en el contrato; y el destino de la vivienda arrendada a usos o servicios no pactados que la hagan desmerecer o no sujetarse en su uso a lo que dispone el art. 1555.2 CC.

El art. 27.4 establece un mecanismo de resolución extrajudicial del arrendamiento urbano, en nuestro caso del arrendamiento de vivienda, solamente ante la falta de pago de la renta. Esta resolución puede realizarse si el arrendamiento de vivienda está inscrito en el Registro de la Propiedad, y se exigen cuatro requisitos: la existencia de una cláusula resolutoria por falta de pago en el contrato de arrendamiento; que la resolución se origine por la falta de pago de la renta; el requerimiento de pago debe producirse por el requerimiento de un juez o de un notario y debe comunicarse al arrendatario en el domicilio designado en la inscripción; y que el arrendatario no atienda dicho requerimiento en el plazo de diez días o conteste aceptando la resolución.

<sup>454</sup> RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Artículo 27”, *op. cit.*, pp. 928-929, explica sobre la infrutilización que “puede ser *cuantitativa*, consistente en no ocupar permanentemente la vivienda, o *cualitativa*, que se manifiesta cuando la finca alquilada deja de estar destinada de forma primordial a satisfacer la necesidad de vivienda del arrendatario”. En este sentido, se pronuncian también PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, pp. 257-258. Como declaró la SAP Vizcaya de 10.12.1999, AC 1999\7446, no es válido el uso esporádico, y para apreciar la falta de uso se debe atender al nulo consumo de suministros en la vivienda. La SAP Alicante de 12.4.2000, AC 2000\1743, consideró que no existía esta causa de resolución porque los arrendatarios utilizasen la vivienda en una actividad accesoria o secundaria.

<sup>455</sup> SERRANO FERNÁNDEZ, M., “Arrendamientos de viviendas y desahucios.: El llamado desahucio express”, en ARELLANO GÓMEZ, F. J., DÍAZ GÓMEZ, M. J., *Estudios jurídicos sobre vivienda y desahucios: análisis crítico y propuestas alternativas*, Sevilla, Junta de Andalucía. Consejería de Fomento y Vivienda, 2015, pp. 221-225. ÁLVAREZ ALARCÓN, A., “El desahucio arrendaticio como instrumento de política económica: del «desahucio express» al juicio monitorio de desahucio”, en COLINA GAREA, R. (dir.), *La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas. Perspectiva desde la reforma*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 720-784.

En caso de concurrir los cuatro requisitos, se revolverá el contrato de arrendamiento y el arrendatario deberá restituir la posesión del inmueble al arrendador<sup>456</sup>, porque es el poseedor mediato. La resolución tendrá efecto de pleno derecho cuando el arrendador haya requerido judicial o notarialmente al arrendatario en el domicilio, instándole al cumplimiento, y no lo haya atendido en los diez días hábiles siguientes, o conteste aceptando la resolución de pleno derecho, mediante el juez o notario que hizo el requerimiento. El requerimiento de pago para impedir la enervación del desahucio por parte del arrendatario tiene que cumplir con determinados requisitos, previstos en el art. 22.4 LEC: la comunicación ha de contener un requerimiento de pago de renta o cantidad asimilada; ha de ser fehaciente, es decir, por un medio que permita acreditar que llegó al conocimiento del arrendatario, con la claridad suficiente; tiene que referirse a rentas impagadas; debe transcurrir el plazo legalmente previsto, que ha venido fluctuando entre uno y dos meses en las sucesivas reformas legales; y que el arrendatario no haya puesto a disposición del arrendador la cantidad reclamada.

Este requerimiento no necesita de la constancia de que el contrato va a ser resuelto y que no procederá la enervación de la acción de desahucio si no se paga en el plazo establecido<sup>457</sup>, porque el legislador no obliga al arrendador a que se constituya en asesor del arrendatario, sino que únicamente le requiera el pago. El título aportado al procedimiento registral y la copia del acta de requerimiento será título suficiente para cancelar la inscripción del arrendamiento. En caso de existir cargas posteriores sobre el arrendamiento resulta necesario, además, justificar la notificación fehaciente a los titulares de las mismas en el domicilio que obre en el Registro, y acreditar la consignación de la fianza del arrendatario a su favor ante el mismo notario.

El arrendatario puede resolver el contrato si el arrendador incumple sus obligaciones y el arrendatario las ha cumplido, en virtud del art. 27.1 LAU 1994, que se remite al art. 1124 CC ya analizado en sede de resolución por parte del arrendador. El art. 27.3 detalla

---

<sup>456</sup> PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, *op. cit.*, Tomo III, pp. 264-275, vaticinan una escasa aplicación práctica de lo contenido en el art. 27.4 LAU, porque en lugar de facilitar la recuperación de la posesión al arrendador se la dificulta, porque a los gastos que haya efectuado para realizar el requerimiento resolutorio y la cancelación registral hay que añadir los ocasionados por dos procedimientos judiciales, uno para recuperar la posesión y otro para reclamar la cantidad adeudada. GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 27”, *op. cit.*, p. 654, considera que la desjudicialización en este ámbito es inoperante porque “ante el juicio de desahucio la decisión sobre la concurrencia de impago es inmediata y escasamente disputada: lo más complejo es actuar la desocupación del inmueble”. En el mismo sentido, RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “La resolución extrajudicial por falta de pago del arrendamiento urbano inscrito en el registro de la propiedad”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 4, 2013, pp. 209-225.

<sup>457</sup> Véase, en este sentido, las SSTS de 23.6.2014, RJ 2014\3472, y de 28.5.2014, RJ 2014\2834.

los casos en los que el arrendatario puede resolver el contrato. Consisten, por una parte, en la falta de realización por parte del arrendador de las reparaciones a las que se refiere el art. 21, es decir, el incumplimiento del deber de conservación<sup>458</sup>. La ejecución de estas obras resulta necesaria para mantener las condiciones de habitabilidad de la vivienda, para que pueda ser utilizada al uso convenido.

El otro caso por el que procede la resolución del arrendamiento es por la perturbación de hecho o de derecho que realice el arrendador en la utilización de la vivienda, esto es, la falta de mantenimiento en el uso pacífico<sup>459</sup>. Ambas causas tienen su exégesis inmediata en el art. 115 LAU 1964<sup>460</sup>, a las que se añadían la falta de prestación de servicios que el arrendador tuviese obligación de efectuar, así como la pérdida o destrucción de la vivienda, regulada esta última en el art. 118 LAU 1964.

En el Reino Unido, el arrendador podrá resolver el contrato de arrendamiento de conformidad con la sección 5 de la *Housing Act 1988* para el *assured shorthold tenancy*. Para hacerlo, deberá haber finalizado el plazo mínimo de seis meses y tendrá que comunicar la resolución al arrendatario con dos meses de antelación a su finalización. Una vez haya expirado la notificación, si el arrendatario no desaloja la vivienda, podrá interponer una acción posesoria.

Por su parte, en Francia, conforme al art. 15 de la *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986*, el arrendador solo puede finalizar el arrendamiento al vencimiento del plazo. Para resolver el contrato de arrendamiento, deberá preavisar al arrendatario con seis meses de antelación a su finalización mediante una carta certificada con acuse de recibo o a través de una notificación judicial; en caso contrario, el contrato se renueva por tres años más, es decir, existe novación contractual con la tácita reconducción.

En esta notificación, el arrendador debe especificar los beneficiarios de la vivienda, indicando el vínculo del arrendador con el beneficiario, y cuál de las causas admitidas legitima la resolución del contrato. Una vez el arrendatario haya desalojado la vivienda, podrá impugnar la legitimidad de la causa de resolución al arrendador. Las causas de resolución consisten en:

---

<sup>458</sup> Véase *supra* apartado 4.2.8 de este Capítulo.

<sup>459</sup> Véase *supra* apartado 4.2.1 de este Capítulo.

<sup>460</sup> Véase *supra* apartado 2.2.13 de este Capítulo.

a) Que el arrendador tenga la voluntad de vivir en la vivienda como residencia principal o de su cónyuge, del conviviente si cohabita con él más de un año, y de sus ascendientes en primer grado y descendientes.

b) Cuando el propietario enajene la vivienda durante el contrato o al final del mismo. Las condiciones del contrato no se modifican con posterioridad a la venta, motivo por el cual el arrendamiento sigue siendo el mismo y el nuevo propietario no puede desahuciar al arrendatario. No resulta necesario que se notifique al arrendatario la venta de la vivienda. En caso de enajenación, el arrendador debe preavisar al arrendatario con una antelación de seis meses a la finalización del arrendamiento, con una carta certificada con acuse de recibo o mediante una notificación judicial. Esta carta deberá indicar la venta, el precio, la forma de pago y la descripción de la vivienda. El arrendatario tiene un plazo de dos meses para contestar. Si no está interesado en la venta, para ejercer el derecho de tanteo –y el de retracto si no se produce la notificación–, tiene que desalojar la vivienda al finalizar el plazo del arrendamiento.

c) El propietario puede resolver el contrato en caso de impago de la renta e instar un procedimiento de desahucio. Existe un procedimiento de protección para los arrendatarios de más de setenta años con bajos ingresos. Si la vivienda estaba hipotecada y se ejecuta, el arrendamiento persiste, sin necesidad de haberlo inscrito oficialmente, a diferencia de lo que sucede en España.

d) Cuando la vivienda sea objeto de expropiación forzosa del derecho de propiedad para la renovación urbana. El arrendatario no tiene ninguna posibilidad de oponerse a dicha expropiación. El juez predeterminado por la ley, vinculado al *Tribunal de Grande Instance*, decidirá sobre la expropiación. Ello se debe a que el *Conseil Constitutionnel* considera que los jueces y tribunales son los garantes de la protección del derecho de propiedad, en contraposición a los jueces administrativos existentes en Francia<sup>461</sup>. Una vez ha finalizado el procedimiento expropiatorio, el arrendatario debe desalojar la vivienda en el plazo de un mes. La Administración expropiante tiene que ofrecer al arrendatario una nueva vivienda, ya que debe avisarle de la expropiación con una antelación

---

<sup>461</sup> HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., “France”, *op. cit.*, p. 149. Véase la sentencia del Conseil constitutionnel, Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989. Consultable en: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-89-256-dc-du-25-juliet-1989.8644.html>.

de seis meses, y tendrá que formalizar dos ofertas de vivienda acorde con las necesidades habitacionales del arrendatario.

En Bélgica, el arrendamiento de larga duración –que tiene un plazo de nueve años y es el más frecuente en la práctica–, también denominado estándar, puede resolverse por el arrendador sin indicar los motivos. A tal efecto, deberá preavisar al arrendatario en un plazo de seis meses; si lo realiza entre el primer y el segundo año de contrato, no tendrá que indemnizar al arrendatario, según el art. 3 de la *Loi modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer*. En el caso de no reunir estos requisitos, el arrendador deberá indemnizar al arrendatario con el equivalente a nueve mensualidades de renta cuando finalice el contrato antes de los tres años, y con seis mensualidades si concluye a los seis años. Cuando la notificación no se haya producido, se prorroga –*verlengen*– el contrato de arrendamiento durante tres años bajo las mismas condiciones. El arrendador podrá finalizar el arrendamiento con anterioridad a este plazo en dos casos. En primer lugar, cuando el arrendador necesite la vivienda para habitarla<sup>462</sup> él mismo, sus familiares, su cónyuge o los familiares del cónyuge. El arrendador debe preavisar con seis meses de antelación al arrendatario, detallándole el motivo de la terminación. Si la vivienda no se habita en el plazo de un año, deberá compensar al arrendatario con una indemnización equivalente a dieciocho mensualidades de renta. La terminación durante los tres primeros años solo será posible con los parientes del primer y segundo grado. En segundo lugar, cuando el arrendador necesite ejecutar obras de renovación o *renoveren*, de edificación o *verbouwen*, o de reconstrucción o *wederopbouw* de una parte de la vivienda. Cabe terminar el contrato entre el primer y segundo año, preavisando con un plazo de seis meses por escrito, detallando el motivo<sup>463</sup> de la resolución.

El arrendamiento de corta duración finaliza después del plazo de tres años cuando, con tres meses de antelación, el propietario comunica la terminación al arrendatario por escrito u oralmente. Si no se produce dicha notificación, el contrato se convierte en estándar o de larga duración de nueve años. En el caso de que durante la ejecución del contrato la vivienda se destruya por caso fortuito, el contrato se termina. Sin embargo,

<sup>462</sup> HAFNER, M., BOUNJOUH, H., “Belgium”, *op. cit.*, pp. 137-138, concretan estas personas: “[t]he landlord’s children, (great-) grandchildren, adopted children, parents, (great-) grandparents, brothers, sisters, uncles, aunts, cousins, nephews and nieces. The landlord’s spouse, his/hers spouse’s children, (great-) grandchildren, adopted children, parents, (great-) grandparents, brothers, sisters, uncles, aunts, cousins, nephews and nieces”.

<sup>463</sup> *Ibid.*, p. 139, precisan las condiciones para admitir la resolución por esta causa, que consisten en realizar actividades regulares en la vivienda de acuerdo con la normativa, y realizadas con los arrendatarios presentes, que deberán notificar estas actividades al propietario.



cuando la destrucción afecta a una parte de la vivienda, el arrendatario puede solicitar una disminución de la renta proporcionalmente a la parte que no se pueda usar. En ninguno de los dos casos existe derecho a una indemnización. La misma regla se aplica si se expropia la vivienda, según dispone el art. 1722 del *Code Civil*.

## **CAPÍTULO V. LA FORMACIÓN Y LA EJECUCIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA**

### **1. Perspectiva general**

La articulación específica de la formación y ejecución del arrendamiento forzoso de vivienda permite configurar este arrendamiento y dotarlo de la efectividad necesaria. El estudio de estos elementos se realizará mediante la constitución forzosa y la expropiación temporal del uso. La legislación de prórroga forzosa no se examinará porque ni en la formación ni en la ejecución del contrato de arrendamiento se producen alteraciones respecto de un arrendamiento ordinario, ya que la prórroga forzosa supone un efecto legal sin ejecución específica.

En relación con la constitución forzosa, se atenderá a la imposición heterónoma<sup>1</sup> de la obligación de contratar por parte de la Administración, en la fase de formación del contrato. Esta imposición es un acto de constitución indirecto y unilateral, porque las partes pactan el contenido del contrato y se formaliza a favor de un beneficiario. Posteriormente, se incidirá en la ejecución de dicho contrato y en cómo se modifica por la imposición del deber de celebrarlo. En cuanto a la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, se analizará la fase expropiatoria previa al arrendamiento y la formación y ejecución de dicho arrendamiento. La imposición de este arrendamiento se ejecuta mediante un acto de constitución directo y bilateral, porque el efecto constitutivo es inmediato y recae sobre las dos partes del posterior arrendamiento.

### **2. La formación y la ejecución del arrendamiento forzoso de vivienda**

#### **2.1. La formación y la ejecución del arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas: especial referencia al Decreto de 3 de octubre de 1947**

La DA 2 LAU 1964 previó el arrendamiento obligatorio de aquellas viviendas que, pese a poder estar ocupadas, no lo estuviesen. Con esta finalidad, el Gobernador civil de la provincia, que debía comprobar sumariamente las denuncias que se le formularan, concedía al propietario el plazo de un mes para que ocupase la vivienda como casa-

---

<sup>1</sup> Sobre los efectos de la imposición heterónoma y la categorización de los actos de constitución de un arrendamiento forzoso, véase *supra* apartado 1.1 del Capítulo Primero.

habitación, prohibiendo su uso como escritorio, oficina, depósito, almacén o local de negocio. Si transcurría dicho plazo sin atender este requerimiento, esta autoridad acordaba que la vivienda se ocupase por el primer aspirante a arrendatario, en turno riguroso de antigüedad, que estuviese dispuesto a pagar como renta la exigida por el arrendador, si no era superior a la última declarada a fines fiscales o a la que sirviese de base al tributo, de no haberse formulado declaración. Este aspirante devenía arrendatario de la vivienda, aunque el arrendador se negase a otorgarle el contrato, en cuyo caso la renta se determinaba conforme a los datos fiscales mencionados, para que su negativa no bloquease la constitución forzosa del arrendamiento.

Existen unas disposiciones comunes al arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas constituido directamente y al realizado mediante el desahucio social de viviendas deshabitadas<sup>2</sup>. La DA 2 LAU 1964 establecía que una vez se adoptase alguna de estas medidas –recuérdese que el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas se aplicó mediante el Decreto<sup>3</sup> de 3 de octubre de 1947–, se tenía que constituir un registro público y gratuito de aspirantes a arrendatarios en los Gobiernos Civiles. Este registro incluía a todos los aspirantes de la provincia, clasificados por localidades, junto con la renta que estuviesen dispuestos a satisfacer. El Gobierno podía articular, además, los instrumentos necesarios para obtener una mayor eficacia en la aplicación de estas medidas.

Puesto que el procedimiento de arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas ya se ha analizado en el Capítulo Primero, en lo relativo a las previsiones de la legislación de arrendamientos urbanos, es momento ahora de centrarse en la concreción que tuvo el procedimiento administrativo en el Decreto de 3 de octubre de 1947, que estableció la aplicación del arrendamiento forzoso de las viviendas desocupadas en todo el territorio español. En este sentido, el art. 2 ordenó la constitución de registros públicos y gratuitos de los aspirantes a arrendatarios que lo hubiesen solicitado, clasificados por localidades e incluyendo la renta que estuviesen dispuestos a abonar. El art. 3 dispuso que cuando el entonces Gobernador civil de la provincia tuviese constancia de la existencia de viviendas desocupadas, en virtud de su comprobación por las autoridades o de la denuncia de los particulares que tenía que ser comprobada<sup>4</sup>, se concediese al propietario

<sup>2</sup> Véase *infra* apartado 2.2 de este Capítulo.

<sup>3</sup> Véase *supra* apartado 3.10.2 del Capítulo Primero.

<sup>4</sup> Atiéndanse LACASA COARASA, J. M., “El arrendamiento forzoso”, *op. cit.*, p. 668, RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos*, *op. cit.*, Volumen II, pp. 2109-2010,

un plazo de treinta días para que arrendase la vivienda como casa-habitación. Se excluía de forma expresa su uso como escritorio, oficina, almacén o local de negocio, porque la finalidad era el cumplimiento del uso habitacional. Si el propietario arrendaba la vivienda para otro uso que no fuese el de casa-habitación, la Administración podía sancionarle con una multa. La ejecución forzosa de esta orden mediante una multa coercitiva suponía que se dejase en un segundo plano la finalidad principal, consistente en destinar las viviendas desocupadas de forma efectiva al uso habitacional. En consecuencia, hubiese sido conveniente ejecutar subsidiariamente el mandato de que la vivienda fuese ocupada como casa-habitación, en lugar de sancionar<sup>5</sup> dicho incumplimiento sin proceder al arrendamiento de la vivienda.

Si finalmente el propietario no arrendaba la vivienda, se procedía en el plazo de quince días más al arrendamiento forzoso con el arrendatario que estuviese dispuesto a pagar la renta exigida por el arrendador. Para evitar que la fijación de una renta desproporcionada supusiese la derogación práctica del arrendamiento forzoso por falta de acuerdo entre las partes sobre el precio, se limitaba a una cuantía que no podía ser superior a la última declarada a fines fiscales o, para el caso de no haberse formulado declaración, la renta que sirviese de base al tributo. El arrendatario se determinaba entre los solicitantes que fuesen funcionarios públicos con deber de residencia, entre los titulares de familias numerosas, y entre los demás solicitantes teniendo en cuenta la antigüedad de la solicitud.

## **2.2. La formación y la ejecución del desahucio social de viviendas deshabitadas**

En la DA 2 LAU 1964 se dispuso el desahucio por causa de necesidad social de aquellas viviendas ocupadas que, sin mediar justa causa, se hallasen habitualmente deshabitadas, o el de las que no sirviesen de casa-habitación, oficina o local de negocio del arrendador, o si se hallasen arrendadas, de su arrendatario. Al tratarse de supuestos diferentes, en relación con el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas, no eran acciones incompatibles entre sí, porque se podía ejercer el desahucio social para, posteriormente, arrendar forzosamente la vivienda. Además, las personas legitimadas

---

GARCÍA ROYO, A., *Tratado de arrendamientos, op. cit.*, Volumen II, pp. 468-471, y CARNICERO Y ESPINO, J., GARRALDA Y VALCÁRCEL, J., *Arrendamientos urbanos, op. cit.*, pp. 360-364.

<sup>5</sup> REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima, op. cit.*, p. 233. En el mismo sentido, PASCUAL NIETO, G., “La disposición transitoria 23”, *op. cit.*, p. 164, expresa que los Gobernadores deberían tener atribuciones para resolver el contrato porque pagando la multa se puede evitar *de facto* la aplicación de la ley.

diferían entre las dos previsiones<sup>6</sup>. Esta medida se aplicó<sup>7</sup> en la ciudad de Cádiz mediante el Decreto de 22 de septiembre de 1947, y la Orden de 23 de octubre de 1947 le concedió efecto retroactivo.

Respecto de la ejecución del desahucio social, es necesario apuntar que lo instaba el Ministerio Fiscal, a petición del Gobernador civil de la provincia y previa sumaria investigación de la denuncia presentada. Se deducía ante el Juez de Primera Instancia respectivo y tenían que ser llamados al juicio como parte demandada, el propietario o titular, y en caso de que estuviese arrendada la vivienda, también el arrendatario. La competencia objetiva por razón de la materia correspondía a los Juzgados competentes para conocer de la resolución del contrato. Las costas, en caso de desestimación de la demanda, no se imponían nunca al actor. Cuando se estimase la demanda por sentencia firme y ejecutoria, se procedía al lanzamiento del ocupante en el plazo de quince días improrrogables. Para la efectiva ocupación o, en su caso, arrendamiento de la vivienda, se tenía que aplicar el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas. Los Tribunales, al resolver, debían tener en cuenta, además de aquellas circunstancias personales del demandado que determinasen la existencia o inexistencia de causa justa, si era realmente útil la ocupación en razón a la proximidad o alejamiento del núcleo urbano en el que la escasez de viviendas se producía, y si por tratarse de una vivienda de características parecidas o semejantes a las que normalmente servían en la localidad de casa-habitación, permanentemente ocupada, procedía acordar que así se ejecutase.

### **3. La formación y la ejecución del arrendamiento derivado de la expropiación temporal del uso de viviendas**

En lo que se refiere a la competencia en materia de legislación de expropiación forzosa, conviene recordar que tiene carácter estatal en virtud del art. 149.1.18ª CE. Asimismo, por su incidencia en el contenido esencial del derecho de propiedad, previsto en el art. 33 CE, goza de reserva de ley estatal según el art. 53 CE. De esta manera, el Estado regula en exclusiva la expropiación como garantía, y ello tiene una especial relevancia en la determinación del justiprecio y en el establecimiento del procedimiento expropiatorio. Esta regulación se encuentra dispuesta en la LEF y en el REF, y debido a sus continuas modificaciones sería oportuno actualizar esta legislación<sup>8</sup> para que el

<sup>6</sup> FUENTES LOJO, J. V., *Suma, op. cit.*, Tomo II, pp. 2124-2130.

<sup>7</sup> Véase *supra* apartado 3.10.2 del Capítulo Primero.

<sup>8</sup> Se realiza una propuesta *de lege ferenda* en este sentido en el apartado 3.2 del Capítulo Séptimo. En el mismo sentido, BOIX PALOP, A., "Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de

procedimiento expropiatorio fuese más ágil y así respondiese mejor a las necesidades económicas y sociales actuales, que en nuestro caso se concretan en la expropiación temporal del uso de viviendas.

El principio de legalidad que debe informar la expropiación forzosa es imperativo. Su ausencia determina la nulidad radical del procedimiento expropiatorio<sup>9</sup>, con el correspondiente efecto retroactivo, por constituir una actuación realizada en vía de hecho. Este principio permite determinar las *garantías*<sup>10</sup> de toda expropiación, que vienen precisadas en el art. 33.3 CE. Estas se concretan en que la ley atribuye la potestad expropiatoria a la Administración como potestad *instrumental*, porque la Administración está al servicio de determinados fines públicos, y *facultativa*<sup>11</sup>, ya que no debe ejercerla con alcance general. La utilización de esta potestad requiere que la ley establezca la *causa expropriandi* o la finalidad pública a la que va a ser afectado el bien expropiado y el presupuesto de la concreta actuación expropiatoria, la regulación del procedimiento de expropiación y la determinación de la indemnización.

La existencia de la causa de utilidad pública o interés social permite justificar<sup>12</sup> la intervención administrativa en los derechos que son objeto de la expropiación. En virtud

---

crisis”, en FUENTES I GASÓ, J. R., GIFREU I FONT, J., CASADO CASADO, L. (coords.), *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, pp. 205-211, y CASADO CASADO, L., “El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa. Especial referencia a Cataluña”, *Revista d’estudis Autònoms i Federals*, 20, 2014, pp. 319-365.

<sup>9</sup> En la STS, 3ª, de 26.5.2009, RJ 2009\5346, se perdió la cobertura normativa de manera sobrevenida por la declaración de inconstitucionalidad del art. 278 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Por su parte, la STS, 3ª, de 5.12.2007, RJ 2008\3927, determina la nulidad de un procedimiento de expropiación forzosa por carecer de *causa expropriandi*, por infracción de los arts. 9 y 15 LEF.

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., “Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española”, *Revista de Administración Pública*, 177, 2008, pp. 157-194. CARRILLO DONAIRE, J. A., “La garantía expropiatoria a la luz del Convenio Europeo de Derecho Humanos”, en LÓPEZ MENUDO, F. (coord.), *Derechos y Garantías del Ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*, Madrid, Iustel, 2011, pp. 455-464. SERRANO ALBERCA, J. M., *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, pp. 208-211.

<sup>11</sup> Sobre la configuración de la potestad expropiatoria como una potestad *facultativa*, véase la STS, 3ª, de 19.10.2010, RJ 2010\7399: “la legislación de expropiación forzosa no prevé con alcance general la existencia de un deber de ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de la Administración. Ello implica que, aun cuando concurren las circunstancias que legitiman la puesta en marcha del mecanismo expropiatorio, la Administración no está legalmente obligada a hacerlo”. En el mismo sentido se expresa la STS, 3ª, de 18.5.2011, RJ 2011\4459. BLANQUER, D., “La titularidad de la potestad expropiatoria”, en MINISTERIO DE HACIENDA, *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 2003, pp. 39-58.

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 2002, pp. 455-459. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo: parte general*, Madrid, Tecnos, 2012, pp. 234-238. FERNÁNDEZ, T. R., “El marco constitucional de la expropiación”, en DE DIOS DE DIOS, S., MIGUEL-MOTTA, J. I., ROBLEDO HERNÁNDEZ, R., TORIJANO PÉREZ, E. (coords.), *Historia de la propiedad: la expropiación*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2012, pp. 481-488.

de esta justa causa, el derecho expropiado se convierte en el derecho a obtener una compensación económica en virtud del principio de indemnidad. Las Comunidades Autónomas, en particular las que han dispuesto la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, pueden regular la *causa expropriandi* en sus ámbitos competenciales, siempre que no incidan en el contenido esencial del derecho de propiedad, para evitar la impugnación de las normas. Este es el caso del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, que prevé la expropiación temporal del usufructo de las viviendas deshabitadas que lo estén por incumplir las condiciones de habitabilidad, vinculadas al urbanismo y al orden público<sup>13</sup>, unos ámbitos de competencia exclusiva autonómica.

Sobre las garantías de la expropiación, el Tribunal Constitucional<sup>14</sup> ha realizado tres consideraciones. La *causa expropriandi* incluye las expropiaciones forzosas en las que el fin determina el destino del objeto de la expropiación. La exigencia del pago de la indemnización no tiene que producirse previamente por imperativo constitucional, y por tanto resulta admisible que una norma difiera el pago del justiprecio al final del procedimiento expropiatorio. Finalmente, el procedimiento expropiatorio sirve para proteger los derechos a la igualdad y seguridad jurídica de los ciudadanos, y evitar así la arbitrariedad. En este sentido, la STC 37/1987 de 26 de marzo<sup>15</sup> precisó el cumplimiento de tres requisitos en la expropiación de las facultades de uso y disfrute, como es el caso que nos ocupa. En primer lugar, aludió al plazo de duración limitado, que en nuestro caso, al tratarse de una expropiación temporal, se cumple. En segundo lugar, exigió la existencia de una contraprestación económica en forma de indemnización o justiprecio a favor del propietario de la vivienda. En la expropiación temporal del uso de viviendas dicha contraprestación se arbitra mediante un sistema de contribución al pago del justiprecio por parte del beneficiario, quedando la cuantía restante a cargo de la Administración expropiante. Finalmente, el Alto Tribunal requería que se articulase la posibilidad de exigir responsabilidad al usuario si al final del periodo no se hubiese cumplido la finalidad de la expropiación. En el caso que analizamos, el beneficiario de la expropiación debe destinar la vivienda al uso habitacional de manera habitual.

<sup>13</sup> Véase *supra* apartado 3.15.1.2 del Capítulo Primero.

<sup>14</sup> SSTs 166/1986 de 19 de diciembre, RTC 1986\166, y 48/2005 de 3 de marzo, RTC 2005\48.

<sup>15</sup> RTC 1987\37. Esta sentencia se refería a la Ley 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria, de Andalucía, publicada en el BOE de 6.7.1984, que dispone en su art. 20 el arrendamiento forzoso o convenio forestal forzoso.

Las normas no disponen de manera explícita que la creación de un arrendamiento de vivienda sea la finalidad, de entre las previstas en el art. 1 LEF, a la que debe obedecer la expropiación temporal. Sin embargo, por el veto de la ocupación temporal respecto de las viviendas, en virtud del art. 109 LEF, únicamente encaja esta finalidad. Lo cierto es que al designar un beneficiario de dicha expropiación, que debe contribuir al pago del justiprecio, se está habilitando a un beneficiario de la medida a quien ceder el uso de la vivienda. De esta manera, la relación jurídica que se origina con posterioridad a la expropiación no resulta completamente gratuita, sino que al configurarse como parcialmente onerosa por el pago del justiprecio, se trata de un arrendamiento, hecho que excluye al comodato, que además no se configura como una de las posibles finalidades de la expropiación forzosa en el art. 1 LEF. Cabe precisar que esta consideración relativa a la naturaleza de la relación jurídica posterior a la expropiación no depende de que se haya expropiado el uso o el usufructo<sup>16</sup>, porque todas las normas pretenden articular un arrendamiento forzoso.

Una vez la Administración ha expropiado temporalmente el uso de la vivienda, podrá cederlo. Aunque las normas no especifican cómo la Administración debe liberar ese uso a favor del beneficiario de la expropiación, cuando la Administración haya ocupado la vivienda, podrá formalizar esta cesión mediante el dictado de un acto administrativo que dé cobertura a la actuación. Por ello, se procederá a analizar la articulación del procedimiento expropiatorio, con las alteraciones que plantea su aplicación en la expropiación originada en la legislación autonómica para, posteriormente, detallar las modificaciones que presenta la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas en la formación y ejecución del arrendamiento.

### 3.1. Calificación jurídica de la adquisición expropiatoria

El derecho de propiedad no se configura como un derecho absoluto porque se encuentra limitado por el cumplimiento de la función social<sup>17</sup>, que forma parte de su contenido esencial, según dispone el art. 33.2 CE. Este elemento permite formalizar una transferencia coactiva del derecho de propiedad a través de la expropiación forzosa,

<sup>16</sup> Véase *supra* apartado 4 del Capítulo Segundo.

<sup>17</sup> CANDELA TALAVERO, J. E., “La repercusión de la función social de la propiedad en el urbanismo y en la expropiación forzosa”, *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, 149, 2013, pp. 121-142. BARCELONA LLOP, J., *Propiedad, privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, pp. 124-143. NIETO, A., “Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa”, *Revista de Administración Pública*, 38, 1962, pp. 67-124.



porque la riqueza de un individuo se subordina al interés general, en virtud del art. 128 CE. El fundamento constitucional de la expropiación forzosa se encuentra previsto en el art. 33.3 CE, que reza que nadie puede verse privado de sus bienes o derechos, en nuestro caso el derecho de uso sobre una vivienda, si no concurre una causa justificada de utilidad pública o interés social, una indemnización que compense dicha expropiación, y que se realice de conformidad con la legislación.

El objeto de la expropiación, previsto en el art. 1 LEF, puede recaer sobre el derecho de propiedad y otros derechos patrimoniales susceptibles de expropiación singular, como en este caso el derecho de uso y de usufructo<sup>18</sup>. El derecho constituido a favor del beneficiario de la expropiación goza de carácter pleno o perfecto<sup>19</sup>. La adquisición del objeto de la expropiación tiene carácter coactivo, porque supone el ejercicio de una transferencia coactiva expropiatoria<sup>20</sup>, y es originaria o directa para la Administración y derivada o indirecta para el beneficiario.

El carácter del derecho adquirido en virtud de la expropiación se encuentra vinculado por el objeto de la expropiación. Esta vinculación otorga una *trascendencia real*<sup>21</sup> a dicho objeto, que encuentra su justificación en el cumplimiento del fin de la expropiación. La expropiación se fundamenta en una causa de interés social, porque en la expropiación temporal del uso de viviendas el beneficiario se concreta en un sujeto privado, pero ese interés social no impone una especial afectación *per se* a los derechos expropiados<sup>22</sup>. En el caso de la expropiación temporal del uso de viviendas, la vivienda objeto de la expropiación debe estar destinada por el beneficiario al uso habitacional de manera habitual, sin exigir la permanencia, para cumplir con el fin de la expropiación y así evitar la reversión<sup>23</sup>. Sin embargo, el cumplimiento de esta finalidad no significa que exista un *gravamen de afectación*, es decir, la imposición de una obligación cuyo incumplimiento lleve aparejada una infracción y sanción administrativa. En este sentido, resulta oportuno precisar que el concepto de infracción tiene carácter formal, y por ello

---

<sup>18</sup> Sobre la diferencia en el objeto de la expropiación, véase *supra* apartado 4.2 del Capítulo Segundo.

<sup>19</sup> SCHMIDBAUER, W., *Enteignung zugunsten Privater*, op. cit., p. 270, lo califica de *Volleigentum*.

<sup>20</sup> Véase *supra* apartado 4 del Capítulo Segundo.

<sup>21</sup> UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., *Expropiación forzosa*, op. cit., p. 247. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., p. 243, expresa que “[l]a expropiación está siempre en función de una transformación posterior de los bienes objeto de la misma, transformación que no es preciso que sea material (obras, típicamente), que incluso puede bastar simplemente con que sea jurídica”.

<sup>22</sup> En este sentido, la STC 166/1986 de 19 de diciembre, RTC 1986\166, precisa que la expropiación es legítima cuando se realiza la causa de utilidad pública o interés social prevista en cada caso, y que ello no implica necesariamente la atribución de un destino específico a los bienes expropiados.

<sup>23</sup> Véase *infra* apartado 3.10 de este Capítulo.

no incluye actuaciones administrativas que pueden acercarse a la infracción pero que no están tipificadas, como es el caso del impuesto sobre las viviendas vacías o del Registro de viviendas deshabitadas<sup>24</sup>. En consecuencia, no se configura como un elemento esencial a la expropiación forzosa que la ventaja patrimonial que se obtenga esté gravada o afectada al desarrollo de una determinada actividad<sup>25</sup>, aunque la expropiación temporal del uso atienda al uso habitacional como destino último de la vivienda.

### **3.2. Procedimiento expropiatorio: el procedimiento expropiatorio general y el procedimiento expropiatorio de urgencia**

El Título II de la LEF regula el procedimiento expropiatorio general, reservando para el procedimiento expropiatorio de urgencia el art. 52. Las normas que han regulado la expropiación temporal de uso de viviendas<sup>26</sup> han dispuesto la declaración de urgente ocupación, según habilita el art. 52 LEF. Por este motivo y debido a la amplia aplicación que tiene el procedimiento expropiatorio de urgencia, se justifica que su tratamiento sea diferenciado del procedimiento general, prestando atención a sus especialidades. En el Título III de la LEF se regulan los procedimientos especiales que, por su poca transcendencia práctica y por su inaplicación en el ámbito de la expropiación temporal del uso de viviendas, no se examinarán.

### **3.3. Procedimiento expropiatorio general: declaración de utilidad pública o interés social**

<sup>24</sup> Véanse *infra* apartados 2.7 y 4.3.1.7 de este Capítulo.

<sup>25</sup> Esta concepción proviene de la doctrina alemana, que ha evolucionado desde posiciones contrarias a dicha concepción a la actual, sostenida por STUMMER, H., *Die öffentliche Zweckbindung, op. cit.*, pp. 204-207. Inicialmente, se consideró que el objeto de la expropiación estaba afectado al cumplimiento de su finalidad, porque su vinculación con la expropiación permitía calificar el objeto como *extra commercium*. Son exponentes de esta concepción, GRÜNHUT, C. S., *Das Enteignungsrecht*, Wien, C. H. Beck, 1873, p. 80, y LAYER, M., *Principien des Enteignungsrechtes*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1902, p. 655, quien precisaba que la cosa expropiada estaba gravada por la carga de la realización de un determinado fin público, con la consecuencia de que el beneficiario no podía disponer de ella más que de una determinada forma. Además, también se encuentra en la jurisprudencia, en particular en la STS, 3ª, de 16.7.2001, RJ 2001\8012, “un derecho sujeto a expropiación forzosa es un derecho debilitado, y esta posición se mantiene cuando habiéndose llevado a cabo la expropiación, el bien o derecho expropiado no se destina al fin público que legitima la expropiación. De manera que la adquisición por un tercero no sana, en ningún caso, esa debilidad congénita”. En el mismo sentido se expresan las SSTS, 3ª, de 6.4.1992, RJ 1992\3431, y de 12.2.1996, RJ 1996\1074. UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., *Expropiación forzosa, op. cit.*, p. 249, lo ejemplifica expresando que en el derecho de reversión, tiene unas normas de protección de terceros adquirentes del objeto expropiado que carecerían de sentido si no se permitiese su disposición, aunque en ocasiones dicha disposición, por incumplimiento del fin de la expropiación, pueda determinar la procedencia de la reversión.

<sup>26</sup> Véanse la DA 1 LFSVA, el art. 7 LFN, la DA 4 LMVC, el art. 4.4 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, y el art. 75 LVPV.

La declaración de utilidad pública o interés social, que es anterior al inicio del procedimiento expropiatorio, especifica la finalidad de la expropiación<sup>27</sup>. La utilidad pública o interés social debe estar concretada en una ley y se expresa en dos estadios, de conformidad con el art. 9 LEF: la *causa expropriandi* y los supuestos de expropiación forzosa. La *causa expropriandi* es la indicación previa de la finalidad que ha de cumplir el bien o derecho expropiado en una ley, en este caso el derecho de uso de la vivienda deshabitada. Los supuestos de expropiación forzosa, que se concretan con posterioridad a la *causa expropriandi*, se integran de la declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado.

La ausencia de la declaración de utilidad pública o interés social determina la inexistencia<sup>28</sup> de la *causa expropriandi*. La inexistencia referida constituye un supuesto de nulidad de pleno derecho, que se puede alegar al impugnar el acuerdo de justiprecio realizado por el Jurado de Expropiación<sup>29</sup>. De la misma manera, la desaparición de la declaración de utilidad pública invalida<sup>30</sup> lo que se ha actuado en el procedimiento expropiatorio, incluyendo el justiprecio fijado por el acuerdo del Jurado de Expropiación.

De los arts. 33 CE y 9 LEF se desprende que la declaración de utilidad pública o interés social es la causa que justifica la existencia de la potestad administrativa discrecional que permite la privación forzosa de bienes o derechos, en nuestro caso del derecho de uso sobre una vivienda. La *causa expropriandi*, por tanto, se refiere a la declaración de utilidad pública o interés social a la que debe afectarse el objeto expropiado. Esta declaración de utilidad pública o interés social tiene que formalizarse en una ley de forma específica o genérica<sup>31</sup>, si puede deducirse la existencia de dicha declaración,

---

<sup>27</sup> CARRILLO DONAIRE, J. A., NOVO FONCUBIERTA, M., “Expropiación forzosa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 169, 2015, pp. 191-199. GALÁN CÁCERES, J., “Procedimiento de expropiación forzosa”, *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, 179, 2015, pp. 196-213. LUNA SERRANO, A., “Una aproximación civilística a la expropiación forzosa”, en DE DIOS DE DIOS, S., MIGUEL-MOTTA, J. I., ROBLEDO HERNÁNDEZ, R., TORIJANO PÉREZ, E. (coords.), *Historia de la propiedad: la expropiación*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2012, pp. 489-516. GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después”, *Revista de Administración Pública*, 156, 2001, pp. 251-270. ENTRENA CUESTA, R., “El procedimiento expropiatorio”, en MINISTERIO DE HACIENDA, *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 2003, pp. 71-90.

<sup>28</sup> SSTs, 3ª, de 25.5.2011, RJ 2011\4710, de 5.12.2007, RJ 2008\3927, de 28.7.2001, RJ 2001\6881, de 25.10.2001, RJ 2001\9636, y de 27.6.2006, RJ 2006\5969.

<sup>29</sup> Véase *infra* apartado 3.6 de este Capítulo.

<sup>30</sup> SSTs, 3ª, de 18.5.2015, RJ 2015\3114, de 1.12.2011, RJ 2011\3560, de 11.12.2012, RJ 2013\752, y de 22.6.2011, RJ 2011\5919.

<sup>31</sup> Un ejemplo de declaración implícita o genérica se encuentra en el art. 10 LEF, que determina que la utilidad pública se encuentra implícita en los planes de obras del Estado, la Provincia y el Municipio.

como admite el art. 10 LEF. La Administración competente concretará posteriormente la aplicación de la causa genérica mediante el acuerdo de necesidad de ocupación correspondiente, con la individualización de los bienes a expropiar. No existen unos motivos tasados de expropiación<sup>32</sup>, aunque la potestad expropiatoria, pese a ser una potestad discrecional, pudiese estar dotada de elementos reglados. Los acuerdos sobre declaración de utilidad pública no pueden recurrirse en la vía contencioso-administrativa. Si dicha declaración se ha realizado por ley, no será recurrible ni por vía administrativa ni contencioso-administrativa.

En las normas de expropiación temporal del uso, se declara explícitamente de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incurso en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria –a lo que la legislación vasca añade el desahucio por impago de rentas–, excepto en el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, donde la *causa expropriandi* se contiene de manera genérica<sup>33</sup>, al igual que en el art. 15 de la Ley 4/2016, de Cataluña, no así en la modalidad expropiatoria contenida en el art. 17. Esta declaración de utilidad pública o interés social es el presupuesto de la concreta operación expropiatoria, porque vincula directamente a la expropiación, motiva la actuación expropiatoria de la Administración e informa la finalidad de la expropiación. Por tanto, el beneficiario de la expropiación, que devendrá arrendatario con el arrendamiento posterior, está vinculado por la *causa expropriandi* en el sentido de que debe utilizar el bien expropiado para satisfacer el interés social de la expropiación<sup>34</sup>; en nuestro caso, el arrendatario deberá destinar la

---

COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 2015, p. 580, critica la falta de concreción de la *causa expropriandi* ante esta previsión. En el mismo sentido, BOIX PALOP, A., “Reformas en materia de expropiación forzosa”, *op. cit.*, p. 25. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados*, Granada, Comares, 2000, pp. 28-35.

<sup>32</sup> A tenor de la STS de 16.7.1997, RJ 1997\6079: “[l]a 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”. En el mismo sentido se expresa la STC 17/1990 de 7 febrero, RTC 1990\17, que considera que la determinación de los fines de utilidad pública e interés social corresponde al ente territorial con competencias sustantivas en el área de que se trate y ha partido del reconocimiento implícito de una amplia discrecionalidad en el ejercicio de esta potestad.

<sup>33</sup> En este sentido, PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa*, *op. cit.*, p. 84, ante la ausencia de definición en el art. 33.3 CE de la *causa expropriandi* alude que “es el fin a que ha de afectarse lo expropiado el que debe ser declarado de utilidad pública o interés social”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Tema 28. Los bienes públicos. La expropiación forzosa”, *op. cit.*, pp. 807-809.

<sup>34</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I. Parte General*, Madrid, Marcial Pons, 2012, pp. 531-538. UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., *Expropiación forzosa*, *op. cit.*, pp. 249-251. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, *op. cit.*, pp. 242-248. GONZÁLEZ PÉREZ, J., “La utilidad pública y el interés social en la nueva Ley de Expropiación Forzosa”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 324, 1955, pp. 257-288.

vivienda arrendada al uso habitacional de manera habitual. La principal implicación que tiene esta consideración es que si el beneficiario de la expropiación no destina el objeto expropiado, en nuestro caso la vivienda, a la causa de interés social declarada, el sujeto expropiado tiene la facultad de ejercer el derecho de reversión<sup>35</sup>. El ejercicio de este derecho de reversión conlleva la revocación de la expropiación y el retorno a la situación originaria, en la medida de lo posible y basándose siempre en el principio de indemnidad.

La ley establece los fines concretos de utilidad pública o interés social, es decir, determina la *causa expropriandi*. La declaración de la *causa expropriandi* debe obedecer a una utilidad pública o a un interés social, que no son términos sinónimos<sup>36</sup>. La *utilidad pública* se refiere al beneficiario de la expropiación, esto es, cuando dicho beneficiario recae en un ente público, de modo que se utiliza la expropiación para satisfacer los objetivos de la Administración. Por tanto, la utilidad pública queda excluida como *causa expropriandi* de la expropiación temporal del uso de viviendas porque el beneficiario siempre se refiere a un sujeto privado. El *interés social*<sup>37</sup> informa a la *causa expropriandi* cuando el beneficiario de la expropiación puede ser tanto un ente público como un sujeto privado. En definitiva, el interés social tiende a cubrir las necesidades colectivas de la sociedad, en nuestro caso la necesidad habitacional, que legitima la expropiación forzosa en cumplimiento de la función social del derecho de propiedad. La finalidad de interés social no impide la realización de una nueva expropiación para alcanzar otra finalidad de interés social<sup>38</sup>, porque no es posible apreciar una mutación en la afectación.

### 3.4. Declaración de la necesidad de ocupación

<sup>35</sup> Véase *infra* apartado 3.10 de este Capítulo.

<sup>36</sup> ESCUÍN PALOP, V., “La expropiación forzosa como límite de los derechos e intereses patrimoniales”, en BLASCO, C., CLEMENTE, M., ORDUÑA, J., PRATS, L., VERDERA, R. (coords.), *Estudios Jurídicos en Homenaje a Vicente L. Montes Penadés*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, p. 94, expresa respecto de la distinción entre utilidad pública e interés social que “[l]a utilidad pública supone que la obra o el servicio al que se destina el bien expropiado lo es para cumplir un fin de una persona jurídico-pública, con independencia de quien lo realice. Y el interés social, en una primera fase, está determinado por un fin que satisface una empresa o persona privada mediante una actividad que precisa instituirse o acrecentarse por el resultado final que proporciona a la colectividad. En su última fase evolutiva significa la exigencia del cumplimiento y efectividad de la función social de la propiedad”. COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de derecho administrativo, op. cit.*, pp. 579-584. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo, op. cit.*, pp. 740-742.

<sup>37</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II, op. cit.*, pp. 242-248, precisa que el interés social es cualquier forma de interés prevalente al individual del propietario según un principio general. El adjetivo social es una muestra de que es la sociedad la que se beneficia de la expropiación, y en la cual revierte. En el mismo sentido, PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa, op. cit.*, pp. 86-87.

<sup>38</sup> STS, 3ª, de 8.10.2010, RJ 2010\7210.

Mediante la declaración de la necesidad de ocupación, se da inicio al procedimiento expropiatorio. Esta declaración consiste en la determinación concreta de los bienes o derechos a expropiar que sean indispensables, como dispone el art. 15 LEF, a través de la formulación por parte del beneficiario –es decir, del futuro arrendatario– de un listado de los bienes o derechos que resulta necesario expropiar con una descripción material y jurídica<sup>39</sup>, según establece el art. 17.1 LEF. En sede de expropiación temporal del uso de viviendas, la formulación de este listado debería efectuarlo la Administración, porque el beneficiario desconoce la vivienda que se le va a asignar y los elementos cuyo uso se requiere expropiar. La declaración de necesidad de ocupación supone la incoación del procedimiento expropiatorio y la afectación de los bienes declarados por el interés social que legitima la expropiación temporal del uso de viviendas. No cabe apreciar inactividad de la Administración en relación con la solicitud de iniciación del expediente expropiatorio<sup>40</sup>.

La finalidad de la declaración de la necesidad de ocupación consiste en singularizar los bienes a expropiar, su extensión y su titularidad. Además, permite controlar la legalidad de la *causa expropriandi*, fiscalizar la extensión de la ocupación, concretar la valoración de la expropiación y plantear alternativas a la misma. En este sentido, cabe señalar que esta declaración no procederá si existen alternativas posibles y menos gravosas a la expropiación, como en nuestro caso sería un ejemplo la alternativa del arrendamiento forzoso realizado por fases<sup>41</sup>. Nada impide que la declaración de necesidad de ocupación se efectúe con posterioridad a la declaración de interés social, siempre que se incluya una relación de los bienes y derechos a expropiar<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> ESCUÍN PALOP, V., *Comentarios, op. cit.*, pp. 214-221. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Tema 28. Los bienes públicos. La expropiación forzosa”, *op. cit.*, pp. 810-812. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II, op. cit.*, pp. 267-270.

<sup>40</sup> La STS, 3ª, de 21.12.2011, RJ 2011\2951, expresa que la *inactividad*, en virtud del art. 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, publicada en el BOE de 14.7.1998, “exige que una disposición, acto, contrato o convenio establezca una prestación de forma clara y concreta en favor de una persona determinada, requisitos que en el presente caso no concurren, ya que no cabe confundir el derecho del administrado a que la Administración inicie un expediente de expropiación, si concurren las circunstancias exigibles para ello”.

<sup>41</sup> Véase *infra* apartado 3.1 del Capítulo Séptimo. Sobre la improcedencia de la expropiación ante alternativas menos gravosas, véanse las SSTs, 3ª, de 21.4.2009, RJ 2009\4049, y de 20.9.2006, RJ 2006\7439.

<sup>42</sup> A tenor de la STS, 3ª, de 18.10.2011, RJ 2012\1201: “un proyecto de obras o servicios carente de la relación de bienes y servicios afectados podrá operar como causa expropriandi tan pronto como se apruebe dicha relación y, por supuesto, sólo a partir de este momento”. Sobre la necesidad de que conste la relación de los bienes y derechos a expropiar en la declaración de utilidad pública *ex lege*, véase la STS, 3ª, de 21.4.2009, RJ 2009\4049.

La declaración de la necesidad de ocupación se configura como una manifestación de la *discrecionalidad técnica*<sup>43</sup> de la Administración, esto es, el ejercicio de una potestad discrecional cuya concreción final no se puede controlar judicialmente por completo. Esto sucede porque el margen de apreciación administrativo tiene carácter circunstancial, y se encuentra motivado porque la norma no ha atribuido a la Administración la posibilidad de elegir concluyentemente, sino que la elección deviene necesaria por la naturaleza de las normas técnicas.

### **3.5. La oposición a la expropiación forzosa: la oposición en el trámite de información pública**

El objeto de la expropiación, concretado en el listado de bienes y derechos a expropiar, deberá ser sometido a un trámite de información pública durante un plazo de quince días, como establece el art. 18.1 LEF. Este trámite se formalizará mediante la publicación del listado aludido en el Boletín Oficial del Estado, el tablón de edictos municipal y en uno de los diarios de mayor difusión de la provincia en la que se realice la expropiación, así como con la notificación individual a los sujetos de la expropiación, por ser los propietarios de los bienes o derechos a expropiar, según prevé el art. 18.2 LEF. La oposición a la expropiación, que en definitiva supone un trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento de expropiación forzosa, es obligatoria, y no cabe su sustitución por la convocatoria al levantamiento de las actas de ocupación, ya que entonces se vulnera la segunda finalidad y se provoca indefensión<sup>44</sup> a los interesados. Si no se impugna esta declaración, no será posible posteriormente incluir nuevos bienes o derechos en el cómputo del justiprecio<sup>45</sup>. El art. 19 LEF detalla la *doble finalidad*<sup>46</sup> de la oposición a la expropiación en el trámite de información pública. Por una parte, cualquier persona –una consideración que cabe remitir a los interesados en el procedimiento en virtud del art. 17 LEF– podrá aportar por escrito los datos oportunos

---

<sup>43</sup> Sobre este concepto las SSTC 219/2004 de 29 de noviembre, RTC 2004\219, y 39/1983 de 16 de mayo, RTC 1983\39, expresan que la existencia de la discrecionalidad técnica “no supone naturalmente desconocer el derecho a la tutela judicial efectiva recogida en el art. 24.1 de la Constitución [...] [p]ero no puede olvidarse tampoco que ese control puede encontrar en algunos casos límites determinados”. Por su parte, las SSTC 97/1993 de 22 de marzo, RTC 1993\97, y 353/1993 de 29 de noviembre, RTC 1993\353, concluyen que “si el órgano judicial diera por buena, sin más, la decisión administrativa sin realizar el control exigible de la misma que impone el art. 24.1 CE, vulneraría el derecho fundamental a la tutela judicial”.

<sup>44</sup> SSTS, 3ª, de 17.2.2010, RJ 2010\3372, y de 21.4.2009, RJ 2009\4049.

<sup>45</sup> STS, 3ª, de 25.11.2011, RJ 2011\2484.

<sup>46</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I*, op. cit., p. 535, COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de derecho administrativo*, op. cit., p. 582, y ESCUÍN PALOP, V., *Comentarios*, op. cit., pp. 227-233.

para rectificar posibles errores en la descripción de los bienes y los derechos a expropiar que se han publicado. Por otra parte, cualquier persona, entendida como interesada en el procedimiento, tendrá la posibilidad de oponerse motivadamente, por razones de fondo o forma<sup>47</sup>, a la necesidad de la ocupación. La motivación se refiere a la indicación de las razones por las 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. Las razones de fondo pretenden demostrar que se ha aplicado de manera inadecuada la *causa expropriandi* respecto del bien expropiado, en este caso el uso de la vivienda, o la existencia de alternativas posibles que satisfagan en mayor grado el fin de la expropiación.

Una vez concluido el trámite de información pública, el Delegado del Gobierno de la Comunidad Autónoma o el Subdelegado del Gobierno de la Provincia donde se realice la expropiación deberán dictar una resolución de declaración de la necesidad de ocupación<sup>48</sup>, en un plazo no superior a veinte días. Esta resolución determinará los bienes o derechos que es necesario expropiar, designará nominalmente a los interesados en el procedimiento de expropiación, como disponen los arts. 20 y 21 LEF, se publicará de la misma manera que el listado de bienes a expropiar, y se notificará a los interesados en el procedimiento. Dicha notificación determina el *dies a quo* del plazo de seis meses que fija el art. 56 LEF para establecer el justiprecio.

Contra esta resolución cabe interponer un recurso de alzada ante el órgano correspondiente por razón de la materia a la que se refiere la expropiación y en función de la Administración expropiante, en el plazo de diez días desde la notificación o publicación del mismo, en virtud del art. 22 LEF. Este recurso suspenderá el procedimiento expropiatorio hasta su resolución, en un plazo no superior a veinte días. Asimismo, cabe recurrir la resolución originada por el recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, puesto que aunque en su previsión inicial se estipulaba expresamente su imposibilidad, fue declarada inconstitucional<sup>49</sup> al vulnerar los arts. 24

---

<sup>47</sup> A tenor de la STS, 3ª, de 15.4.2013, RJ 2013\2845: “como criterio general, la omisión del trámite de información pública comporta la nulidad del procedimiento expropiatorio”. En el mismo sentido se pronuncian las SSTs, 3ª, de 13.4.2011, RJ 2011\3217, de 28.3.2012, RJ 2012\5442, y de 12.6.2012, RJ 2012\7365. Sobre la distinción entre razones de fondo y formales, atiéndanse ESCUÍN PALOP, V., *Comentarios, op. cit.*, p. 207, y SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo, op. cit.*, p. 751.

<sup>48</sup> COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de derecho administrativo, op. cit.*, p. 585, y SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo, op. cit.*, p. 744.

<sup>49</sup> BLASCO ESTEVE, A., “La impugnación jurisdiccional del acuerdo de necesidad de ocupación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 29, 1981, pp. 382-391, explica la evolución jurisprudencial al respecto extrayendo las siguientes conclusiones: cabe la impugnación separada del acuerdo declaratorio de la necesidad de ocupación cuando éste adolece de algún vicio de nulidad de pleno derecho, o es



y 106.1 CE. Este control jurisdiccional permite examinar la correcta relación de los bienes y derechos a expropiar así como la existencia de la previa declaración de utilidad pública o interés social. La Administración no está obligada a mantener la declaración de necesidad de ocupación, porque puede desistir o revocar la expropiación de determinados bienes incluidos en la declaración, siempre que se produzca con anterioridad a la expropiación física de los bienes o derechos, salvo si concurre consentimiento del sujeto expropiado o por la existencia de la reversión<sup>50</sup>.

### **3.6. El justiprecio como la garantía de indemnidad en la expropiación forzosa: su naturaleza y criterios de valoración**

Toda expropiación se rige por el principio de indemnidad, es decir, *ubi expropriatio ibi indemnitas*, porque la expropiación es una técnica de conversión de derechos, del bien expropiado a su valor económico, incrementado en un 5% por el premio de afección, que cubre el daño moral de la expropiación. El justiprecio constituye el valor que el beneficiario deberá satisfacer al sujeto expropiado como indemnización por la expropiación, en concepto de resarcimiento por la pérdida patrimonial que suponga la cesión del bien o del derecho; esta pérdida patrimonial constituye el objeto<sup>51</sup> de la expropiación, en virtud del art. 1.2 REF.

---

inexistente [...] la inexistencia o la grave irregularidad que afecta al acuerdo convierte la actuación administrativa en vía de hecho, por lo que se pueden oponer frente a la misma todos los medios de reacción previstos en el art. 125 LEP”. En el mismo sentido, DE JUAN ORLANDIS, D., “Hacia el control jurisdiccional, en cuanto al fondo, del acuerdo de necesidad de ocupación en el procedimiento expropiatorio”, *La Ley*, 2, 1986, pp. 998-1002, GUICHOT REINA, E., “La expropiación forzosa”, en BARRERO RODRÍGUEZ, C. (coord.), *Lecciones de Derecho Administrativo. Parte General*, Volumen II, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 195-196. FERNÁNDEZ, T. R., “El control jurisdiccional de la causa expropiandi”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1, 1974, pp. 119-123. FERNÁNDEZ, T. R., “Expropiación y responsabilidad: nuevos criterios jurisprudenciales”, *Revista de Administración Pública*, 67, 1972, pp. 147-196. La STC 48/2005 de 3 de marzo, RTC 2005\48, expresa que un acto legislativo expropiatorio sólo será constitucionalmente admisible si el control jurisdiccional que admiten las normas con rango de Ley es suficiente. En el mismo sentido se pronuncia la STS, 3ª, de 11.2.2002, RJ 2002\1670.

<sup>50</sup> A tenor de la STS, 3ª, de 27.4.2005, RJ 2005\7037: “la Administración expropiante, al menos cuando no se ha producido todavía la ocupación de los bienes expropiados, puede desistir expresa o tácitamente de la expropiación y en este caso no está obligada a proseguir el expediente expropiatorio, sino a indemnizar los daños y perjuicios originados a los expropiados”. SSTS, 3ª, de 2.6.1989, RJ 1989\4308, y de 23.3.1993, RJ 1993\1913.

<sup>51</sup> Sobre la interpretación expansiva del objeto de la expropiación, en el sentido de que cualquier privación de bienes o derechos debe ser susceptible de indemnización, véanse las SSTS, 3ª, de 3.11.1992, RJ 1992\8850, de 6.10.1992, RJ 1992\7708, de 4.5.1992, RJ 1992\3481, de 24.1.1991, RJ 1991\427, de 21.6.1994, RJ 1994\4877, de 8.11.1995, RJ 1995\8758, de 8.2.2000, RJ 2000\1868, de 2.7.2002, RJ 2002\5810, de 21.10.2003, RJ 2003\54, y de 29.11.2005, RJ 2005\9834. Por su parte, la STS, 3ª, de 15.4.1991, RJ 1991\3047, precisa que la finalidad de la expropiación es que “quienes se ven privados de un bien o derecho reciban una compensación dineraria que no represente para el expropiado un enriquecimiento injusto, ni una merma injustificada del mismo”. En el mismo sentido se expresan las SSTS, 3ª, de 3.5.1979, RJ 1979\1777, de 14.3.1980, RJ 1980\975, y de 16.7.1997, RJ 1997\6080. VILLAR PALASÍ, J. L., “Justo precio”, *op. cit.*, pp. 23-54. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho*

La naturaleza jurídica del pago del justiprecio responde a la de un *título de atribución patrimonial*<sup>52</sup> o de desapoderamiento del expropiado, por la transferencia coactiva que implica el ejercicio de la potestad expropiatoria. Carece de sentido su calificación de carga<sup>53</sup> porque en este caso se trataría de una situación pasiva que se impondría en interés del propio sujeto sobre el que recae y cuya satisfacción sería necesaria para obtener una ventaja o evitar un perjuicio por parte del propio gravado; en cambio, en la expropiación se produce la ejecución forzosa de la obligación impuesta. El título de atribución no se concreta en el pago del justiprecio<sup>54</sup> sino en el depósito previo a la ocupación, porque la privación que supone la expropiación se produce a través de su pago y de la ocupación urgente.

---

*administrativo, op. cit.*, p. 744. EZQUERRA HUERVA, A., “Una nueva garantía en materia de expropiación forzosa: la inmunidad del justiprecio frente a eventuales reformas tributarias en caso de demora”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 151, 2011, pp. 679-704. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *El justiprecio de la expropiación forzosa*, Granada, Comares, 2008, pp. 214-236. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Tema 28. Los bienes públicos. La expropiación forzosa”, *op. cit.*, pp. 814-817. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II, op. cit.*, pp. 287-311.

<sup>52</sup> Así se contiene en las SSTs, 3ª, de 9.5.1997, RJ 1997\3879, y en la STS, 3ª, de 3.5.2006, RJ 2006\6115, que expresan ambas que “la expropiación, ciertamente, no puede ser calificada como una compraventa, pero como destaca la doctrina ius-civilista, ello no obsta para que, a falta de normas específicas, deba aplicarse por analogía la normativa de la misma”. La STS, 3ª, de 19.7.1997, RJ 1997\6837, precisa que “[e]l sistema fijado por la Ley de Expropiación Forzosa para la adquisición forzosa de la propiedad se corresponde con el civil”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II, op. cit.*, pp. 288-290, UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., *Expropiación forzosa, op. cit.*, pp. 222-224, y GALLEGRO CÓRCOLES, I., *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*, Madrid, La Ley, 2006, pp. 124-125, quien considera que el acto administrativo tácito que produce los efectos propios de la potestad expropiatoria viene constituido por el pago o la consignación del justiprecio en el procedimiento ordinario o la consignación de la indemnización previa en el procedimiento de urgencia.

<sup>53</sup> Se mostraron favorables a dicha calificación, DE MALLOL GUARRO, F., *La indemnización y el justiprecio en la expropiación forzosa*, Barcelona, Editorial Hispano Europea, 1966, pp. 66-72, y PÉRA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa, op. cit.*, p. 139, admite dicha calificación solamente en el procedimiento expropiatorio ordinario, pero la considera inadecuada en el procedimiento de urgencia y en los procedimientos especiales, porque el efecto privativo se produce antes del abono o consignación de la indemnización.

<sup>54</sup> Esta apreciación se había considerado por la jurisprudencia, como se manifiesta en las SSTs, 3ª, de 4.12.1991, RJ 1991\9413, y de 5.12.2006, RJ 2007\806. Se muestran favorables a esta consideración el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo. A tenor de la STC 166/1986 de 19 de diciembre, RTC 1986\166: “[e]n esta clase de expropiaciones, de las que son prototipo las llamadas urgentes, el momento en que se produce el efecto traslativo de la propiedad o titularidad de los bienes y derechos expropiados, no depende del previo pago de la indemnización”. La STS, 3ª, de 15.2.1985, RJ 1985\747, detalla que “[l]a declaración de necesidad de la expropiación y la determinación de los bienes sobre los que recae, reseñados en las actas previas a la ocupación [...] y el ser el acta de ocupación título suficiente para inscribir o inmatricular la finca en el Registro de la Propiedad y demás Registros Públicos y tomar razón de la transmisión de dominio, obliga a tener por expropiada tal superficie”. En el mismo sentido se expresan las SSTs, 3ª, de 1.6.1987, RJ 1987\3981, y de 16.10.1989, RJ 1989\6867. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II, op. cit.*, p. 226, explica que al depósito previo a la ocupación se le hace operar como una indemnización para cumplir la característica de que el pago debe ser previo, y advierte que la transferencia de propiedad se consume en el momento de la ocupación urgente, sin que quede pendiente del pago final del justo precio. LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, M., *Expropiación Forzosa. El Justiprecio*, Madrid, Colex, 2007, p. 91. UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., *Expropiación forzosa, op. cit.*, pp. 224-225.

Desde el punto de vista de su alcance<sup>55</sup>, el pago del justiprecio condiciona la licitud y eficacia de la expropiación. Este pago debe ser *justo*, en el sentido de proporcional<sup>56</sup>, y previo a la expropiación, excepto en el caso de una expropiación urgente como la expropiación temporal del uso de viviendas. La determinación del justiprecio puede realizarse por mutuo acuerdo de las partes o, si existe de falta de acuerdo, a través de la intervención de un órgano administrativo arbitral<sup>57</sup>. La Administración expropiante y el sujeto expropiado tendrán que aceptar el justiprecio determinado por el Jurado de Expropiación mediante una resolución, que podrá ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No cabe invocar como infringido el art. 33 CE cuando se ha determinado jurisdiccionalmente la indemnización de conformidad con el ordenamiento jurídico<sup>58</sup>.

La LEF da prioridad a que la fijación del justiprecio se produzca por mutuo acuerdo entre las partes, porque no cierra la posibilidad de llegar a este acuerdo en ningún momento del procedimiento. En caso de falta de acuerdo, será el Jurado de Expropiación quien lo determinará como órgano mediador, porque en su composición se representan los intereses de las partes. El momento de fijación del justiprecio determina la finalización del procedimiento de expropiación forzosa, con independencia de que se haya establecido por mutuo acuerdo, es decir, por el sujeto expropiado y la Administración, o mediante el Jurado de Expropiación, según establecen respectivamente los arts. 24 y 35.2 LEF.

El sujeto expropiado tiene derecho a recibir la indemnización como compensación por la pérdida patrimonial que supone la expropiación forzosa. En la expropiación temporal del uso de viviendas, este sujeto expropiado está integrado por una persona física o jurídica –en el Decreto-ley 1/2015 y en la Ley 4/2016, de Cataluña– o jurídica –en el resto de normas– privada que se ve sometida a una privación o perjuicio en sus bienes o derechos como consecuencia del ejercicio de la potestad expropiatoria<sup>59</sup>. En esta expropiación configurada en la normativa autonómica, debe eliminarse la referencia a

---

<sup>55</sup> GUICHOT REINA, E., “La expropiación forzosa”, en BARRERO RODRÍGUEZ, C. (coord.), *Lecciones de Derecho Administrativo, op. cit.*, Volumen II, pp. 198-199. ESCUÍN PALOP, V., *Comentarios, op. cit.*, p. 309.

<sup>56</sup> Véase *infra* apartado 3.9 de este Capítulo. Esta expresión de *proporcional equilibrio* fue consolidada como el criterio unitario para determinar la procedencia de una concreta indemnización en la STC 149/1991 de 4 de julio, RTC 1991\149.

<sup>57</sup> Véase *infra* apartado 3.6 de este Capítulo.

<sup>58</sup> SSTS, 3ª, de 25.9.2012, RJ 2012\10192, de 2.12.2013, RJ 2014\113, de 19.9.1998, RJ 1998\7767, de 18.10.1999, RJ 1999\9659, de 22.1.2000, RJ 2000\910, y de 5.12.2000, RJ 2000\9413.

<sup>59</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo, op. cit.*, p. 740.

una persona jurídica pública de la anterior definición. Este sujeto puede referirse al propietario de la vivienda, al titular del derecho objeto de expropiación, o a los titulares de derechos reales e intereses económicos directos sobre el objeto de la expropiación, según disponen los arts. 3 y 4 LEF. En la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas se concreta en el propietario, el usuario en el caso de que se expropie el derecho de uso, y el usufructuario si se expropia el derecho de usufructo.

La restricción en cuanto a quién puede ser sujeto expropiado, y por tanto indemnizado, plantea dudas en relación con el precarista<sup>60</sup>, es decir, quien goza de la tenencia o disfrute de una cosa ajena, de manera gratuita, prescindiendo del consentimiento del propietario en virtud de la concepción amplia del precario, incluyéndose las situaciones posesorias sin derecho o título, y aquellas otras en las que su título es ineficaz. La categorización amplia del precario permite admitir supuestos de posesión concedida o tolerada o simplemente las situaciones posesorias de puro derecho. En este sentido, cabe precisar que no todos los precaristas tienen derecho a recibir una indemnización: solamente ostentarán dicho derecho quienes sean precaristas con anuencia del titular o dueño, es decir, los que estén ocupando la vivienda con el consentimiento de su propietario. A estos efectos, deberá entenderse por consentimiento el que ha sido expresamente otorgado o el tácito, esto es, la falta de ejercicio de las facultades de desahucio por parte del propietario del inmueble. En suma, los precaristas que no cuenten con el consentimiento del propietario del inmueble no tendrán derecho a una indemnización en caso de expropiación. Cuando el precarista tenga derecho a percibir una indemnización, se establecerá en el expediente de determinación del justiprecio, en el que también se fijará la indemnización al propietario de la vivienda, de igual modo que cuando existen titulares de derechos reales o intereses económicos con título formal sobre la vivienda expropiada, según dispone el art. 4.1 LEF. En el caso de que la vivienda se encuentre arrendada, la fijación del justiprecio para cada arrendatario se concreta en el expediente incidental, esto es, de manera separada del justiprecio del propietario.

---

<sup>60</sup> A tenor de la STS de 31.12.1992, RJ 1992\10670, “el contrato de precario que aunque diferenciado en el Derecho romano del comodato, a causa, entre otras razones, de la indefinición del uso concedido o tolerado, en los Códigos modernos se equipara al comodato si en éste no se pactó la duración del contrato ni el uso a que ha de destinarse la cosa pactada (art. 1749 del Código Civil) [...] La concepción amplia del precario comprende, por ello, los supuestos de posesión concedida o tolerada o simplemente las situaciones posesorias de puro hecho”. A propósito de la extensión del concepto de *precarista*, véanse las SSTs de 3.7.2007, RJ 2007\6611, de 28.9.2002, RJ 2002\8413, y de 10.10.2000, RJ 2000\7805.

La determinación del justiprecio se informa de la idea de la *indemnización total*, que se desprende del preámbulo de la LEF, conforme a la cual se debe garantizar la integridad patrimonial del expropiado en cumplimiento del principio de indemnidad. El preámbulo de la LEF también establece que es necesario ponderar las valoraciones fiscales con las de mercado, para obtener un valor indemnizatorio proporcionado. En relación con el valor del justiprecio, el Tribunal Constitucional ha precisado que el criterio principal de valoración del objeto de la expropiación no se refiere al valor de mercado sino a su *valor real*<sup>61</sup>, un criterio que ha sido mantenido por el Tribunal Supremo. Este valor real se concreta en una compensación integral de todos los agravios derivados de la expropiación. La consideración relativa a la compensación integral de la pérdida patrimonial de la expropiación mediante el justiprecio hace que se incluyan los siguientes elementos: el valor de mercado de los bienes o derechos que constituyen el objeto de la expropiación; el valor monetario equivalente a los demás daños y perjuicios patrimoniales ocasionados por la expropiación; y el *premio de afección*, es decir, un 5% del importe final del justiprecio, de carácter adicional pero imperativo, como indemnización por los daños subjetivos que la expropiación ocasiona al sujeto expropiado<sup>62</sup>, según dispone el art. 47 LEF. Los perjuicios que haya podido causar la expropiación no integran en puridad el objeto del justiprecio, aunque tienen que ser indemnizados. Por economía procesal, es posible reclamar la inclusión en el justiprecio

---

<sup>61</sup> PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I*, op. cit., p. 538. La STC 166/1986 de 19 de diciembre, RTC 1986\166, que en relación con la valoración del justiprecio expresa que “la garantía constitucional de la «correspondiente indemnización» concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados”. Sobre este criterio inicial, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., “Artículo 33”, op. cit., expresa que “[n]o es, desde luego, un buen ejemplo de precisión en la argumentación constitucional que criterios de enjuiciamiento tan notoriamente distintos (de la exigencia de un *razonable equilibrio* a la admisión como constitucional de una regla que simplemente *no excluya* la indemnización) se incluyan todos juntos en dos breves párrafos de una misma resolución”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., pp. 313-325. En el mismo sentido, exigen que la indemnización se corresponda con el valor real las SSTS, 3ª, de 15.10.1998, RJ 1998\7823, de 30.1.1999, RJ 1999\1693, de 18.10.1999, RJ 1999\9997, de 15.4.2000, RJ 2000\6254, de 12.12.2000, RJ 2000\10025, de 28.7.2001, RJ 2001\9170, y de 28.9.2002, RJ 2002\8413.

<sup>62</sup> Sobre el premio de afección, véase CIERCO SEIRA, C., “El premio de afección en la expropiación forzosa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 168, 2015, pp. 93-144. PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa*, op. cit., p. 347, detalla sobre el *premio de afección* que tiene un carácter marcadamente subjetivo porque se refiere a la indemnización por “el dolor del propietario al verse desposeído de alguno de sus bienes o derechos por virtud del instituto de la expropiación forzosa”. Atiéndase la STS, 3ª, de 21.2.1997, RJ 1997\2287, que precisa en relación con el *premio de afección* que “no se fija en función del valor objetivo de los bienes expropiados, sino que tiende a compensar mediante una presunción legal la aflicción que puede producir la pérdida del objeto expropiado en la persona de su propietario”. En el mismo sentido se expresan las SSTS, 3ª, de 28.11.2000, RJ 2000\9412, de 8.10.2012, RJ 2012\9792, de 18.5.2001, RJ 2001\6623, y de 28.11.2000, RJ 2000\9412. Sobre la integración en el justiprecio del valor de los demás perjuicios ocasionados y el premio de afección véanse SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo*, op. cit., pp. 744-747, COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de derecho administrativo*, op. cit., pp. 584-585, y ESCUÍN PALOP, V., *Comentarios*, op. cit., pp. 573-584.

de este concepto, para que se diriman conjuntamente con los otros elementos integrantes del justiprecio, en lugar de solicitarlos en sede de responsabilidad patrimonial de la Administración<sup>63</sup>, regulada en los arts. 32 a 37 de la Ley 40/2015.

La ley no obliga a los propietarios afectados por la expropiación a contratar los servicios de asesores para poder participar en el procedimiento expropiatorio, ni prevé los gastos derivados del asesoramiento legal como concepto indemnizatorio integrado en el justiprecio. Es necesario recordar que la Administración debe requerir al sujeto expropiado que presente la hoja de aprecio, en el plazo de veinte días, dándole traslado de la fecha legal de iniciación del expediente de justiprecio, como dispone el art. 30 REF. Asimismo, el art. 29 LEF dispone que la valoración de la hoja de aprecio tendrá que concretar el valor en que el propietario estima la vivienda, las alegaciones que se consideren pertinentes para justificar dicha valoración, así como los vicios o defectos de fondo o de forma en que la Administración haya podido incurrir. La valoración de los bienes podrá estar avalada por la firma de un perito, cuyos honorarios satisfarán los propietarios; dicha firma no constituye un requisito obligatorio de la hoja de aprecio. En este sentido, la jurisprudencia<sup>64</sup> entiende que el justiprecio solo deberá comprender los daños y perjuicios que el expropiado experimente a consecuencia de la expropiación. Por tanto, cabe concluir que no son susceptibles de indemnización los gastos derivados de la contratación de asesores en el procedimiento expropiatorio.

El importe del justiprecio debe integrarse en las hojas de aprecio como última partida, junto con la valoración efectuada por el Jurado de Expropiación, en virtud del art. 47 REF. El premio de afección no procederá en los siguientes casos: cuando la determinación del justiprecio se realice de mutuo acuerdo, porque el art. 24 LEF lo excluye; en caso de caducidad del expediente de expropiación; ni cuando los propietarios conserven el uso y disfrute del bien expropiado, supuesto que no concurrirá en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas. De esta manera, el legislador puede establecer las modalidades de valoración que estime convenientes, teniendo presente que debe haber una correspondencia entre el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización; solamente serán ilegítimos los criterios de

---

<sup>63</sup> SSTS, 3ª, de 26.7.2012, RJ 2012\8518, de 7.4.2001, RJ 2001\5757, de 30.1.2007, RJ 2007\1244, de 7.7.2009, RJ 2009\6928, de 30.9.2005, RJ 2005\7080, de 10.4.1997, RJ 1997\2669, de 19.4.2001, RJ 2001\3158, y de 16.9.2004, RJ 2004\5675.

<sup>64</sup> SSTS, 3ª, de 9.11.2005, RJ 2006\748, y de 1.12.2004, RJ 2004\8189.

valoración<sup>65</sup> cuando no se informen de una base razonable. A estos efectos, se establecen diferentes reglas de valoración del justiprecio:

a) La regla de la *valoración objetiva*. Conforme a esta regla, la valoración del bien o derecho objeto de expropiación tiene que efectuarse conforme a unos criterios objetivos<sup>66</sup>. El art. 47 LEF elimina cualquier valoración subjetiva del justiprecio, incluyendo el denominado premio de afección dentro de la indemnización correspondiente.

b) La regla del *valor de sustitución*. Según esta regla, el justiprecio tiene que ser el correspondiente al valor de sustitución, es decir, el que suponga que el expropiado no sufrirá una disminución ni aumento de su patrimonio como consecuencia de la expropiación forzosa<sup>67</sup>.

c) La *regla de la neutralidad*. De acuerdo con esta regla, no integrarán el justiprecio las siguientes obras:

a') Las mejoras efectuadas con posterioridad a la incoación del expediente de expropiación forzosa salvo que, en nuestro caso, sean necesarias para la conservación de la vivienda expropiada, según prevé el art. 36.2 LEF, puesto que el deber de conservación corresponde al propietario.

b') Las obras que se hayan ejecutado con anterioridad al inicio del procedimiento expropiatorio cuando exista mala fe, como dispone el art. 36.2 LEF.

c') Las plusvalías derivadas de los proyectos de obras que den lugar a la expropiación, y las previsibles en un futuro. Este es el caso del Decreto-

---

<sup>65</sup> AGUADO FERNÁNDEZ, M. A., "Criterios y reglas de valoración para la determinación del justiprecio. Los bienes inmuebles", en MINISTERIO DE HACIENDA, *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 2003, pp. 217-238.

<sup>66</sup> A tenor de la STS, 3ª, de 7.7.2008, RJ 2008\3420, que expresa sobre la fijación del justiprecio que "ha de realizarse conforme a lo que resulta de esos contratos de compraventa celebrados por la expropiada". En el mismo sentido, la STS, 3ª, de 19.9.2002, RJ 2002\8457, expresa que "el instituto de la expropiación es radicalmente diferente en su naturaleza al contrato de compraventa, sin que la expropiación pierda tal condición por el hecho de que el justiprecio se fije por mutuo acuerdo". COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de derecho administrativo*, op. cit., 584.

<sup>67</sup> La STS, 3ª, de 13.10.2011, RJ 2012\3436, que expone respecto del *valor de sustitución* que "el método de capitalización no es un capricho legal, sino un remedio para obtener el valor de sustitución del bien expropiado al que hay que acudir cuando el de comparación se muestra incapaz de ofrecerlo". En el mismo sentido se pronuncia la STS, 3ª, de 22.6.2005, RJ 2005\6837.

ley 1/2015, de Cataluña, que prevé la realización de las obras para garantizar las condiciones de habitabilidad de la vivienda. Estas obras se excluyen porque en caso contrario supondrían un enriquecimiento injusto<sup>68</sup> al expropiado, en virtud del art. 36.1 LEF.

Los problemas que presentan estas reglas de valoración se centran en su dispersión, porque no son homogéneas, y además su elección tiene carácter discrecional, debido a la inexistencia de una norma imperativa en función de la cual deba escogerse un criterio u otro dependiendo del tipo de bien de que se trate. En el caso de la expropiación temporal del uso de viviendas, la regla que más sentido tiene es la *regla del valor de sustitución*, porque permite indemnizar por todos los conceptos. La regla de valoración objetiva elimina en la práctica el premio de afección, aunque la LEF regula diferentes criterios de valoración objetiva en función del tipo de bien expropiado, y la regla de neutralidad tampoco resulta apropiada porque no considera indemnizables los incrementos de valor por la ejecución de obras en la vivienda expropiada.

Existen dos procedimientos de determinación del justiprecio: por mutuo acuerdo o mediante el Jurado de Expropiación. En la fijación del justiprecio se prioriza la determinación por el mutuo acuerdo de las partes<sup>69</sup>; de esta manera, aunque el Jurado de Expropiación establezca el justiprecio, es posible que las partes lleguen a un acuerdo porque en ningún momento del procedimiento se elimina dicha posibilidad formalmente. Para favorecer el acuerdo, el art. 26 LEF dispone que el procedimiento<sup>70</sup> de fijación del justiprecio se deberá tramitar como pieza separada de manera individualizada para cada uno de los sujetos expropiados, y encabezada por la descripción exacta del bien que se tenga que expropiar. El art. 29 REF precisa que esta pieza separada se iniciará con un extracto de las actuaciones practicadas para la fijación por mutuo acuerdo del justiprecio, así como del resultado del mismo, y a continuación

---

<sup>68</sup> ESCUÍN PALOP, V., *Comentarios, op. cit.*, pp. 343-344, SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo, op. cit.*, p. 745, y PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa, op. cit.*, pp. 200-211. Sobre esta exclusión, se pronuncia en el sentido aludido la STS, 3ª, de 2.3.1993, RJ 1993\1612.

<sup>69</sup> FERNÁNDEZ, T. R., “Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”, *Revista de Administración Pública*, 166, 2005, pp. 7-27. COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de derecho administrativo, op. cit.*, pp. 583-584. PALOMAR OLMEDA, A., “Algunas cuestiones sobre la expropiación forzosa en la actualidad: el procedimiento expropiatorio y la determinación del justiprecio”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, 10, 2004, pp. 93-116. RIPLEY SORIA, D., “La expropiación forzosa (I)”, *op. cit.*, pp. 530-537.

<sup>70</sup> ESCUÍN PALOP, V., *Comentarios, op. cit.*, pp. 297-302. VILLAR PALASÍ, J. L., “La translación de “justum pretium” a la esfera de la expropiación forzosa”, *Revista de Administración Pública*, 43, 1964, pp. 161-194.



la descripción del bien a expropiar, de manera idéntica a la contenida en el acuerdo de necesidad de ocupación.

El art. 24 LEF prevé que en cualquier fase previa al inicio del procedimiento expropiatorio, y también cuando este ya se ha iniciado, la Administración y el sujeto expropiado puedan convenir la adquisición de los bienes o derechos que constituyen el objeto de la expropiación. En virtud de este pacto de mutuo acuerdo, una vez acordados los términos de la adquisición amistosa, se dará por concluido el expediente iniciado, y si en el plazo de quince días no se llegase a tal acuerdo, seguirá en curso el procedimiento.

Asimismo, las partes<sup>71</sup> de la determinación del justiprecio, que de conformidad con las normas de expropiación temporal del uso de viviendas se trata del beneficiario en una proporción de entre el 25 y el 30%, y de la Administración expropiante en el porcentaje restante, disponen de un plazo de quince días para acordar la valoración de los bienes y derechos objeto de la expropiación. Sin embargo, la normativa autonómica, por falta de competencia, no especifica cómo se va a realizar esta valoración de los bienes, o si resulta necesario el acuerdo. Si en este plazo no se produce el acuerdo, el Jurado de Expropiación<sup>72</sup> determinará el justiprecio. Aunque exista ese plazo, el acuerdo entre las partes es posible con anterioridad al procedimiento, y si se ha iniciado, en cualquier momento del procedimiento, excepto que el Jurado de Expropiación lo haya determinado, como establece el art. 27 REF. En este sentido, cabe distinguir entre la *cesión amigable*, que se produce con anterioridad a la expropiación y que puede equipararse a una venta, y la *adhesión a la expropiación*, que consiste en el convenio entre el propietario del bien expropiado y el beneficiario producido después de la incoación del procedimiento expropiatorio, y que es asimilado a un acuerdo sobre la indemnización *ope expropriationis*<sup>73</sup>.

La fijación del justiprecio marca la finalización del procedimiento expropiatorio; en consecuencia, se trata de un acuerdo impugnabile en relación con las infracciones que puedan haberse producido en los actos anteriores a su determinación<sup>74</sup>. Los sujetos intervinientes en la determinación del justiprecio son, según la ley, *la Administración y*

---

<sup>71</sup> Véase *supra* apartado 4.1 del Capítulo Cuarto.

<sup>72</sup> Véase *infra* apartado 3.6 de este Capítulo.

<sup>73</sup> SSTs, 3ª, de 18.12.2012, RJ 2013\815, y de 18.7.1995, RJ 1995\5543.

<sup>74</sup> STS, 3ª, de 17.12.2012, RJ 2013\1046.

*el particular*<sup>75</sup>. Esta referencia, en el ámbito de la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas cabe hacerla en concreto a la Administración, el beneficiario y el sujeto expropiado. Esta apreciación se fundamenta en que la Administración y el beneficiario participan del pago del justiprecio y el sujeto expropiado constituye la contraparte, y en que la expropiación no sigue el esquema clásico, porque se expropia el derecho de uso o usufructo y no la propiedad, y además tiene carácter temporal y por tanto reversible.

En el caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, cada una deberá aportar una valoración separada del objeto de la expropiación, lo que se denomina *hoja de aprecio*. En ella constará el valor estimado que tiene el objeto de la expropiación, de manera motivada, y cuya valoración puede ser avalada por un perito, como establece el art. 29 LEF. El contenido de la hoja de aprecio vinculará al Jurado de Expropiación, al Tribunal contencioso-administrativo competente y al sujeto que la ha elaborado, es decir, el beneficiario, el sujeto expropiado o la Administración<sup>76</sup>, en virtud de la teoría de los actos propios. La fecha a la que hay que referir el valor de los bienes es el momento en el que se notifica al sujeto expropiado el acuerdo de iniciación de las gestiones para determinar el justiprecio de mutuo acuerdo, o cuando el sujeto expropiado recibe el requerimiento de la Administración para que formule la hoja de aprecio<sup>77</sup>. Los trámites para la adquisición por mutuo acuerdo, cuando la adquisición se realice con cargo a fondos públicos como en nuestro caso, se encuentran previstos en el art. 25 REF.

<sup>75</sup> A tenor de PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa*, *op. cit.*, pp. 140-141, la expresión legal de *la administración y el particular* es “ciertamente insuficiente, pues de un lado el adquirente puede ser desde luego la Administración, pero puede también serlo quien no integrando la Administración reúna completamente la calidad de «beneficiario» de la expropiación [...] el vendedor tanto puede ser el «particular» a quien se refiera la expropiación, como una persona o entidad de índole no particular”. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Los convenios expropiatorios*, Madrid, Edersa, 1979, pp. 96-103. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, *op. cit.*, pp. 306-307.

<sup>76</sup> Atiéndase la STS, 3ª, de 4.12.2013, RJ 2014\161, que sobre la vinculación de las hojas de aprecio manifiesta que “las hojas de aprecio formuladas por las partes de la expropiación constituyen respectivamente los límites máximo y mínimo de la definitiva cuantificación del justo precio, vinculando estos límites no solo al Jurado de Expropiación sino también a los Tribunales”. En relación con la teoría de los actos propios en la determinación del justiprecio, véanse las SSTs, 3ª, de 16.7.2012, RJ 2012\8654, de 11.11.2009, RJ 2009\7987, de 28.11.2005, RJ 2006\1604, de 18.1.2007, RJ 2007\1235, y de 12.6.1998, RJ 1998\5249.

<sup>77</sup> SSTs, 3ª, de 18.9.2012, RJ 2012\9749, de 12.7.2002, RJ 2002\7990, de 5.12.2003, RJ 2004\177, de 26.6.2012, RJ 2012\7548, de 2.7.2012, RJ 2012\7607, de 27.6.2012, RJ 2012\8684, de 24.9.2012, RJ 2012\9229, de 27.9.2001, RJ 2001\9549, de 30.6.2009, RJ 2009\6854, de 21.9.2010, RJ 2010\6704, y de 22.11.2010, RJ 2010\8621.

Esta valoración se inicia previo requerimiento de la Administración a los propietarios afectados en un plazo de veinte días. Una vez se ha presentado la *hoja de aprecio*, la Administración dispone de un plazo de veinte días más para aceptarla o rechazarla, según establece el art. 30 LEF. En caso de que la acepte, que aunque la ley no lo exija deberá producirse mediante un acuerdo expreso sin que sirva el silencio administrativo como una aceptación, se considera que la fijación del justiprecio se ha producido por mutuo acuerdo. Si la Administración las rechaza, deberá elaborar una *hoja de aprecio*<sup>78</sup> y notificársela al propietario expropiado, cuya falta supondrá una nulidad de actuaciones. El propietario dispondrá de un plazo de diez días para aceptar la valoración o rechazarla, sin exigir justificación. En el caso de que la acepte, se entenderá que la determinación del justiprecio se ha producido por mutuo acuerdo. En cambio si la rechaza, el Jurado de Expropiación será el órgano encargado de determinar el justiprecio, según el art. 31 LEF.

El Jurado de Expropiación, de carácter provincial, constituye el órgano encargado de determinar el justiprecio en caso de falta de consenso en dicha determinación, cuando la expropiación sea realizada por la Administración General del Estado. A pesar de su carácter administrativo, este órgano también tiene funciones arbitrales o periciales, de modo que tiene una naturaleza cuasi jurisdiccional<sup>79</sup>. De conformidad con el art. 32 LEF, la finalidad perseguida con la indicación de los miembros que deben integrar el Jurado consiste en garantizar que posean los conocimientos suficientes en relación con la naturaleza de los bienes expropiados<sup>80</sup>. Este órgano está formado por los siguientes miembros:

---

<sup>78</sup> PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa*, op. cit., p. 161, sobre la omisión a la intervención de peritos u otros especialistas en la determinación del justiprecio expresa que en ausencia de criterio legal “se infiere que ello no es preciso, mas siendo factible que se produzca tal intervención si por ello opta la entidad expropiante”.

<sup>79</sup> FERNÁNDEZ, T. R., “Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del Derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos. El caso de los Jurados autonómicos de Expropiación”, *Revista de Administración Pública*, 153, 2000, pp. 91-106. PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I*, op. cit., p. 546. NÚÑEZ LOZANO, M. C., “Los órganos autonómicos de fijación de justiprecios: propuestas y sugerencias sobre el correcto ejercicio de la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 72, 2005, pp. 157-194. GARCÉS SANAGUSTÍN, M., “Los jurados provinciales de expropiación: análisis retrospectivo y alternativas para su mejora”, en MINISTERIO DE HACIENDA, *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 2003, pp. 175-200. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., pp. 307-311.

<sup>80</sup> Sobre la finalidad del precepto se pronuncia la STS, 3ª, de 15.6.2010, RJ 2010\5674. La incorrecta composición del Jurado no determina la nulidad de pleno derecho en la fijación del justiprecio, sino un defecto formal anulable cuando origine indefensión, como se contiene en las SSTs, 3ª, de 23.2.2015, RJ 2015\807, y de 28.11.2012, RJ 2013\451. En relación con los efectos de la falta de idoneidad de vocales técnicos del Jurado de expropiación, véase la STS, 3ª, de 6.11.2013, RJ 2013\7377. PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa*, op. cit., pp. 169-176.

a) Un presidente. Será un Magistrado designado por parte del presidente de la Audiencia Primicial correspondiente. En consecuencia, tiene un papel neutral y dirimente.

b) Unos vocales. Estos vocales están compuestos a su vez de una parte jurídica – formada por el Abogado del Estado y el Notario, junto con el Magistrado en sus funciones de presidente– y una parte técnica, integrada por funcionarios técnicos, el representante de la Cámara respectiva y el interventor. Estos sujetos se concretan en:

*a')* Un Abogado del Estado de la Delegación de Hacienda correspondiente.

*b')* Dos funcionarios técnicos designados por la Delegación de Hacienda de la provincia, en función de los bienes a expropiar.

*c')* Un representante de la Cámara representativa de los intereses económicos en relación con el bien expropiado.

*d')* Un Notario designado por el Colegio de Notarios correspondiente.

*e')* El Interventor territorial de la provincia o quien legalmente le sustituya.

De las Comunidades Autónomas que han dispuesto medidas de expropiación temporal del uso de viviendas, existen algunas que prevén la creación de Jurados de Expropiación propios para el caso de las expropiaciones que realice la Administración de dicha Comunidad Autónoma, con una formación similar a la existente a nivel estatal y con presencia en cada provincia de dicha Comunidad: este es el caso de Cataluña, mediante la Ley 9/2005, de 7 de julio, del Jurado de Expropiación de Cataluña<sup>81</sup>, de Navarra, en

---

<sup>81</sup> BOE de 17.8.2005. En Cataluña, el art. 4 de la Ley 9/2005 establece que el jurado de expropiación está formado por: el presidente, que debe ser un jurista de prestigio que no ejerza profesionalmente la abogacía ni el asesoramiento en materia de bienes inmuebles o urbanismo; un funcionario con la licenciatura en derecho o en economía, del cuerpo superior de administración de la Generalitat o del cuerpo de abogados de la Generalitat o uno equivalente, que acredite experiencia en materia de valoraciones; un funcionario del cuerpo de titulados superiores de la Generalitat, con la titulación que corresponda según la naturaleza del bien o derecho a valorar; dos titulados superiores que acrediten experiencia en materia de valoraciones, propuestos por acuerdo de las entidades municipalistas; una persona en representación de las cámaras, los colegios profesionales, las organizaciones empresariales o las asociaciones representativas de la propiedad; un registrador de la propiedad, o un notario, designado por el colegio correspondiente; el secretario, que debe ser un funcionario o funcionaria del cuerpo superior de administración de la Generalitat, con la licenciatura en derecho, con voz pero sin voto.

virtud del art. 126 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo<sup>82</sup>, y del País Vasco, a través de la Ley 8/1987, de 20 de noviembre, sobre creación de los Jurados Territoriales de Expropiación Forzosa<sup>83</sup>.

El valor del justiprecio que contiene la resolución motivada que lo determine debe estar entre las cuantías fijadas por las partes en sus respectivas hojas de aprecio. El fundamento es que la valoración de los bienes o derechos objeto de la expropiación debe hacerse conforme al valor que tuviesen al inicio del expediente del justiprecio<sup>84</sup>. El límite máximo vendrá fijado por el justiprecio del sujeto expropiado en su hoja de aprecio. La determinación del justiprecio tiene el mismo valor que la libremente acordada por las partes.

El Jurado de Expropiación tiene que emitir la resolución que determine el justiprecio en el plazo de seis meses<sup>85</sup>, cuyo incumplimiento genera el devengo de los correspondientes intereses. La falta de resolución no supone silencio administrativo positivo<sup>86</sup>, de la misma manera que la omisión en la formulación de hoja de aprecio por la Administración no conlleva la aceptación tácita de la hoja de aprecio del sujeto expropiado. El *dies a quo* es el día de la iniciación del expediente expropiatorio. Una vez haya transcurrido dicho plazo sin que haya recaído una resolución que determine el justiprecio, el art. 34 LEF sanciona este incumplimiento con el devengo de los intereses legales correspondientes, pero no con la anulabilidad<sup>87</sup>. Estos intereses vienen

---

<sup>82</sup> BOE de 15.1.2003. En Navarra, el art. 126 de la Ley Foral 35/2002 dispone que el jurado de expropiación está formado por cinco miembros, que serán designados por el Gobierno de Navarra entre personas con experiencia profesional en valoraciones inmobiliarias, uno de los cuales será su Presidente. Actuará como Secretario del Jurado un funcionario con título de Licenciado en Derecho, adscrito a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, designado por ésta.

<sup>83</sup> BOE de 22.3.2012. En el País Vasco, el art. 2 de la Ley 8/1987 especifica que el jurado de expropiación se integra por: un Presidente, que lo será el Magistrado que designe el Presidente de la Audiencia correspondiente; un Letrado al servicio del Departamento de Presidencia, Justicia y Desarrollo Autonómico del Gobierno Vasco; un técnico superior, funcionario o contratado, de las Administraciones Públicas correspondientes, designado por el órgano competente de la Administración expropiante y que variará en función de la naturaleza del bien o derecho objeto de la expropiación; un representante de la Cámara Agraria Provincial cuando la expropiación se refiera a un bien de naturaleza rústica. En los demás casos, un representante de la Cámara de la Propiedad Urbana o de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación, según la naturaleza de los bienes o derechos objeto de la expropiación; un Notario de libre designación por el Colegio Notarial correspondiente; actuará como Secretario un Letrado al servicio del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente designado por su Consejero.

<sup>84</sup> SSTS, 3ª, de 3.3.2012, RJ 2012\4659, y de 7.6.2006, RJ 2006\2444.

<sup>85</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo, op. cit.*, p. 751, advierte que este plazo en la práctica, debido a la acumulación de expedientes de expropiación forzosa, no puede cumplirse, y ello implica el devengo de los intereses legales que correspondan.

<sup>86</sup> Sobre el silencio negativo ante la falta de resolución del Jurado de Expropiación, atiéndanse las SSTS, 3ª, de 22.2.2012, RJ 2012\4220, y de 25.9.2012, RJ 2012\9420, y en relación con la omisión en la formulación de la hoja de aprecio como aceptación tácita, véanse las SSTS, 3ª, de 9.12.2008, RJ 2009\69, y de 13.10.2006, RJ 2006\9607.

<sup>87</sup> STS, 3ª, de 5.12.2011, RJ 2012\113.

determinados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada anualidad, sin que el sujeto expropiado deba reclamar el devengo de dichos intereses porque se generan por efecto legal, según determina el art. 56 LEF.

Los acuerdos de los Jurados de Expropiación gozan de la presunción *iuris tantum* de veracidad y legalidad. Para desvirtuar esta presunción, cuyo legitimado es la parte que impugna el acuerdo del Jurado, resulta necesario que exista una prueba suficiente de una infracción legal que destruya la presunción de legalidad, un notorio error de hecho o una desafortunada apreciación de los elementos de prueba existentes en el expediente<sup>88</sup>. La resolución del Jurado deberá estar motivada. A estos efectos, se requiere que la argumentación, aunque sea breve, resulte racional y suficiente, y que permita al interesado conocer las razones que han llevado a la decisión y fundar adecuadamente una posible impugnación<sup>89</sup>. En consecuencia, la motivación de la resolución mediante la cual se determine el justiprecio deviene esencial<sup>90</sup>, porque su falta o insuficiencia supone la nulidad de la resolución y, además, permite un adecuado control judicial del ejercicio de la potestad expropiatoria, en caso de que la fijación del justiprecio sea impugnada, como dispone el art. 35 LEF. Mediante el control judicial, existe un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión planteada, sin necesidad de reponer actuaciones. El tribunal puede acordar, incluso de oficio, la práctica de la prueba que le facilite el auxilio técnico necesario para pronunciarse con conocimiento de causa sobre el justiprecio que corresponde a los bienes expropiados<sup>91</sup>. Este control judicial también

<sup>88</sup> GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *Problemas procesales de la impugnación de los acuerdos de los jurados de expropiación*, Madrid, Civitas, 1997, pp. 132-156. SSTS, 3ª, de 17.12.2012, RJ 2013\801, de 16.5.2007, RJ 2007\3221, de 10.7.2012, RJ 2012\7809, y de 22.10.2013, RJ 2013\7200.

<sup>89</sup> SSTS, 3ª, de 12.11.2012, RJ 2013\142, de 17.12.2012, RJ 2013\801, de 12.2.2008, RJ 2008\1361, de 4.6.1991, RJ 1991\4611, de 5.5.1992, RJ 1992\3485, de 26.3.1994, RJ 1994\1893, de 18.4.1995, RJ 1995\3407, y de 8.11.1995, RJ 1995\8758.

<sup>90</sup> Deberán razonarse las cuestiones sean objeto de pronunciamiento en el acuerdo o resolución del Jurado provincial. PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa*, *op. cit.*, p. 195, sobre la motivación del acuerdo expresa que “no será otro que el que la misma Ley requiere, y afectará a los criterios de valoración seguidos por el Jurado en relación con lo dispuesto en la Ley (art. 35.1), ajustándose a las normas en la misma previstas (art. 37)”. Un ejemplo de este control judicial del ejercicio de la potestad expropiatoria se encuentra en la STSJ Madrid de 6.4.2006, JUR 2007\187979, que resume la doctrina jurisprudencial al respecto: “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 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 [...] pero ello no exime al Jurado de motivar debidamente su valoración”. En el mismo sentido se pronuncian las SSTS, 3ª, de 19.12.2000, RJ 2001\560, de 4.6.1991, RJ 1991\4611, de 5.5.1992, RJ 1992\3485, de 28.3.1994, RJ 1994\1896, de 27.6.1995, RJ 1995\4792, de 9.5.1997, RJ 1997\3642, de 11.10.1997, RJ 1997\8103, y de 8.6.1999, RJ 1999\6709.

<sup>91</sup> SSTS, 3ª, de 30.1.2012, RJ 2012\3693, de 9.10.1999, RJ 1999\9798, de 9.5.2006, RJ 2006\4030, y de 13.11.2007, RJ 2007\9368.

tiene un inconveniente, porque conlleva una demora en la fijación del justiprecio<sup>92</sup>, y ello implica que el mecanismo expropiatorio sea poco ágil, uno de los principales defectos de los que adolece la expropiación como instrumento para articular un arrendamiento forzoso.

### **3.7. Pago de la indemnización y ocupación de la vivienda expropiada: la transferencia del derecho de uso**

El beneficiario debe pagar el justiprecio al sujeto expropiado, salvo que tenga insuficiencia económica, en cuyo caso lo abonará la Administración expropiante. La legislación de expropiación temporal del uso de viviendas prevé una modificación en cuanto a este pago, que guarda relación con la consideración del beneficiario como parte para determinar el justiprecio, y que será objeto de análisis<sup>93</sup> posteriormente. En Andalucía, Navarra, Canarias y la Comunidad Valenciana, la persona beneficiaria quedará obligada al pago a la Administración expropiante de una cantidad en concepto de contribución al pago de justiprecio, en una cuantía no superior al 25% de los ingresos de la unidad familiar que conviva en la vivienda objeto de la expropiación, ni a la cuantía del justiprecio. Por su parte, en el País Vasco y Extremadura se modifica la cuantía de la contribución, elevándola al 30% de los ingresos de la unidad familiar, y en el caso del País Vasco limitándola al 15% en caso de que estos no superen el salario mínimo interprofesional. Finalmente, ni el Decreto-ley 1/2015 ni la Ley 4/2016, de Cataluña, contienen ninguna modificación al respecto, y el justiprecio corre a cargo del beneficiario de manera completa.

En la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, la Administración expropiante deberá satisfacer el justiprecio y el beneficiario deberá abonar la contribución al pago establecida. Cabe entender que el pago del justiprecio se realizará conjuntamente, aunque las normas, más allá de establecer las proporciones en este pago, no disponen el mecanismo para formalizarlo, remitiéndose a la LEF. Sin embargo el beneficiario, de acuerdo con los requisitos exigidos, deberá tener falta de capacidad económica, lo que justifica que la proporción en el pago sea menor y que la cuantía restante la abone la Administración. El plazo para abonar el justiprecio es de seis meses

---

<sup>92</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo, op. cit.*, p. 751, plantea que esta tendencia sustitutiva en cuanto a la determinación del justiprecio, junto con la dilación en la resolución de determinación del justiprecio por parte de los Jurados de Expropiación, ha hecho fracasar el modelo creado por la LEF. Opina que cabe preguntarse sobre la utilidad práctica de someter a una doble evaluación sucesiva y completa el justiprecio.

<sup>93</sup> Véase *infra* apartado 4.3.2.4 de este Capítulo.

a contar desde la fijación del justiprecio, incluso cuando se haya interpuesto un recurso contencioso-administrativo<sup>94</sup> por parte del sujeto expropiado, según dispone el art. 48 LEF. El pago del justiprecio se tiene que formalizar con dinero en metálico, un cheque nominativo o mediante una transferencia bancaria. El justiprecio no se encuentra sujeto a tributación porque se trata de una compensación o indemnización por la expropiación, en virtud del art. 49 LEF.

Si el sujeto expropiado se niega a recibir el pago del justiprecio, se tendrá que consignar en la Caja General de Depósitos. Este justiprecio deberá estar a disposición de la autoridad o tribunal competente<sup>95</sup>, según prevé el art. 50 LEF, porque equivale al pago del importe de la cantidad fijada como justiprecio y permite la ocupación de la vivienda. Esta previsión trae causa del art. 1176 CC, que establece la consignación judicial o notarial ante la negativa a recibir el pago de lo que es debido, y un ejemplo puede observarse en la posibilidad de consignar judicialmente las rentas debidas del arrendamiento<sup>96</sup> con la finalidad de enervar una eventual demanda de desahucio por impago de rentas. Los supuestos de consignación judicial que pueden abstraerse de la normativa se refieren a:

- a) El rechazo del justiprecio por parte del sujeto expropiado, según disponen los arts. 50.1 LEF y 51.1 REF.
- b) La existencia de cualquier litigio o cuestión sobre el pago del justiprecio o aspectos accesorios al pago entre el interesado y la Administración, en virtud del art. 50.1 LEF.

<sup>94</sup> Véase, en este sentido, la STS, 3ª, de 23.1.2007, RJ 2007\597, que expresa que “es reiterada la jurisprudencia que declara que dicho plazo no se interrumpe por la interposición de recursos jurisdiccionales, a la que se refieren los recurrentes en el primer motivo”. En concreto, el sujeto expropiado tiene derecho a la retasación, y este derecho se origina una vez ha transcurrido el plazo de caducidad establecido en el art. 58 LEF, desde la determinación en la vía administrativa del justiprecio y sin interrupción por la interposición de recursos jurisdiccionales. En el mismo sentido se manifiestan las SSTs, 3ª, de 19.1.1999, RJ 1999\1076, de 18.3.1983, RJ 1983\1287, de 20.4.1985, RJ 1985\2174, y de 5.6.1997, RJ 1997\4630. Cfr. PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa*, *op. cit.*, p. 356, expresa que “mientras la resolución no sea firme, el justo precio no ha sido realmente determinado, y en consecuencia mientras penda la posibilidad de interposición de un recurso no habrá llegado el momento de la procedencia del pago del precio”. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Tema 28. Los bienes públicos. La expropiación forzosa”, *op. cit.*, p. 816. ESCUÍN PALOP, V., *Comentarios*, *op. cit.*, pp. 586-595.

<sup>95</sup> PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa*, *op. cit.*, p. 368, considera que la referencia debe entenderse realizada al tribunal que conozca del recurso que haya originado el litigio entre la Administración y el titular de los bienes. ESCUÍN PALOP, V., *Comentarios*, *op. cit.*, pp. 607-622.

<sup>96</sup> Véase *supra* apartado 4.2.4 del Capítulo Cuarto. MARÍN LÓPEZ, M. J., “Artículo 1176”, *op. cit.*, pp. 1003-1016. TORIBIOS FUENTES, F., “Artículo 1176”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 1308-1310. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., “Artículo 1176”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, pp. 1409-1412.



- c) En caso de que el sujeto expropiado no concurra al acto de pago, de conformidad con el art. 51.1 a) REF, cuando hubiesen recibido la comunicación a la que alude el art. 49.1 REF.
- d) La formulación por el sujeto expropiado de objeciones al efectuar el pago, como establece el art. 50.1 REF.
- e) Si existe pluralidad de interesados perceptores, procederá la consignación ante las siguientes circunstancias previstas en el art. 51.1 b) REF, relacionadas con el justiprecio: desacuerdo entre ellos sobre la cantidad correspondiente; la existencia de un litigio o cuestión entre ellos; y la concurrencia de cualquier cuestión o litigio entre ellos y la Administración.
- f) En el caso de que comparezca el Ministerio Fiscal porque no lo hubiesen hecho los propietarios, o estuvieran incapacitados y sin tutor o persona que les represente, o la vivienda expropiada fuese litigiosa, según dispone el art. 51.1 c) REF.
- g) Cuando comparezcan personas que no puedan disponer de la vivienda sin permiso o resolución de la autoridad judicial, como prevé el art. 51.1 d) REF.
- h) En el caso de bienes inmuebles, en nuestro caso la vivienda, cuando los titulares de cargas o derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad no comparezcan en el acto de pago, de conformidad con el art. 51.1 e) REF. Ello se debe a que la expropiación extingue todas las cargas y derechos anteriores, en virtud del art. 8 REF.
- i) En los demás casos previstos en las leyes, según establece el art. 51.1 f) REF.

Cuando la satisfacción del justiprecio no se produce en el plazo legalmente establecido, se devengarán los intereses legales correspondientes, que vienen determinados por la Ley de Presupuestos para cada anualidad, de acuerdo con el art. 56 LEF. Si la demora en el pago del justiprecio alcanza los cuatro años, el sujeto expropiado podrá proceder, en el caso de que lo solicite, a la *retasación del justiprecio*<sup>97</sup>. Dicha solicitud se debe formalizar antes del pago del justiprecio, con independencia de que dicho pago se haya realizado una vez transcurrido el plazo de cuatro años.

---

<sup>97</sup> Véase *infra* apartado 3.8 de este Capítulo.

En el momento en el que se haya procedido al pago del justiprecio o consignado su importe, el beneficiario de la expropiación puede ocupar la vivienda y hacer ejercicio del derecho expropiado, en virtud del art. 51.1 LEF. En este sentido, el art. 51 LEF exige la previa autorización judicial de entrada<sup>98</sup> para la ocupación de los bienes inmuebles expropiados que constituyan el domicilio de las personas físicas y jurídicas, en los términos del art. 18.2 CE, y de los locales cerrados sin acceso al público. Esta autorización judicial se deberá otorgar mediante auto por los Juzgados de lo contencioso-administrativo, en virtud del art. 91.2 LOPJ. En el resto de supuestos, la Administración expropiante podrá entrar y tomar directamente la posesión de los bienes inmuebles expropiados, sin mediar autorización judicial, una vez completado el procedimiento expropiatorio.

El art. 53 REF dispone que se tiene que notificar a los ocupantes de la finca el plazo en el que tendrán que desalojarla, de acuerdo con las circunstancias, y sin más limitación que el respeto a la legislación vigente. De conformidad con el art. 54 REF, los desahucios y lanzamientos que exija la ocupación de las fincas expropiadas tendrán carácter administrativo. La formalización de dicha ocupación se produce mediante el levantamiento del acta previa de ocupación ante el Alcalde actuante, de acuerdo con el art. 55 REF, que tendrá adjunto el justificante del pago del justiprecio o su consignación. Las finalidades del acta consisten en que conforma título suficiente para que se inmatricule la finca o se inscriba el acta de ocupación como título<sup>99</sup> suficiente en el Registro de la Propiedad y demás registros, según prevén los arts. 53 LEF, 60 y 62

---

<sup>98</sup> SALAMERO TEIXIDÓ, L., *La autorización judicial de entrada en el marco de la actividad administrativa*, Madrid, Marcial Pons, 2014, pp. 177-278. RIPLEY SORIA, D., “La expropiación forzosa (II): funciones del abogado del Estado. Reversión de los bienes expropiados: concepto, naturaleza y análisis de los diversos supuestos. Garantías jurisdiccionales: estudio especial de la impugnación por la administración de los acuerdos de los jurados. La autorización judicial de entrada para la ocupación”, en BUENO SÁNCHEZ, J. M., DE HOCES ÍÑIGUEZ, J. R., GAVELA LLOPIS, A., SÁNCHEZ-ANDRADE FERNÁNDEZ, M. J., SANTA-MARÍA PÉREZ, L. F., VILACHA DOMÍNGUEZ, L. (coords.), *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015, pp. 550-551.

<sup>99</sup> ROCA-SASTRE MUNCUNILL, L., *Derecho Hipotecario*, Tomo II, Barcelona, Bosch, 2012, p. 43, expresa que la expropiación forzosa de bienes inmuebles da lugar a una transmisión de su dominio, libre de cargas reales, a favor de la Administración pública o de la entidad o persona cesionaria subrogada en lugar de la Administración. Por tanto, la expropiación forzosa provoca un acto indudablemente registrable. CASTILLO MARTÍN, F., “Las actas previas a la ocupación”, *Cuadernos de Derecho Local*, 28, 2012, p. 182, explica que “el Acta de ocupación es título suficiente para inscribir o inmatricular la finca en el Registro de la Propiedad y demás registros públicos, y tomar razón de la transmisión de dominio a nombre de la Administración que expropia, y esto antes incluso de que se haya valorado y pagado el justiprecio a los expropiados”. LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, M., *Expropiación Forzosa*, op. cit., p. 88. COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de derecho administrativo*, op. cit., pp. 585-587. La STS, 3ª, de 6.11.1984, RJ 1984\5383, expresa sobre el acta de ocupación que es un “documento de indudable trascendencia en el expediente expropiatorio” y que “cumple con un fin esencial”. En el mismo sentido se expresan las SSTS, 3ª, de 8.2.2005, RJ 2005/1888, y de 6.4.2011, RJ 2011\2965.

REF y 32 RH. La inscripción libera de cargas al bien expropiado, en virtud del art. 62 REF. Además, constituye título suficiente para acreditar la transmisión de dominio de los bienes o derechos expropiados a favor del beneficiario. Finalmente, este título permite verificar que procede la cancelación de las cargas, gravámenes y derechos reales de toda clase a que estuviese afectada la vivienda expropiada.

### **3.8. Garantías económicas del justiprecio: la responsabilidad por demora en el pago del justiprecio**

Ante el retraso en el pago del justiprecio, no es posible entender que procede su pago en virtud de un acto originado en el silencio administrativo positivo, ni tampoco cabe la declaración de caducidad de una actuación expropiatoria en el trámite de fijación del justiprecio<sup>100</sup>. A estos efectos, la LEF articula dos garantías para el sujeto expropiado frente a los retrasos del procedimiento expropiatorio, que tienen la naturaleza de supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración: los intereses de demora y la retasación.

El justiprecio consiste en el abono de una deuda líquida<sup>101</sup>. En caso de que no se satisfaga, se podrá reclamar mediante el art. 1101 CC, que determina la obligación de indemnizar por parte de quienes incurran en mora, y también conforme al art. 1108 CC, que prevé el pago del interés legal por el retraso<sup>102</sup>. Esta deuda no forma parte del justiprecio, sino que se trata de un crédito accesorio del mismo. Los intereses de demora no constituyen un caso de anatocismo<sup>103</sup>, cuya prohibición se encuentra regulada en el art. 1109 CC, sino que se está ante el impago de una obligación dineraria, líquida y vencida, que conlleva la responsabilidad de reparar el daño causado con su incumplimiento, al haberse incurrido en morosidad. Los intereses de demora no

---

<sup>100</sup> SSTs, 3ª, de 27.6.2012, RJ 2012\7556, de 25.9.2012, RJ 2012\9420, y de 9.2.2015, RJ 2015\383.

<sup>101</sup> STS, 3ª, de 11.2.2011, RJ 2011\1385. LLAMAS POMBO, E., “Artículo 1101”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 1204-1209. SÁNCHEZ ARISTI, R., “Artículo 1101”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, pp. 1295-1298. UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., *Expropiación forzosa, op. cit.*, pp. 238-240. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II, op. cit.*, pp. 329-330.

<sup>102</sup> LLAMAS POMBO, E., “Artículo 1108”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 1221-1224. ÁLVAREZ OLALLA, P., “Artículo 1108”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, pp. 1313-1314.

<sup>103</sup> LLAMAS POMBO, E., “Artículo 1109”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 1224-1225. ÁLVAREZ OLALLA, P., “Artículo 1109”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, pp. 1315-1317.

proceden cuando la fijación del justiprecio se ha determinado de mutuo acuerdo<sup>104</sup>, porque las partes pueden haber previsto el valor del retraso o demora en el justiprecio.

En las expropiaciones ordinarias, estos intereses se devengan<sup>105</sup> *ope legis* por el transcurso de seis meses desde la iniciación del expediente expropiatorio, sin que se haya determinado el justiprecio mediante resolución definitiva, como dispone el art. 56 LEF. También se devengan cuando transcurran seis meses desde la determinación del justiprecio sin que se haya abonado, según establecen los arts. 57 LEF y 71 REF. El devengo de estos intereses se produce automáticamente, de manera que el Jurado de Expropiación no está obligado a incluir un pronunciamiento expreso al respecto<sup>106</sup>. La imputación<sup>107</sup> de estos intereses recae sobre el causante de la demora, ya sea la Administración expropiante o el Jurado de Expropiación, porque el beneficiario tiene un papel accesorio respecto del pago del justiprecio. En las expropiaciones tramitadas por el procedimiento de urgencia, el *dies a quo* para calcular los intereses es el siguiente a aquel en el que se ocupen los bienes expropiados, salvo que tenga lugar después de transcurridos seis meses desde la declaración de urgencia, en cuyo caso debe contarse a partir del día siguiente al que se cumplan seis meses de esta declaración.

La retasación consiste en un derecho que tiene el sujeto expropiado de exigir una ulterior valoración de los bienes o derechos expropiados con posterioridad a la determinación del justiprecio, cuando hayan transcurrido cuatro años desde su fijación sin que se haya pagado o consignado, de conformidad con los arts. 58 LEF y 74 REF. El plazo de cuatro años se ha ampliado de los dos años previstos inicialmente mediante la DF 2 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado<sup>108</sup> para el año 2013. La ampliación del plazo implica un perjuicio para el sujeto expropiado, por cuanto el aumento del valor del bien o derecho expropiado que puede producirse en el plazo de cuatro años es mayor que el aumento de valor que pueda producirse en dos años.

---

<sup>104</sup> SSTS, 3ª, de 11.9.2009, RJ 2009\7208, de 29.1.1990, RJ 1990\141, de 22.10.1979, RJ 1979\3867, y de 11.5.1987, RJ 1987\3322.

<sup>105</sup> Sobre la naturaleza de los intereses de demora, véanse las SSTS, 3ª, de 17.10.2012, RJ 2012\9900, de 1.6.1999, RJ 1999\5636, de 26.3.2012, RJ 2012\4689, de 10.7.2009, RJ 2009\7048. Sobre el devengo de dichos intereses es necesario aludir las SSTS, 3ª, de 23.1.2012, RJ 2012\3674, y de 11 julio 2012, RJ 2012\7813.

<sup>106</sup> SSTS, 3ª, de 28.5.2012, RJ 2012\7054, y de 24.6.2011, RJ 2011\5555.

<sup>107</sup> En relación con esta imputación, atiéndanse las SSTS, 3ª, de 30.10.2012, RJ 2012\10520, de 3.4.2000, RJ 2000\3253, y de 3.5.1999, RJ 1999\4908.

<sup>108</sup> BOE de 28.12.2012. Además, esta norma introduce dos modificaciones más: la composición de los Jurados Provinciales de Expropiación se amplía con un funcionario técnico más y con el interventor territorial de la provincia; y se limita el derecho del expropiado a ser indemnizado si las expropiaciones se declaran nulas judicialmente.

La naturaleza jurídica<sup>109</sup> de la retasación no se concreta en una mera actualización del justiprecio originario, sino que consiste en la fijación de un nuevo justiprecio a través de una nueva valoración del bien expropiado en el momento de la solicitud de retasación. Las características originarias del bien expropiado, que se tienen que tener en cuenta para apreciarla, son las puramente físicas, porque pueden haber variado. En la retasación, la Administración está vinculada por el justiprecio que ha propuesto, en aplicación de la doctrina sobre vinculación de las hojas de aprecio<sup>110</sup>. No se pueden incluir en el justiprecio las plusvalías generadas con posterioridad a la iniciación del expediente expropiatorio. La decisión sobre la procedencia o improcedencia de la retasación corresponde a la Administración expropiante y no al Jurado de Expropiación correspondiente<sup>111</sup>, lo cual excluye al beneficiario aunque participe del pago del justiprecio. Esta competencia no alcanza a la interpretación y definición del derecho, sino únicamente a decidir sobre el justiprecio que corresponde a los bienes y derechos objeto de valoración.

La solicitud de retasación no puede quedar enervada<sup>112</sup> por el hecho de admitir el pago del precio fijado administrativamente o su consignación defectuosa, ya que solamente la aceptación del pago sin reservas excluye el derecho de retasación. No procederá la retasación si no ha existido previamente un expediente expropiatorio y en cambio sí una mera ocupación ilegal o vía de hecho<sup>113</sup>. Se renuncia a la retasación si se acepta el pago del justiprecio sin formular reserva o protesta alguna<sup>114</sup>.

### 3.9. Procedimiento expropiatorio de urgencia

---

<sup>109</sup> Sobre la naturaleza jurídica de la retasación véanse las SSTS, 3ª, de 15.2.2012, RJ 2012\4014, de 20.11.2015, RJ 2015\5617, y de 3.11.2014, RJ 2014\5652. En relación con el momento al que ha de referirse la valoración, es decir, la fecha de solicitud de la retasación, atiéndase la STS, 3ª, de 20.6.2012, RJ 2012\7477. HUERGO LORA, A., “Las paradojas del derecho de retasación en las expropiaciones de las entidades locales o con beneficiario privado”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, 99-100, 2014, pp. 1661-1676. GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., “De nuevo sobre la depreciación de los justiprecios expropiatorios. La posibilidad de la “retasación interna” en el seno de un proceso abierto, sin retorno a la vía administrativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 15, 1977, pp. 645-651. PÉREZ MORENO, A., “La retasación de bienes expropiados”, *Revista de Administración Pública*, 66, 1971, pp. 57-83. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II, op. cit.*, p. 330.

<sup>110</sup> SSTS, 3ª, de 19.6.2009, RJ 2009\6750, y de 24.4.2007, RJ 2007\3672.

<sup>111</sup> SSTS, 3ª, de 23.7.2012, RJ 2012\9129, de 26.9.2011, RJ 2011\7218, de 5.3.2012, RJ 2012\5370, y de 26.5.1987, RJ 1987\9256.

<sup>112</sup> En lo que se refiere a la falta de enervación en caso de pago del justiprecio, véanse las SSTS, 3ª, de 2.3.2011, RJ 2011\2264, de 8.4.2008, RJ 2008\2415, de 7.2.2002, RJ 2002\5059, de 2.6.1984, RJ 1984\3475, de 22.6.1991, RJ 1991\4909, de 14.11.1995, RJ 1995\9167, y de 14.6.1997, RJ 1997\4686. En relación con la falta de enervación en caso de consignación defectuosa, es necesario referirse a la STS, 3ª, de 5.12.2011, RJ 2011\2590.

<sup>113</sup> SSTS, 3ª, de 6.3.2012, RJ 2012\4382, de 26.9.2011, RJ 2011\7219, y de 25.3.2014, RJ 2014\1529.

<sup>114</sup> SSTS, 3ª, de 11.3.2011, RJ 2011\2286, y de 27.6.2006, RJ 2006\6340.

El art. 52 LEF articula un procedimiento expropiatorio de urgencia como una especialidad del procedimiento general, y diferenciado de los procedimientos especiales. El procedimiento de urgencia no constituye un procedimiento especial, sino que solamente supone una anticipación en la ocupación del bien expropiado<sup>115</sup>. Este procedimiento es el que la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas utiliza porque se declara la urgente ocupación en estas normas, motivo por el cual queda habilitado su uso. La elección de este tipo de procedimiento tiene carácter reglado, y por tanto no se trata de una facultad discrecional<sup>116</sup>.

El procedimiento de urgencia suprime el trámite de la declaración de la necesidad de ocupación, porque se considera cumplido mediante la declaración de urgente ocupación y por la ocupación de los bienes objeto de la expropiación, con anterioridad a la fijación y pago del justiprecio y a la resolución definitiva de los eventuales recursos. Esto implica que se alteran las garantías básicas de protección del sujeto expropiado, porque la exigencia del pago del justiprecio con anterioridad a la ocupación de la finca garantiza el principio de indemnidad, un principio cuya ejecución se ve pospuesta en este procedimiento<sup>117</sup>. Respecto del procedimiento general, el procedimiento de urgencia presenta algunas particularidades encaminadas a agilizar al procedimiento expropiatorio, pero que sin el previo análisis del procedimiento general no tiene sentido formular:

- a) La *declaración previa de interés social*, porque el beneficiario de la expropiación es un sujeto privado, y la posterior *declaración de urgencia*. Esta última declaración se efectúa por parte del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas en el caso de la expropiación temporal de viviendas.

En ella se justifican las razones que motivan la utilización del procedimiento

<sup>115</sup> SSTS, 3ª, de 14.11.2011, RJ 2012\2191, y de 1.2.1994, RJ 1994\739. ESCUÍN PALOP, V., *Comentarios, op. cit.*, pp. 632-662. CUADRADO ZULOAGA, D., “El procedimiento de urgencia en la expropiación forzosa”, *Actualidad administrativa*, 20, 2007, pp. 2514-2525. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Tema 28. Los bienes públicos. La expropiación forzosa”, *op. cit.*, p. 817. GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., “La urgencia en la nueva Ley de Expropiación forzosa”, *Revista General de Derecho*, 137, 1956, pp. 99-108.

<sup>116</sup> La STS, 3ª, de 30.11.2011, RJ 2011\2557, expresa que para declarar la urgente ocupación se requiere que “concurran circunstancias excepcionales que exijan acudir a ese procedimiento [...] y, que el acuerdo en que se declare dicha urgencia esté debidamente motivado con la exposición de las circunstancias que lo justifican. No se trata, por consiguiente, de una facultad discrecional”. Conforman doctrina consolidada las SSTS, 3ª, de 30.9.1992, RJ 1992\6867, de 3.10.1992, RJ 1992\7703, de 3.12.1992, RJ 1992\9788, de 19.9.1994, RJ 1994\6744, y de 23.1.1996, RJ 1996\370.

<sup>117</sup> En el mismo sentido, BOIX PALOP, A., “Reformas en materia de expropiación forzosa”, *op. cit.*, p. 38, afirma que el hecho de que la Administración prefiera el procedimiento de urgencia es porque puede aplazar los pagos con la existencia de cualquier necesidad de llevar a cabo la actuación expropiatoria rápidamente. En las SSTS, 3ª, de 4.6.2004, RJ 2004\3722, y de 30.9.1992, RJ 1992\6867, se anulan las expropiaciones urgentes porque era palmaria la no concurrencia de la necesidad de urgente ocupación.

expropiatorio de urgencia, según dispone el art. 52.1 LEF. Conviene precisar que tanto el acuerdo de necesidad de ocupación como la declaración de urgente ocupación son trámites realizados por la Administración. La declaración de urgencia tiene carácter excepcional y debe estar motivada, porque en caso contrario se deriva su nulidad<sup>118</sup>, en virtud del art. 56.1 REF. La revocación de la declaración de urgencia no impide el ejercicio de la potestad expropiatoria<sup>119</sup>. La particularidad que presenta el procedimiento expropiatorio de urgencia en este extremo es que la declaración de necesidad de ocupación de los bienes a expropiar se encuentra implícita en la declaración de urgencia<sup>120</sup>, según dispone el art. 52.2 LEF. Por este motivo, los bienes se tienen que haber individualizado o identificado en el expediente como de necesaria ocupación<sup>121</sup>.

También existe un trámite de información pública, pero en este caso los interesados en el procedimiento solamente podrán formular alegaciones para subsanar los eventuales errores que se hayan producido en la determinación de los derechos afectados por la expropiación, pero no para oponerse a la misma. Esta declaración de urgencia es igualmente susceptible de recurso contencioso-administrativo, pese a que niegue esta posibilidad el art. 56.2 REF, porque el art. 106.1 CE somete a la Administración a un control jurisdiccional pleno. Una vez declarada la urgencia de la ocupación de los bienes, se entiende cumplida la declaración de necesidad de ocupación de dichos bienes y se atribuye el derecho a su ocupación inmediata. Los vicios que se produzcan en esta fase no se transfieren a la fase de ocupación en vía de urgencia<sup>122</sup>, es decir, al levantamiento del acta previa de ocupación.

b) El levantamiento del *acta previa de ocupación*. Este trámite debe notificarse a los interesados en el procedimiento con una antelación mínima de ocho días, porque conlleva la declaración de necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados y constituye un requisito básico no subsanable<sup>123</sup>. El

<sup>118</sup> SSTs, 3ª, de 8.10.2012, RJ 2012\9791, de 5.10.2015, RJ 2015\4536, de 27.4.2015, RJ 2015\1916, de 13.10.2014, RJ 2014\5152, y de 24.2.2014, RJ 2014\1149, y de 25.1.2012, RJ 2012\3199.

<sup>119</sup> STS, 3ª, de 27.4.2012, RJ 2012\6414.

<sup>120</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo*, op. cit., p. 751.

<sup>121</sup> STS, 3ª, de 25.5.2010, RJ 2010\3683.

<sup>122</sup> La STS, 3ª, de 18.12.2012, RJ 2012\819, expresa que “es preciso diferenciar entre esas dos fases -fase de aprobación del Proyecto, previa al expediente expropiatorio, y fase de ocupación en vía de urgencia, propia del expediente expropiatorio- y la no comunicación de los posible vicios de la primera, una vez concluida por acto administrativo no impugnado y firme, al ámbito de la segunda de ellas”. En el mismo sentido, véase la STS, 3ª, de 8.2.2005, RJ 2005\1888.

<sup>123</sup> SSTs, 3ª, de 14.11.2011, RJ 2011\2191, y de 18.2.2011, RJ 2011\1232.

levantamiento de esta acta se realiza con la personación de los representantes de la Administración, de los interesados y de sus respectivos peritos en la finca expropiada, como detallan los arts. 52.3 LEF y 57 REF. En el acta constan detalladamente los bienes o derechos afectados por la expropiación, las manifestaciones de las partes que sean necesarias para la determinación concreta del valor del objeto de la expropiación, así como los posibles perjuicios derivados de la pronta ocupación<sup>124</sup>.

c) La Administración elabora las *hojas de depósito* previo a la ocupación, mediante las cuales la Administración, o en su caso el beneficiario, estimarán el valor que tienen los bienes o derechos objeto de la expropiación, de conformidad con los arts. 52 LEF y 58 REF. Su fijación se concretará en base a su valor fiscal, así como atendiendo al valor de los perjuicios que puedan ser ocasionados por la rápida ocupación<sup>125</sup>. El importe que se determine en las hojas de depósito se consignará en la Caja General de Depósitos, y desde ese momento la Administración estará legitimada para *ocupar los bienes o derechos expropiados* en un plazo máximo de quince días, según el art. 52.4 y 6 LEF. A partir de la fecha en la que se produzca la ocupación, se comienzan a devengar los intereses de demora a favor del sujeto expropiado sobre el justiprecio establecido posteriormente<sup>126</sup>, y son compatibles con la indemnización por la ocupación

<sup>124</sup> La STS, 3ª, de 28.2.2013, RJ 2013\3736, precisa que ha descartado que el acta previa de ocupación sea el momento procedimental apropiado para que los interesados puedan realizar las alegaciones al proyecto de tendido eléctrico y la ilegalidad de su trazado, al entender que “[e]l acta previa a la ocupación cumple con un fin esencial, como es el de constatar el estado físico y jurídico de los bienes y derechos afectados por la decisión administrativa de expropiar”. En el mismo sentido se expresan las SSTS, 3ª, de 18.12.2012, RJ 2013\819, y de 8.2.2005, RJ 2005\1888.

<sup>125</sup> Sobre la indemnización por la rápida ocupación, véanse las SSTS, 3ª, de 23.12.2010, RJ 2010\1051, de 22.3.2000, RJ 2000\3086, de 28.4.2014, RJ 2014\2793, de 13.3.2013, RJ 2013\2762, de 15.3.2011, RJ 2011\2152, y de 30.6.2010, RJ 2010\5969.

<sup>126</sup> A tenor de la STS, 3ª, de 5.2.1990, RJ 1990\854, detalla sobre el inicio del plazo del pago de los intereses que “[e]l “dies a quo” será a los seis meses después de la fecha del acuerdo de necesidad de ocupación, y el “dies ad quem” aquel en el que el jurado fijó definitivamente en vía administrativa el justiprecio”. En el mismo sentido se expresa la STS, 3ª, de 22.3.2001, RJ 2001\2655. Por su parte, la STS, 3ª, de 27.5.1988, RJ 1988\4213, señala que el pago de los intereses de demora “ha de empezar a contar no desde la iniciación del expediente de justiprecio, sino a partir de la iniciación del expediente expropiatorio, conforme al art. 21.1 de la Ley de Expropiación Forzosa”. La STS, 3ª, de 20.5.1961, RJ 1961\2273, precisa que “[e]n principio no es pertinente la indemnización que autoriza el art. 56 de la Ley mientras la finca no haya sido efectiva y realmente ocupada por la Administración expropiante”. PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa, op. cit.*, pp. 399-400, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad por demora en la Ley de Expropiación Forzosa. Problemática de la ciencia del Derecho*, Barcelona, Bosch, 1962, pp. 11-29, y POU VIVER, T., “Compatibilidad de intereses concurrentes en el proceso expropiatorio”, *Revista de Administración Pública*, 41, 1963, pp. 151-168, son favorables a la compatibilidad entre la indemnización por demora y la de ocupación anticipada por dos motivos: porque tienen fundamento distinto, con lo cual falta la causa para apreciar el *non bis in idem*, y porque su incompatibilidad supondría que quien se somete a un procedimiento expropiatorio de urgencia,



anticipada porque el concepto indemnizatorio y por tanto el fundamento cambia. Posteriormente, se abrirá la fase de fijación del justiprecio, con los mismos trámites y contenido que los previstos en el procedimiento de expropiación general, según dispone el art. 52.7 LEF.

### **3.10. El derecho de reversión como garantía sustancial de la expropiación ante su falta de consecución**

La reversión<sup>127</sup>, regulada en los arts. 54 LEF y 63 REF, constituye el derecho del expropiado o de sus sucesores a recobrar la totalidad o la parte sobrante del bien expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de una indemnización. También puede deducirse la reversión cuando la Administración lleve a cabo actos que impliquen la necesidad de abandono del fin de la expropiación o la imposibilidad de llevarlo a cabo. Debe distinguirse la reversión respecto de la devolución de bienes consecuencia de la nulidad de actuaciones expropiatorias. La reversión supone un derecho nuevo y *autónomo*, que no nace del acuerdo de expropiación ni con la consumación de este<sup>128</sup>. Este derecho debe regirse por el Derecho vigente en el momento de ejercitarse, porque es de *configuración legal y carente de garantía constitucional*<sup>129</sup>, y esta aplicación no

---

más gravoso que el general, tiene una menor indemnización que quien no lo está. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Tema 28. Los bienes públicos. La expropiación forzosa”, *op. cit.*, p. 818.

<sup>127</sup> VIDAL MAESTRE, A. M., ALCÁZAR AVELLANEDA, J. M., “El derecho de reversión y la sujeción de su ejercicio a un límite temporal”, *Diario La Ley*, 8136, 2013, pp. 1572-1577. HORGUÉ BAENA, C., “Sobre el derecho de reversión en la expropiación forzosa”, en LÓPEZ MENUDO, F. (coord.), *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, Madrid, Iustel, 2011, pp. 139-179. GALÁN GALÁN, A., *El derecho de reversión en la Ley de expropiación forzosa estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial*, Madrid, Lex Nova, 2002, pp. 134-223. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *Utilidad pública*, *op. cit.*, pp. 268-287. GARCÍA LUENGO, J., “Algunas consideraciones sobre el tratamiento normativo del derecho de propiedad sucesión normativa y derecho de reversión”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 106, 2000, pp. 187-200. GIMENO FELIÚ, J. M., *El derecho de reversión en la Ley de expropiación forzosa: fundamentos y condiciones de ejercicio*, Madrid, Civitas, 2003, pp. 159-174. DE CASTRO VÍTORES, G., *Reversión expropiatoria. Una reflexión, en la perspectiva civilista*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, pp. 3-148. RIPLEY SORIA, D., “La expropiación forzosa (II)”, *op. cit.*, pp. 541-545. FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Tema 28. Los bienes públicos. La expropiación forzosa”, *op. cit.*, p. 818. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, *op. cit.*, pp. 337-346.

<sup>128</sup> Véase sobre esta distinción la STS, 3ª, de 21.1.2009, RJ 2009\1226, y sobre el contenido del derecho de reversión las SSTS, 3ª, de 25.2.1992, RJ 1992\1742, de 28.4.1995, RJ 1995\3231, de 20.7.2002, RJ 2002\8632, de 9.12.2004, RJ 2005\1594, de 8.2.2006, RJ 2006\738, de 25.5.2011, RJ 2011\4712, de 19.11.2010, RJ 2010\8568, de 24.4.2002, RJ 2002\5188, de 27.5.2004, RJ 2004\3716, de 30.9.1991, RJ 1991\6096, de 25.2.1992, RJ 1992\1742, y de 28.4.1995, RJ 1995\3231.

<sup>129</sup> Atiéndanse las SSTC 67/1988 de 18 de abril, RTC 1988\67, y 166/1986 de 19 de diciembre, RTC 1986\166. Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, *op. cit.*, pp. 338-339, consideran que la causa va unida a la garantía constitucional, y sin una causa constitucionalmente legítima no puede realizarse ninguna expropiación. A tenor de la STS, 3ª, de 27.5.2004, RJ 2004\3716, el derecho de reversión “es un derecho nuevo y autónomo, pues no nace ni con el acuerdo de expropiación ni con la consumación de ésta, por lo que, al no ser el procedimiento a través del cual se actúa continuación del expediente expropiatorio, la reversión se ha de regir por la ley vigente en el momento de ejercitarse”. En el mismo sentido se pronuncian las SSTS, 3ª, de 20.3.2012, RJ

resulta contraria al principio de irretroactividad. Además, el derecho de reversión tiene carácter *renunciable y transmisible*<sup>130</sup> por actos *inter vivos y mortis causa*.

La Administración solamente puede notificar a los sujetos expropiados, a sus sucesores y al beneficiario<sup>131</sup>, como los sujetos legitimados para solicitar el *justiprecio reversional* de conformidad con el art. 5.7 REF, la intención de no ejecutar las obras de conservación o de no realizar el arrendamiento. La finalidad de esta notificación es que los sujetos mencionados ejerzan su derecho de reversión en el plazo de tres meses, como dispone el art. 54.3 LEF. Este plazo no regula el nacimiento del derecho de reversión, sino que se trata de un plazo para ejercerla cuando la Administración incumpla su deber de notificar el cambio de destino del bien expropiado, porque el derecho es preexistente<sup>132</sup>. La falta de notificación supone un *silencio administrativo negativo*<sup>133</sup> del derecho de reversión, porque se refiere a los procedimientos cuya estimación tenga como consecuencia la transferencia de facultades relativas al dominio público o al servicio público, en virtud del art. 24.1 de la Ley 39/2015. El derecho de reversión procederá en tres casos: por falta de ejecución del fin de la expropiación, por exceso de expropiación respecto del objeto y por desafectación del objeto de la expropiación originaria o sobrevenida<sup>134</sup>.

### 3.10.1. Supuestos de ejercicio del derecho de reversión

#### 3.10.1.1. Falta de ejecución de la finalidad de la expropiación

El fundamento de esta causa se encuentra en la falta de cumplimiento de uno de los elementos esenciales de la expropiación forzosa: la *causa expropriandi*. La falta de ejecución<sup>135</sup> de las obras de conservación en el ámbito de la legislación de expropiación

---

2012\4455, de 23.9.2002, RJ 2002\10141, de 30.9.1991, RJ 1991\6096, de 25.2.1992, RJ 1992\1742, de 28.4.1995, RJ 1995\3231, y de 20.7.2002, RJ 2002\8632.

<sup>130</sup> STS, 3ª, de 14.6.1997, RJ 1997\6269.

<sup>131</sup> Atiéndase a la STS, 3ª, de 29.2.2012, RJ 2012\4330, sobre la improcedencia del pago al concesionario porque no es beneficiario.

<sup>132</sup> En relación con el plazo regulador y la preexistencia del derecho de reversión, véanse las SSTS, 3ª, de 2.11.2010, RJ 2010\7776, de 20.1.1998, RJ 1998\1240, de 20.7.2002, RJ 2002\8632, y de 10.7.2012, RJ 2012\7804.

<sup>133</sup> Respecto del silencio administrativo negativo es necesario señalar la STS, 3ª, de 26.3.2012, RJ 2012\5528.

<sup>134</sup> SSTS, 3ª, de 10.7.2012, RJ 2012\7804, de 23.9.2002, RJ 2002\8474, de 30.9.1991, RJ 1991\6691, de 25.2.1992, RJ 1992\2977, y de 20.7.2002, RJ 2002\8067.

<sup>135</sup> GALLEGO CÓRCOLES, I., *El derecho de reversión, op. cit.*, pp. 483-490. ESCUÍN PALOP, V., *Comentarios, op. cit.*, pp. 667-715. Sobre procedencia de la reversión por falta de ejecución de las obras, atiéndanse las SSTS, 3ª, de 20.5.2013, RJ 2013\4246, de 23.1.2015, RJ 2015\137, y de 9.12.2014, RJ 2014\6281.

temporal del uso de viviendas, en particular en el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, y de la constitución del arrendamiento en todas las normas, se producirá en dos casos: o por la falta de identidad entre la obra ejecutada y la finalidad de interés social que legitimó el ejercicio de la potestad expropiatoria; o por la constitución de otra relación jurídica que no permita el uso habitacional. No se considera así en caso de inactividad del beneficiario, puesto que en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas el beneficiario solamente tiene la obligación de destinar la vivienda al uso habitacional, sin que se le pueda requerir la ejecución de estas obras. El art. 54 LEF prevé como supuestos de *no ejecución*:

a) El transcurso de dos años desde la toma de posesión de la vivienda expropiada sin que se haya cumplido el fin de la expropiación. En la expropiación temporal del uso se concreta en la realización de las obras de conservación por parte de la Administración expropiante, o en la formalización del arrendamiento. La norma no establece un plazo de prescripción o de caducidad del derecho de reversión<sup>136</sup>. Este supuesto de no ejecución se produce cuando no se realice la obra o no se efectúe el establecimiento del servicio que motivó la expropiación, o cuando hubieran transcurrido dos años desde la toma de posesión del bien o derecho expropiados por causas imputables a la Administración o al beneficiario de la expropiación, sin que se produzca ningún acto expreso para su reanudación. En nuestro caso, se refiere a que no se arriende la vivienda o que no se ejecuten las obras de conservación necesarias en el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña. En este caso se distinguen dos modalidades:

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

b') En defecto de notificación, el expropiado puede ejercer su derecho a la reversión en dos casos: en el transcurso de cinco años desde la toma de posesión del objeto de la expropiación; o tras la suspensión durante más de dos años de las actuaciones dirigidas a la ejecución del fin de la expropiación. En este segundo caso, se establece un plazo mínimo pero

---

<sup>136</sup> SSTs, 3ª, de 25.1.2012, RJ 2012\3199, y de 8.7.2009, RJ 2009\7020.

no un plazo máximo para ejercer el derecho a la reversión. La jurisprudencia<sup>137</sup> ha considerado esta omisión como una manifestación de que el legislador quiere permitir la recuperación del bien por parte de su propietario cuando no se cumpla el fin de la expropiación. En consecuencia, resulta inaplicable el plazo de cinco años de prescripción de las acciones personales del art. 1964 CC.

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

### 3.10.1.2. Exceso de expropiación en las viviendas expropiadas

Esta causa de reversión se fundamenta en la producción de un exceso de expropiación como consecuencia de que no todos los bienes expropiados eran necesarios para poder satisfacer la *causa expropriandi*. La expropiación tiene que recaer sobre los bienes o derechos que sean estrictamente indispensables para el cumplimiento de su fin<sup>138</sup>, sin la existencia de partes sobrantes en los bienes expropiados, es decir, sin que se produzca un exceso de expropiación<sup>139</sup>. En consecuencia, cuando se formula la notificación expresa de este hecho, el sujeto expropiado dispone de un plazo de tres meses para ejercitar el derecho de reversión; en defecto de notificación, deberá realizarse antes del transcurso de veinte años desde la toma de posesión del objeto de la expropiación. El plazo de veinte años tiene como *dies a quo* la posesión que deriva del acta de ocupación, y no la toma de posesión efectiva o material del bien expropiado<sup>140</sup>.

Para apreciar la existencia de partes sobrantes en la expropiación, resulta necesario que la parte de la vivienda de la que se pretende el reintegro no esté ocupada<sup>141</sup>. En el caso de la expropiación temporal del uso de viviendas, solo será posible en relación con los anexos de la vivienda –por ejemplo los trasteros o las plazas de aparcamiento– pero no

<sup>137</sup> SSTS, 3ª, de 3.6.2013, RJ 2013\4302, de 19.10.1999, RJ 1999\9247, y de 7.2.1989, RJ 1989\1085.

<sup>138</sup> SSTS, 3ª, de 19.6.2012, RJ 2012\7467, de 23.10.2012, RJ 2012\10240, y de 16.6.2009, RJ 2009\6595.

<sup>139</sup> STS, 3ª, de 10.7.2012, RJ 2012\7804.

<sup>140</sup> STS, 3ª, de 23.11.2011, RJ 2011\2420.

<sup>141</sup> GALLEGO CÓRCOLES, I., *El derecho de reversión, op. cit.*, pp. 514-520. Así lo determinan las SSTS, 3ª, de 13.12.1988, RJ 1988\9384, y de 23.12.1991, RJ 1991\9223. Sobre el sobredimensionamiento de las previsiones iniciales proyectadas y la existencia de partes sobrantes posteriormente, véase la STS, 3ª, de 16.9.2011, RJ 2011\7122.

sobre estancias de la propia vivienda, debido a su unidad material, aunque no se estén utilizando. Para que se pueda considerar que existe algún elemento sobrante, el art. 54.3 LEF exige que no hayan transcurrido veinte años desde la toma de posesión, un elemento que en la práctica que no se producirá en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas.

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

El beneficiario de la expropiación, además de pagar el justiprecio, que en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas se produce en concepto de contribución, tiene otra obligación: el *gravamen de afectación* consistente en destinar el objeto expropiado al fin de interés social que legitimó la expropiación, que en nuestro caso se concreta en el uso habitacional de la vivienda expropiada. Cuando se ocasione la desafectación de los bienes o derechos de la finalidad para la que fueron expropiados, procederá el derecho de reversión. Esta desafectación se apreciará cuando dicha afectación al fin público no se haya producido o cuando hubiese cesado<sup>142</sup>, es decir, con independencia de que sea originaria o sobrevenida. Si existe notificación expresa de la desafectación, el sujeto expropiado tiene un plazo de tres meses para ejercitar el derecho de reversión y, en defecto de notificación, dispone de un plazo de veinte años desde la toma de posesión del objeto de la expropiación. El art. 54.2 prevé dos supuestos en los que no procederá la reversión: cuando la afectación haya subsistido durante diez años desde la terminación de las obras de conservación o la realización del arrendamiento; y cuando de manera simultánea a la desafectación del bien, se acuerde justificadamente una nueva afectación a otro fin, por ejemplo su destino a uso habitacional como arrendamiento social, es decir, un arrendamiento con la renta intervenida por la Administración.

Una vez concretado este supuesto de reversión, conviene analizar del gravamen de afectación, cuyo incumplimiento legitima el ejercicio de este derecho. La doctrina alemana ha precisado que cuando el beneficiario de la expropiación sea un sujeto privado, la libre disposición del particular a actuar en beneficio del interés general se configura como un deber<sup>143</sup>. Este *gravamen de afectación* no consiste en una

<sup>142</sup> STS, 3ª, de 15.11.2012, RJ 2012\10786.

<sup>143</sup> BULLINGER, M., „Die Enteignung zugunsten privater“, *op. cit.*, pp. 468-469. STUMMER, H., *Die öffentliche Zweckbindung*, *op. cit.*, p. 23, precisa que el hecho de que la expropiación convierta el libre

obligación, porque no existe un derecho subjetivo en un sujeto distinto del beneficiario que pueda imponerle esta obligación. Resulta necesario recordar que las obligaciones son deberes en sentido amplio que se enmarcan en una relación jurídica concreta y que contienen derechos subjetivos de otros sujetos. Por tanto, este gravamen de afectación solamente puede consistir en un *deber* o una *carga*<sup>144</sup>. El fundamento es que no existe una identidad entre una titularidad activa y un derecho subjetivo, ya que el deber supone una situación pasiva que no se encuadra en una relación jurídica singular y que carece de la mencionada correlación con un derecho subjetivo. Además, el art. 71 LEF utiliza expresamente el término *carga* cuando se refiere al gravamen que recae sobre el beneficiario de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.

La diferencia entre el deber y la carga es que la carga se impone en interés del sujeto sobre el que recae como presupuesto para la obtención o conservación de una ventaja, mientras que el deber responde al interés jurídico, en este caso el interés público. Sin embargo, en el marco general de la expropiación forzosa, cabe extraer la consideración del *gravamen de afectación* como un *deber en sentido técnico*<sup>145</sup>, porque de la regulación vigente no se deriva la protección de un interés propio del beneficiario mediante la expropiación, sino de un interés público. Asimismo, el incumplimiento del deber de afectación no produce la pérdida de la ventaja ya adquirida por el beneficiario, porque puede no proceder la reversión, y en caso contrario, no se trata de una consecuencia automática del incumplimiento del deber sino que es un derecho de ejercicio voluntario del sujeto expropiado.

La legislación de expropiación temporal del uso de viviendas matiza esta consideración ya que se atenúa la intensidad del gravamen de afectación, porque existe un deber de

---

ejercicio de la actividad, privada en este caso, en un deber, no transforma al beneficiario en un agente de la Administración ni en un sujeto que desempeña una función pública.

<sup>144</sup> Sobre los conceptos de obligación, deber y carga, se pronuncia ROMANO, S., *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, Madrid, Comares, 2004, pp. 55-78. Considera adecuada la calificación como carga, aunque señala su insuficiencia para explicar el fundamento jurídico del derecho de reversión, GIMENO FELIU, J. M., *El derecho de reversión*, *op. cit.*, pp. 140-146. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa: potestad expropiatoria, garantía patrimonial, responsabilidad civil de la Administración*, Madrid, Civitas, 1984, p. 62, expresa que “el beneficiario queda gravado con la carga de realizar ese destino, y de esta realización pende en definitiva la validez de la expropiación misma”. PÉREZ MORENO, A., *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1967, pp. 135-136, precisaba que la teoría de la carga presenta la ventaja de que su carácter de situación subjetiva no obligacional en sentido técnico hace innecesaria la existencia de titular de la exigencia correlativa. Defienden la concepción del gravamen de afectación como una *carga*, la STS, 3ª, de 27.2.1971, RJ 1971\1179, que expresa que “puede concebirse el *ius retrocessionis* ejercitado por el recurrente como la consecuencia de un incumplimiento de la carga de la realización de la obra pública”, la STS, 3ª, de 13.3.1992, RJ 1992\1613, y la STS, 3ª, de 9.4.1996, RJ 1996\2119.

<sup>145</sup> GALLEGO CÓRCOLES, I., *El derecho de reversión*, *op. cit.*, p. 201, y UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., *Expropiación forzosa*, *op. cit.*, p. 254.

carácter genérico de destinar la vivienda al uso habitacional, y no un gravamen sujeto a sanción. Esta flexibilización conlleva una menor satisfacción de los principios de eficacia y proporcionalidad en la privación y, por tanto, necesita una justificación especial en virtud del principio de dignidad, de acuerdo con el art. 10.1 CE. En este caso, la finalidad de la expropiación temporal del uso de viviendas solamente se puede ver satisfecha si este gravamen de uso habitacional se cumple de forma voluntaria por el beneficiario; por tanto, el interés público radica en la satisfacción de un interés del propio sujeto sobre el que este gravamen recae. El legislador de la expropiación temporal del uso de viviendas no ha establecido consecuencias ante el incumplimiento del gravamen de afectación que impliquen diferencias con la LEF por su falta de competencia, más allá de concretar dos supuestos específicos de reversión, que se analizarán a continuación. En definitiva, en estos casos, por la cercanía de la posición del beneficiario con el art. 10.1 CE, nos encontramos ante una *carga* y, en consecuencia, la reversión responde al mecanismo de *condición resolutoria*<sup>146</sup>, aunque no opere automáticamente.

La desafectación de los bienes o derechos expropiados de la finalidad o servicio público para la que fueron expropiados se concreta en dos supuestos. Por un lado, antes de la ejecución de la obra o del establecimiento de servicio, en nuestro caso la consecución del arrendamiento. La desafectación se producirá cuando la vivienda cuyo uso se ha expropiado esté afectada a otro fin no declarado como de interés social, porque el beneficiario es un sujeto privado. Por otro lado, una vez ejecutada la obra de conservación o celebrado el arrendamiento, también se puede producir la desafectación cuando se incumpla el fin que motivó la expropiación<sup>147</sup> temporal del uso de la vivienda por abandono. Este supuesto tiene una salvedad, y consiste en que no hayan transcurrido diez años desde la terminación de la obra o la concreción del arrendamiento, en cuyo

---

<sup>146</sup> A tenor de UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., *Expropiación forzosa, op. cit.*, p. 255: “el beneficiario no consolida los derechos adquiridos a través de la expropiación en tanto no finalice el periodo de pendencia de la condición, esto es, hasta que satisfaga la *causa expropiandi* o hasta que transcurra el plazo legalmente previsto para que el expropiado ejercite su derecho de reversión sin hacerlo”. PÉREZ MORENO, A., *La reversión, op. cit.*, pp. 67-68, GIMENO FELIU, J. M., *El derecho de reversión, op. cit.*, pp. 133-135, LÓPEZ NIETO Y MALLO, F., *Manual de expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios*, Barcelona, Beyer Hermanos, 1994, pp. 127-135, PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa, op. cit.*, p. 416, y GALLEGO CÓRCOLES, I., *El derecho de reversión, op. cit.*, pp. 139-145. En este sentido se pronuncian las SSTS, 3ª, de 16.11.1978, RJ 1978\3699, de 11.4.1989, RJ 1989\2837, de 10.7.2001, RJ 2001\8006, y de 16.7.2001, RJ 2001\8012.

<sup>147</sup> Sobre este supuesto, la STS, 3ª, de 6.4.2005, RJ 2005\4178, señala que “la realización de la obra para la que en su día se efectuó la expropiación, y su posterior abandono [...] reconoce, para el supuesto de desafectación de los bienes expropiados, el derecho de reversión a favor de los titulares de los bienes en ese momento”. Además, precisa que no cabe entender la desafectación como tácita. En el mismo sentido, atiéndanse las SSTS, 3ª, de 25.9.2012, RJ 2012\9238, de 14.4.2005, RJ 2005\3435, de 16.4.2007, RJ 2007\3670, y de 14.3.2007, RJ 2007\2288.

caso se excluye<sup>148</sup> el derecho de reversión. Este supuesto de desafectación se concreta en la falta de destino de la vivienda al uso habitacional de manera habitual, sin exigir la permanencia ni el deber de mantenerla habitada, que solamente resulta predicable respecto de las viviendas protegidas. En la práctica no sería un supuesto plausible, porque la expropiación del uso de viviendas se prevé de manera temporal y, además, ninguno de los plazos máximos establecidos supera los diez años, ya que solamente en el caso del Decreto-ley 1/2015, y de la Ley 4/2016, de Cataluña, se dispone la expropiación por un máximo de diez años.

### **3.10.2. El pago de la indemnización reversional**

El sujeto expropiado, una vez recupera el bien o derecho que le fue expropiado por el ejercicio del derecho de reversión, tiene que devolver a la Administración expropiante el valor del objeto de la expropiación. El *quantum* de la indemnización reversional corresponde al importe del justiprecio actualizado conforme a la evolución del índice de precios al consumo en el periodo comprendido desde la fecha de iniciación del expediente del justiprecio, es decir, la fecha de firmeza del acuerdo de necesidad de ocupación, hasta la fecha del ejercicio del derecho de reversión, según determina el art. 28 REF. En un conjunto de supuestos, cuando se ejerza este derecho, se procederá a una nueva valoración mediante el procedimiento ordinario de determinación del justiprecio. En primer lugar, cuando existan alteraciones en la calificación jurídica del bien o derecho expropiado que afecten a su valor. Un ejemplo podría ser la modificación de la calificación urbanística de la vivienda. En segundo lugar, cuando se hayan incorporado al objeto de la expropiación mejoras que sean aprovechables por el reversionista. Finalmente, cuando el objeto de la expropiación haya sufrido un menoscabo de valor.

El plazo de caducidad para consignar la indemnización reversional es de tres meses desde su determinación en vía administrativa. Aunque la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas no establece el mecanismo para realizar esta indemnización, cabe advertir que se deberá mantener la proporción inicialmente establecida para el beneficiario y la Administración expropiante. En caso contrario, no se puede acceder a la toma de posesión del derecho revertido. Si se impugna en vía contencioso-administrativa la determinación de la indemnización reversional o si se modifica judicialmente del importe, la diferencia y el interés devengado según el tipo de

---

<sup>148</sup> Este artículo se reformó mediante la DA 5 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, publicada en el BOE de 6.11.1999.



interés legal desde la fecha del primer pago deberá reembolsarse en un plazo de tres meses desde la notificación de la sentencia.

### **3.11. El Registro de la Propiedad y la expropiación forzosa: especial referencia a los terceros adquirentes**

El art. 2.1 LH incluye los títulos traslativos o declarativos del dominio de los inmuebles o de los derechos reales impuestos sobre los mismos<sup>149</sup> entre los actos registrables. En nuestro caso, se concreta en la expropiación temporal del uso de las viviendas porque supone una traslación forzosa del derecho de uso expropiado y recae sobre un bien inmueble, en este caso sobre una vivienda. El acceso del uso o usufructo expropiado al Registro de la Propiedad presenta algunas particularidades:

a) El propietario, es decir, el sujeto expropiado, es quien figure en el Registro de la Propiedad como titular de la vivienda que va a expropiarse, salvo prueba en contrario, según dispone el art. 3.2 LEF. Entre los supuestos de prueba en contrario, encontramos los siguientes: el error en la inscripción registral del titular de la vivienda; que esté pendiente la aceptación de una herencia en cuyo caudal relicto se encuentre la vivienda expropiada o que, habiéndose aceptado, no se haya instado la modificación del titular registral; o por haberse producido un supuesto de *usucapión contra tabulas* o en contra del titular registral, previsto en el art. 36 LH. El art. 32.2 RH dispone que para que los títulos de expropiación puedan inscribirse, cuando se trate de fincas o derechos inscritos, el expediente tendrá que dirigirse al titular registral o a quien justifique ser su sucesor, por sí o debidamente representado, y se admite la intervención de otros interesados.

b) Una vez ha concluido el plazo para que los titulares afectados por la expropiación formulen alegaciones, se abrirá otro plazo de veinte días en el cual se incorporarán al expediente expropiatorio las certificaciones expedidas en relación a estos bienes, cuando afecte a bienes inscritos en el Registro de la Propiedad, según dispone el art. 19 REF. El art. 32.1 RH establece que los Registradores harán constar en una nota marginal de las inscripciones correspondientes la expedición de la certificación de dominio y cargas a efectos

---

<sup>149</sup> ROCA SASTRE, R., ROCA-SASTRE MUNCUNILL, L., *Inscripción de las concesiones administrativas*, Tomo V, Barcelona, Bosch, 1997, pp. 277-289. DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 2.1”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Valladolid, Lex Nova, 2013, pp. 32-33.

de expropiación, dejando constancia de la fecha y del procedimiento. Estas notas se cancelarán por caducidad en el plazo de tres años desde su realización, en el caso de que no conste en el Registro un nuevo asiento registral relacionado con el mismo expediente.

c) El título en virtud del cual se transmite la propiedad de bienes inmuebles o la titularidad de derechos reales que recaen sobre ellos, en nuestro caso el derecho de uso sobre la vivienda expropiada, tendrá que inscribirse en el Registro de la Propiedad<sup>150</sup>, como señalan los arts. 2.1 y 3 LH. El título inscribible es el acta de ocupación extendida después del pago y acompañada de los correspondientes justificantes del pago, según disponen los arts. 53.1 LEF y 32.4 RH en el caso del procedimiento expropiatorio ordinario. En el procedimiento expropiatorio de urgencia, aplicable a la expropiación temporal del uso de viviendas, la inscripción de la transmisión del dominio se suspenderá hasta que pueda verificarse el pago del justiprecio o su consignación. Ello no impide que se pueda formular una anotación preventiva mediante la presentación del acta previa de ocupación y el resguardo de depósito provisional, como admiten los arts. 60.3 REF y 32.3 RH.

d) En el Registro de la Propiedad también se tendrán que inscribir la alteración, constitución y extinción de los derechos que se produzca como consecuencia de la expropiación forzosa, según disponen el art. 60.1 y 2 REF. Por su parte, el art. 32.5 RH prevé que las cargas, gravámenes, derechos reales y limitaciones de toda clase, en nuestro caso el derecho de uso, 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, se cancelarán al practicarse la inscripción a favor del expropiante o del beneficiario. Esta cancelación corresponde a la regla general establecida en los procesos de ejecución cuando consta en el Registro de la Propiedad la nota marginal de incoación del procedimiento ejecutivo correspondiente. Esta nota marginal permite que los futuros adquirentes conozcan la expropiación.

e) El art. 54.5 LEF establece que deberá hacerse constar en el Registro de la Propiedad el derecho preferente de quienes tengan derecho de reversión frente a

---

<sup>150</sup> DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 2.1”, *op. cit.*, pp. 32-33. DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 3”, *op. cit.*, pp. 55-60. ESCUÍN PALOP, V., *Comentarios, op. cit.*, pp. 663-666.

posibles terceros adquirentes. La constancia registral del derecho de reversión permite que sea oponible a los terceros adquirentes. A falta de esta constancia registral, el derecho de reversión no podrá oponerse a los terceros adquirentes que hayan inscrito los títulos de sus respectivos derechos y que estén protegidos por el principio de fe pública registral dispuesto en el art. 34 LH.

El beneficiario carece de la capacidad de disponer del objeto expropiado, porque en el caso del derecho de uso es un derecho indisponible, no así respecto del usufructo y, además, la expropiación tiene carácter temporal y no se refiere al derecho de propiedad. Sin embargo, el sujeto expropiado, que conserva la nuda propiedad, puede enajenar este derecho sobre el que recaerá la expropiación temporal de una facultad del dominio. En este sentido, la amplitud de supuestos en los que esta facultad puede ser ejercitada legítimamente por su titular, sin que se derive la reversión para el sujeto expropiado, es numerosa, aunque la jurisprudencia<sup>151</sup> ha señalado que la enajenación, por sí sola, no constituye un motivo suficiente para hacer surgir el derecho de reversión.

### **3.12. Control administrativo de la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de la potestad expropiatoria**

La potestad expropiatoria se configura como una potestad discrecional<sup>152</sup>, es decir, la Administración tiene un margen de libertad, dentro de la legalidad vigente que limita dicha potestad, para estimar de manera subjetiva los elementos integrantes de los diferentes actos administrativos que conforman el procedimiento de expropiación forzosa. Esta potestad discrecional dispone de varias soluciones finales jurídicamente válidas, que están limitadas por el principio de legalidad<sup>153</sup> en relación con el fin, la

---

<sup>151</sup> Cfr. GALÁN GALÁN, A., *El derecho de reversión*, op. cit., p. 274, quien afirma que “el bien no le ha pertenecido nunca en pleno derecho, sino en la medida en que debía afectarlo a una determinada utilidad pública o interés social”. En relación con este criterio jurisprudencia, atiéndanse las SSTS, 3ª, de 16.11.1978, RJ 1978\3699, de 23.2.1987, RJ 1987\3356, de 22.10.1992, RJ 1992\7977, y de 6.11.1995, RJ 1995\8125.

<sup>152</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Cizur Menor, Aranzadi, 2013, p. 462, PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I*, op. cit., pp. 104-105. La STS, 3ª, de 12.12.2000, RJ 2001\522, expresa en relación con la potestad discrecional expropiatoria en el ámbito de la expropiación temporal del uso de viviendas que se trata de “una figura cuyos perfiles teóricos no son claros, como el demuestra los enormes esfuerzos doctrinales que se le vienen dedicando y la preocupación de los últimos estudios por diversificarla”. La STS, 3ª, de 20.9.1994, RJ 1994\7131, expresa que las actuaciones discrecionales se distinguen de los actos reglados “en que implican una facultad de opción entre dos o más soluciones igualmente válidas, según la ley”. Por su parte, la STS, 3ª, de 20.10.1997, RJ 1997\7501, expresa que “existen situaciones en las que son posibles varias soluciones de índole sustancialmente igual en cuanto a la justicia y procedencia de las mismas”.

<sup>153</sup> Sobre el papel del principio de legalidad en el ejercicio de la potestad discrecional, atiéndanse GIMENO FELIÚ, J. M., “Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (ayudas y subvenciones)”, *Revista de Administración Pública*, 137, 1995, p.

competencia y el procedimiento, entre las que la Administración deberá decidir cuál adoptar. Estas soluciones jurídicamente válidas se concretan en la declaración de vivienda deshabitada o de incumplimiento de la función social de dicha propiedad y en la expropiación temporal del uso o del usufructo de esa vivienda. El ejercicio de la potestad discrecional consiste en identificar las viviendas deshabitadas que conforme a las circunstancias de hecho y de derecho procede expropiar<sup>154</sup>.

Existen dos vías de control del ejercicio de las potestades discrecionales: el control administrativo y el control judicial. El control administrativo del ejercicio de las potestades discrecionales tiene una doble manifestación: por una parte, el control gubernamental que ejecutan los órganos de la Administración; y, por otra parte, el control interno, que es el realizado por cualquier órgano o funcionario de la misma Administración y de jerarquía superior a la del que emite el acto, teniendo presente que este control no podrá suplir al control judicial que se analizará a continuación<sup>155</sup>.

### **3.13. Garantías jurisdiccionales en el ejercicio de la potestad expropiatoria**

Los ciudadanos disponen de unas garantías frente al ejercicio de la potestad expropiatoria. Estas se diferencian según se trate de la garantía por una expropiación irregular, es decir, cuando se produce una vulneración del ordenamiento jurídico, o de la garantía indemnizatoria frente a la expropiación. La vía de hecho se integra de los casos en los que la Administración ejecuta una actuación material, sin cobertura jurídica en una norma o acto previo, que limita o restringe derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, según la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>156</sup>, en adelante LJCA. En el ámbito de la expropiación forzosa, la vía de hecho se produce cuando la Administración priva al ciudadano de un bien o derecho sin respetar las garantías del procedimiento expropiatorio, por su ausencia o su incumplimiento, comportando la nulidad de dicha

---

165, y BELADIEZ ROJO, M., “La vinculación de la Administración al derecho” *Revista de Administración Pública*, 153, 2000, p. 122.

<sup>154</sup> La STS, 3ª, de 17.12.1985, RJ 1986\661, sobre la *discrecionalidad* expresó que “no es tan absoluta que permita resolver en contrario, sin la más mínima fundamentación razonada, un expediente cuando otros, de analogía muy acusada, han sido resueltos en sentido favorable, porque ello sería tanto como infringir gravemente el principio de igualdad”.

<sup>155</sup> Por su parte, la STS, 3ª, de 24.7.1987, RJ 1987\7671, precisa que el control existente no suprime la *discrecionalidad* sino que la delimita porque “siempre queda un último núcleo de oportunidad allí donde son posibles varias soluciones igualmente justas en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por la judicial”.

<sup>156</sup> BOE de 14.7.1998.

actuación<sup>157</sup>. Los supuestos de vía de hecho en esta legislación se concretan en: que exista un apoderamiento fáctico de las viviendas deshabitadas, sin existencia de procedimiento expropiatorio alguno; que se produzca un apoderamiento fáctico de las viviendas en virtud de un procedimiento expropiatorio irregular, porque faltan requisitos o trámites esenciales, o cuando la Administración actúa de manera desproporcionada; que no exista la *causa expropriandi*; que se efectúen las obras sin el cumplimiento de las formalidades legales exigidas para la ocupación de los bienes en el caso del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, que prevé la expropiación para rehabilitar viviendas y arrendarlas posteriormente; y, finalmente, que se ocupe un bien que no está incluido en la relación de bienes y derechos expropiados<sup>158</sup>.

La finalidad de la protección frente a la vía de hecho consiste en sancionar las actuaciones materiales de la Administración que se ejecuten sin cobertura legal y que perturben el ejercicio de los derechos de los particulares mediante la cesación de esa actividad<sup>159</sup>. La actuación administrativa realizada en vía de hecho presupone la nulidad<sup>160</sup> de todo lo actuado en el procedimiento expropiatorio, y la principal consecuencia es que no puede acordarse justiprecio alguno. La Administración debe restituir el bien expropiado al propietario, como poseedor mediato, e indemnizar los daños ocasionados por su ilegal ocupación en un 25% del valor, una cuantía que no constituye justiprecio. Ante la vía de hecho, el art. 125 LEF prevé dos instrumentos<sup>161</sup> para que el particular pueda defenderse:

- a) El recurso contencioso-administrativo contra la vía de hecho, en virtud del art. 25.2 LJCA. Este precepto dispone la existencia de un recurso contencioso-administrativo contra las actuaciones de la Administración que carezcan de

<sup>157</sup> SSTS, 3ª, de 9.10.2007, RJ 2007\8150, de 5.4.2001, RJ 2001\4213, de 22.2.2000, RJ 2000\2729, de 31.1.2006, RJ 2006\2973, de 25.10.1993, RJ 1993\7503, y de 18.4.1995, RJ 1995\3230.

<sup>158</sup> SSTS, 3ª, de 22.3.2012, RJ 2012\5092, de 12.11.2003, RJ 2003\8301, y de 25.11.2011, RJ 2011\2484.

<sup>159</sup> Las SSTS, 3ª, de 21.11.2011, RJ 2011\2310, y de 7.2.2007, RJ 2007\794, que señalan que “la finalidad de la vía de hecho articulada en la nueva Ley de la Jurisdicción responde a la intención del legislador de no dejar sin cobertura jurídica y tutela judicial a las actuaciones materiales de la Administración que, sin procedimiento administrativo y la cobertura de un acto de este carácter, perturbe el ejercicio de sus derechos por los particulares”. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II, op. cit.*, pp. 280-285.

<sup>160</sup> Sobre la nulidad de las actuaciones realizadas en vía de hecho, véanse las SSTS, 3ª, de 5.12.2011, RJ 2011\2589, de 4.3.2000, RJ 2000\2456, de 27.1.2001, RJ 2001\1362, y de 8.6.2002, RJ 2002\6139. La STS, 3ª, de 6.3.2012, RJ 2012\4385, precisa que “[c]uando se produce una vía de hecho, la Administración tiene el deber de restituir el bien expropiado e indemnizar los daños ocasionados por la ilegal ocupación del mismo. Sólo si la restitución es imposible, cabe una reparación mediante su equivalente dinerario”. En el mismo sentido se pronuncian las SSTS, 3ª, de 25.9.2012, RJ 2012\9420, de 12.6.2012, RJ 2012\7365, de 27.6.2012, RJ 2012\8452, de 25.9.2012, RJ 2012\9245, de 15.10.2008, RJ 2008\5736, y de 25.7.2012, RJ 2012\8678.

<sup>161</sup> Véase *infra* apartado 3.13 de este Capítulo.

cobertura formal, es decir, las que se han ejecutado sin el correspondiente acto administrativo que legitime dicha actuación. El interesado puede interponer directamente el recurso, o requerir previamente a la Administración el cese de dicha actividad en un plazo de diez días. La intimación previa al perjudicado tiene carácter facultativo, en virtud del art. 30 LJCA. Los plazos para el ejercicio de esta acción son los siguientes:

a') De veinte días desde el inicio de la vía de hecho, cuando el interesado no haya intimado la cesación a la Administración.

b') A falta de intimación, de diez días desde la desestimación por silencio administrativo del requerimiento de cesación. La desestimación se entiende producida a los diez días desde la presentación del requerimiento.

b) Las denominadas acciones posesorias, previstas en los arts. 125 LEF, 972 CC y 250.1.4<sup>a</sup> LEC, consistentes en retener o recobrar la posesión hasta que se resuelva la titularidad del derecho en el juicio declarativo posterior. El uso de estas acciones se fundamenta en el art. 125 LEF, que no fue expresamente derogado por la LJCA y que alude de manera expresa a esta clase de acciones. Cabe formular una precisión inicial, y es que la LEC no utiliza la denominación de interdictos de retener y recobrar la posesión, aunque la referencia en la LEF se mantenga. En consecuencia, esta mención debe entenderse referida a las *acciones posesorias*<sup>162</sup>, entre las que se encuentran el juicio verbal para retener o recobrar la posesión, regulado en los arts. 446 CC y 250.1.4<sup>a</sup> LEC. Estas acciones permiten tutelar la posesión de la vivienda deshabitada, reteniendo o recobrando la posesión cuando la Administración ha realizado un

<sup>162</sup> UREÑA MARTÍNEZ, M., “Artículo 446”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, p. 610. DÍAZ DE LEZCANO SEVILLANO, I., “Artículo 446”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 568-569. ALBALADEJO, M., “El plazo de la acción para recobrar la posesión ¿es de prescripción o de caducidad?”, *Revista de Derecho Privado*, 7-8, 1990, pp. 551-560. ALBALADEJO, M., *Derecho Civil III*, *op. cit.*, pp. 94-95, sobre el concepto de *recobrar* aludió que se refería “a la reclamación tendente a recuperar la posesión de que se nos despojó” y respecto del concepto de *retener* expresó que se trataba de “la reclamación tendente a hacer cesar aquellos actos que, sin privar de la posesión, la perturban”. TARDÍO PATO, J. A., *Expropiación forzosa y acciones civiles*, Pamplona, Aranzadi, 2000, pp. 124-163. LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho Civil III*, *op. cit.*, pp. 42-44. DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Volumen III (Tomo I), Derechos reales en general, Madrid, Tecnos, 2012, pp. 110-113. VÁZQUEZ BARROS, S., *Los interdictos en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil: doctrina y jurisprudencia*, Barcelona, Bosch, 2002, pp. 27-59. SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo*, *op. cit.*, p. 559. MUÑOZ MACHADO, S., *Expropiación y jurisdicción*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. Cuadernos de Administración Pública, 1976, pp. 134-157.

desapoderamiento indebido, mediante una actuación que constituya una vía de hecho sin respetar los límites legales del procedimiento expropiatorio. El afectado dispone del plazo de caducidad<sup>163</sup> 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, según prevé el art. 439 LEC. Es necesario apuntar que tanto el art. 105 de la Ley 39/2015 como el art. 43 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas<sup>164</sup> prohíben las acciones de tutela sumaria de la posesión cuando las actuaciones administrativas se formalicen con arreglo al procedimiento legalmente establecido. En consecuencia, si no se realiza de esta manera, cabe interpretar que se podrán ejercitar estas acciones. Asimismo, el Tribunal Supremo ha admitido la posibilidad de desplegar dichas acciones frente a la Administración<sup>165</sup>.

Existen otras vías jurisdiccionales contra cualquier vulneración del ordenamiento jurídico a resultas del procedimiento expropiatorio. El art. 126.1 LEF prevé el recurso contencioso-administrativo contra la resolución administrativa que pone fin al expediente de expropiación o a cualquiera de las piezas separadas. Cabe admitir también el recurso contencioso-administrativo respecto del acuerdo de necesidad de ocupación, a pesar de lo previsto en el art. 22.3 LEF, porque dicho precepto debe entenderse derogado tácitamente por los arts. 24 y 106.1 CE, como apreció el Tribunal Supremo<sup>166</sup>. Junto con las garantías jurisdiccionales, es posible establecer un control constitucional de la potestad expropiatoria a través de otros mecanismos:

a) El recurso de amparo. Viene dispuesto en los arts. 53.2 y 161.1 b) CE, y en el art. 41 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional<sup>167</sup>, en adelante LOTC. Respecto de la expropiación, este recurso

---

<sup>163</sup> ALBALADEJO, M., *Derecho Civil III, op. cit.*, p. 95, sobre la naturaleza del plazo detalló que “[u]sando el juicio interdictal, hoy verbal, en que se pretende la *tutela sumaria* de la posesión, el plazo de un año es de caducidad; fuera de aquél, el plazo es de prescripción y la duración del mismo la que corresponda al caso, según sea acción relativa a posesión de inmuebles o de muebles”. ALBALADEJO M., “El plazo de la acción para recobrar la posesión ¿es de prescripción o de caducidad?”, *Revista de Derecho Privado*, 7-8, 1990, pp. 551-560.

<sup>164</sup> BOE de 4.11.2003.

<sup>165</sup> SSTS, 3ª, de 10.11.2009, RJ 2009\7977, y de 18.10.2000, RJ 2000\9108.

<sup>166</sup> A esta derogación tácita se han referido las SSTS, 3ª, de 6.6.1984, RJ 1984\3555, y de 7.11.1994, RJ 1994\10467.

<sup>167</sup> BOE de 5.10.1979.

cabe interponerlo invocando<sup>168</sup> los principios de igualdad, dispuesto en el art. 14 CE, y el de tutela judicial efectiva y derecho de defensa del art. 24 CE.

b) El conflicto constitucional de competencias<sup>169</sup> previsto en los arts. 161.1 c) CE y 59 LOTC.

c) El control de la constitucionalidad<sup>170</sup> de las normas con rango de ley, en este caso las que declaran la *causa expropriandi* o las que regulan la potestad expropiatoria, mediante el recurso de inconstitucionalidad o la cuestión de constitucionalidad establecida en los arts. 161.1 a) y 136 CE, y 27 LOTC.

Las resoluciones de los Jurados de expropiación tienen presunción de veracidad, porque se fundamentan en la competencia, especialización y objetividad de sus integrantes. Ello no impide un control jurisdiccional posterior, porque el justiprecio es un concepto jurídico indeterminado susceptible de valoración por parte de los órganos jurisdiccionales<sup>171</sup>.

En este sentido, el art. 126.2 LEF precisa que la Administración expropiante y el sujeto expropiado pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos que se adopten sobre el justiprecio. El condicionante que contiene el precepto, relativo a que solamente es impugnabile el acuerdo cuando la cantidad establecida sea inferior o superior en más de una sexta parte a la que se haya alegado por el recurrente, resulta contrario a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE, y por tanto se debe considerar sin efecto como estableció el Tribunal Supremo<sup>172</sup>. Los sujetos impugnantes están formados por el sujeto expropiado y el beneficiario, cuyo régimen de impugnación se corresponde con el ordinario en la jurisdicción contencioso-administrativa, y la Administración expropiante, cuyo régimen de impugnación varía según la naturaleza de la Administración:

a) Si la Administración expropiante es distinta de la Administración General del Estado, que en nuestro caso se podría referir a un ente dependiente de la Administración expropiante, puede requerir previamente a esta, en el plazo de

<sup>168</sup> SSTC 156/2006 de 22 de mayo, RTC 2006\156, 246/2005 de 10 de octubre, RTC 2005\246, y 240/2007 de 10 de diciembre, RTC 2007\240.

<sup>169</sup> Se admitió esta posibilidad en la STC 108\1996 de 13 de junio, RTC 1996\108.

<sup>170</sup> Esta consideración se recoge en las SSTC 48/2005 de 3 de marzo, RTC 2005\48, y 6/1991 de 15 de enero, RTC 1991\6.

<sup>171</sup> Así se contiene en las SSTS, 3ª, de 8.9.2011, RJ 2011\7336, de 17.2.1997, RJ 1997\984, y de 11.7.1998, RJ 1998\6824.

<sup>172</sup> STS, 3ª, de 11.6.1997, RJ 1997\4644.



dos meses desde que haya tenido conocimiento del acuerdo, para que anule o revoque el acuerdo del Jurado de Expropiación, según prevé el art. 44 LJCA. En el caso de que se haya ejercitado esta facultad, el plazo de dos meses mencionado tiene el *dies a quo* en la recepción de la comunicación del acuerdo expreso de la Administración General del Estado. En cambio, tendrá el *dies a quo* desde que el requerimiento se entienda presuntamente rechazado, si en el mes siguiente a su recepción no se responde por el requerido, en virtud del art. 46.6 LJCA.

b) Cuando el impugnante es la Administración General del Estado, dependerá de la naturaleza del vicio del acuerdo del Jurado de Expropiación:

*a')* Si el acuerdo del Jurado de Expropiación presenta vicio de nulidad, se deberá revisar de oficio, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, en virtud del art. 106 de la Ley 39/2015.

*b')* En el caso de que el acuerdo presente un vicio de anulabilidad, procede la declaración de lesividad para realizar su ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en un plazo de cuatro años desde la adopción del acuerdo, como dispone el art. 107 de la Ley 39/2015.

En cuanto al control judicial del ejercicio de las potestades discrecionales, existen diferentes técnicas de control<sup>173</sup> y consisten en: el control de los elementos reglados de todo acto administrativo, la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, la correspondencia de la actuación con los principios de revocabilidad y buena fe, el control del vicio de desviación de poder, y el respeto a los principios generales del derecho como fuente del Derecho Administrativo. Estas técnicas de control las utilizan los órganos jurisdiccionales para someter a control la potestad discrecional de la Administración, y se centran en los siguientes elementos del acto discrecional:

---

<sup>173</sup> La STS, 3ª, de 11.6.1991, RJ 1991\4874, recoge como principales técnicas de control de la potestad discrecional el control de los hechos determinantes, los principios generales del derecho y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Por su parte, la STS, 3ª, de 14.11.2000, RJ 2000\9614, considera también incluida a las anteriores el control de los elementos reglados. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I, op. cit.*, p. 463, precisan que los elementos reglados son la existencia de la potestad, su extensión, la competencia para ejercerla y su finalidad.

a) La motivación del acto administrativo, exigible por el art. 35 de la Ley 39/2015, porque su falta supone que el ejercicio de dicha potestad es arbitrario<sup>174</sup>. En la expropiación temporal del uso de viviendas se concreta en motivar las razones que provocan la expropiación, que difieren según la norma a la que nos refiramos y a cuyos supuestos de hecho habilitadores nos remitimos<sup>175</sup>.

b) La competencia de la autoridad o del órgano que ejerce la potestad discrecional, porque dicha competencia tiene carácter exclusivo y excluyente de otro órgano administrativo.

c) La extensión de la facultad conferida por la norma que dispone la expropiación temporal del uso de viviendas.

d) El fin o finalidad que se cumple con el ejercicio de dicha potestad, es decir, el interés público que pretende satisfacer, ya que la atención a otro interés se corresponde con un vicio de desviación de poder. El fin que tienen en común todas las normas de expropiación temporal del uso de viviendas consiste en evitar el incumplimiento de la función social del derecho de propiedad, y la finalidad última es el arrendamiento de la vivienda a los sujetos beneficiarios que cumplen los requisitos exigidos en la normativa.

e) Los hechos determinados, es decir, el presupuesto fáctico para el ejercicio de la facultad discrecional, que se concretan también en el supuesto de hecho habilitador de cada norma. Los hechos que figuran en el expediente administrativo, como base de la decisión discrecional, constituyen el presupuesto fáctico de la norma y, por tanto, los tribunales pueden llevar a cabo su control. Una vez verificada la realidad de los hechos, la revisión jurisdiccional de la actuación administrativa valorará si la decisión adoptada guarda coherencia lógica con ellos<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> Atiéndase la STS, 3ª, de 5.5.1994, RJ 1994\3781, sobre la sanción de nulidad de un acto administrativo por ejercicio arbitrario de la potestad discrecional en ejercicio de la cual se dictó.

<sup>175</sup> Véase *supra* apartado 4 del Capítulo Segundo.

<sup>176</sup> A tenor de la STS, 3ª, de 19.5.1987, RJ 1987\5815, sobre el contenido de la revisión jurisdiccional de la actuación administrativa, es necesario “valorar si la decisión discrecional guarda coherencia lógica con aquellos, de suerte que cuando se aprecie una incongruencia o discordancia de la solución elegida”.

#### **4. Singularidades en la ejecución del procedimiento expropiatorio de las normas de expropiación temporal del uso de viviendas: la valoración del justiprecio como elemento común**

Partiendo de que la competencia en legislación de expropiación forzosa corresponde al Estado, en virtud del art. 149.1.18ª CE, las normas sobre expropiación temporal del uso de viviendas disponen algunas precisiones que no afectan a dicha competencia, pero que precisan el ejercicio de la potestad expropiatoria en virtud de su competencia exclusiva en materia de vivienda. Por tanto, las Administraciones competentes para realizar los procedimientos de expropiación forzosa son aquellas que lo han previsto en su normativa, y se analizarán sus singularidades en siete bloques, referentes a los territorios que han dispuesto la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas.

Con anterioridad al análisis de estas singularidades, es necesario formular una precisión común a todas estas normas, relativa a la valoración del justiprecio. Para el cálculo del justiprecio, como estamos ante una expropiación de carácter temporal<sup>177</sup> y de una facultad del dominio, en este caso el uso o el usufructo según la norma a la que nos refiramos, se aplicarán las reglas para la expropiación de las facultades del dominio, un cálculo que remitimos al apartado 5 de este Capítulo. Ninguna de las normas autonómicas determina quién debe asumir el pago de los gastos ordinarios de la vivienda. Sin embargo, cabe advertir que los gastos que deriven del uso, como se encuentra cedido, irán a cargo del beneficiario, por ejemplo el coste de los suministros, no así los derivados de la propiedad. Cuando, por razones materiales de insuficiencia económica del beneficiario, los tenga que asumir el propietario, deberá reflejarse en el justiprecio.

##### **4.1. Especialidades de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, de Cataluña**

En esta legislación, la detección de la situación de habitación anómala de la vivienda se tenía que realizar de conformidad con el art. 41 de la Ley 18/2007. Este precepto, que resta todavía vigente pese a la derogación de la medida expropiatoria del art. 42.6, establece que la Administración competente, si tiene constancia de que una vivienda o un edificio de viviendas se utiliza de forma anómala o de que un inmueble se halla en

---

<sup>177</sup> CANDELA TALAVERO, J. E., “La ocupación temporal y la expropiación forzosa”, *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, 123, 2011, pp. 39-66.

situación anómala, debe incoar el oportuno expediente administrativo para formalizar los actos de instrucción necesarios para determinar, conocer y comprobar los hechos sobre los que tiene que fundamentar la resolución.

La competencia para efectuar este expediente de comprobación de la situación anómala de la vivienda corresponde a la Administración que puede expropiar, entendida como la autonómica, pero respecto de estas actuaciones previas resulta controvertida la competencia que puedan tener los municipios, que no constituyen la Administración expropiante. Aunque la mayoría de pronunciamientos de los juzgados de lo contencioso-administrativo son favorables<sup>178</sup> a la competencia municipal, en los expedientes incoados por el ayuntamiento del municipio catalán de Terrassa, existen algunos que cuestionan dicha competencia. Las sentencias favorables al ayuntamiento validan la potestad y competencia para incoar expedientes de acuerdo con el art. 41 de la Ley 18/2007. Expresan que la deshabitación incumple la función social del derecho de propiedad, validan el procedimiento administrativo aplicado por el ayuntamiento, que da garantías suficientes sin necesidad de esperar a un futuro reglamento de desarrollo de la citada norma. Además, admiten la potestad para imponer multas coercitivas y su proporcionalidad. Finalmente, afirman que no pueden considerarse causas justificativas de deshabitación la suscripción de convenios genéricos entre una entidad bancaria y la Agencia de la Vivienda de Cataluña, la imposibilidad de su uso como consecuencia de la crisis inmobiliaria, y el hecho de que las viviendas se encuentren en comercialización o la imposibilidad de la ocupación por la inestabilidad de las fusiones y absorciones de entidades. Sin embargo, las sentencias<sup>179</sup> que resultan desfavorables al Ayuntamiento de Terrassa –provenientes de un único magistrado– no cuestionan los elementos validados por la mayoría de sentencias, aunque estiman que el plazo de dos años de deshabitación se inicia con el primer requerimiento.

El art. 42.6 de la Ley 18/2007, de Cataluña, cuyo apartado está derogado, preveía que una vez que se hubiesen puesto a disposición de los propietarios todas las medidas de fomento, en los ámbitos declarados como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada, la Administración podía declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y acordar el arrendamiento forzoso de la vivienda. La declaración del

---

<sup>178</sup> Véanse las SSSJCA Barcelona 192/2015 de 15 de julio, JUR 2015\188275, 305/2015 de 7 de octubre, JUR 2016\44323, 372/2015 de 17 de diciembre, JUR 2016\176077, 4/2016 de 14 de enero, JUR 2016\109543, y 32/2016 de 8 de febrero, JUR 2016\136802.

<sup>179</sup> Atiéndanse las SSSJCA Barcelona 343/2015 de 28 de septiembre, JUR 2015\262299, 282/2015 de 23 de noviembre, JUR 2016\49473, 401/2015 de 28 de diciembre, JUR 2016\49901, 402/2015 de 28 de diciembre, JUR 2016\51003, y 59/2016 de 7 de marzo, JUR 2016\113217.

incumplimiento de la función social debía formalizarse mediante un expediente contradictorio que permitiese al particular la defensa de sus intereses, conforme a su teorización en la doctrina alemana<sup>180</sup> y a la normativa de procedimiento administrativo, detallando las vías de fomento específicas que se hubiesen puesto a disposición. En esta declaración tenía que advertirse asimismo que, una vez transcurridos dos años desde la notificación de la declaración, si no se había corregido la situación de desocupación por causa imputable a la propiedad, la Administración podía expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda por un periodo no superior a cinco años, con la finalidad de arrendarla a terceros.

El procedimiento de expropiación temporal del usufructo tenía que ajustarse a lo establecido por la legislación urbanística y la de expropiación forzosa. De la determinación del justiprecio de la expropiación, debían deducirse los gastos asumidos por la Administración en la gestión y las eventuales obras de mejora ejecutadas en la vivienda. Sin embargo, esta consideración resulta de difícil aplicación porque no se pueden realizar gastos de gestión ni obras de mejora hasta que la Administración no haya tomado posesión de la vivienda. La resolución que ponga fin al procedimiento debe determinar la forma en la que los propietarios pueden recuperar el uso de la vivienda una vez transcurrido el plazo de expropiación temporal, en virtud del art. 1561 CC en relación con el arrendamiento, y del art. 561-16.4 del Código Civil de Cataluña en lo que se refiere al usufructo. Estas normas disponen el retorno de la vivienda a su estado originario, exceptuando el deterioro por el desgaste normal de la vivienda.

#### **4.2. Especialidades del Decreto-ley 1/2015 de Cataluña**

El art. 4 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, permite que la Administración pueda acordar la expropiación temporal y urgente, por un plazo mínimo de cuatro años y

---

<sup>180</sup> La *contradicción en el procedimiento expropiatorio* proviene de la teoría general de los derechos fundamentales de ALEXY, R., *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt, Suhrkamp, 1996, pp. 75-82, para referirse a la ponderación de los derechos fundamentales reconocidos en una norma constitucional con el carácter de principio. Además, admite derechos prestacionales frente al Estado para garantizar la libertad jurídica, que señala que sin libertad fáctica carece de valor, poniendo como ejemplo el derecho al mínimo vital, a una vivienda simple, a la educación escolar, a la formación profesional y a un nivel estándar mínimo de asistencia médica. En el mismo sentido se pronuncia LINDNER, J. F., *Theorie der Grundrechtsdogmatik*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, pp. 53-54. Una orientación cercana mantiene SCHMIDT-AßMANN, E., *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, München, C. H. Beck, 2012, pp. 75-76, quien sostiene que solamente se pueden exigir prestaciones públicas individualizadas en los términos que disponga la ley, y precisa que a falta de norma, solo en supuestos fácticos muy especiales, como cuando se alude al estándar existencial mínimo, cabe deducir pretensiones prestacionales directamente derivadas de los derechos fundamentales, con carácter excepcional. La STC 48/2005 de 3 de marzo, RTC 2005\48, ha definido la garantía del procedimiento como la “posibilidad de discutir en Derecho el contenido de la decisión [expropiatoria]”.

máximo de diez años, del usufructo de viviendas adquiridas en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria, que estén desocupadas por causa de falta de las condiciones y de los requisitos de habitabilidad, y que se encuentren en municipios considerados áreas de demanda residencial fuerte y acreditada. El art. 4.4 dispone que el procedimiento de expropiación y la determinación del justiprecio se tienen que ajustar a lo previsto en la legislación urbanística y de expropiación forzosa. La Administración debe notificar a la persona propietaria la resolución a ejecutar, ordenando la realización de las obras de conservación necesarias, con la advertencia de que su incumplimiento comportará la ejecución subsidiaria por parte de la Administración y el inicio del expediente expropiatorio del usufructo de la vivienda por causa de interés social para su posterior arrendamiento. En concreto, el art. 4.4 determina que el inicio del expediente de expropiación temporal se produce de oficio, una vez han transcurrido seis meses sin que el propietario haya puesto en conocimiento de la Administración el fin de las obras y la obtención de la cédula de habitabilidad. La resolución de inicio del expediente de expropiación lleva implícita la declaración de urgente ocupación a los efectos previstos en el art. 52 LEF.

Para la determinación del justiprecio a satisfacer por la expropiación, se han de deducir los gastos previstos por la Administración para la ejecución de las obras de conservación que permitan su habitabilidad. La norma descarta la posibilidad de vincular a la ejecución subsidiaria la exigencia por vía de apremio de los gastos de las obras, y ello restringe la discrecionalidad administrativa en la elección del medio de ejecución forzosa. La resolución que pone fin al procedimiento ha de determinar la manera en la que los propietarios pueden recuperar el usufructo de la vivienda, una vez transcurrido el plazo de expropiación temporal, según el art. 1561 CC, en relación con el arrendamiento, y el art. 561-16.4 del Código Civil de Cataluña, en relación con el usufructo.

Finalmente, la DA 1 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, establece la creación del fichero de datos de carácter personal del Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante<sup>181</sup>, es decir, aquellas que estén ocupadas sin consentimiento del propietario. Por consiguiente, deberán inscribirse las viviendas que estén adquiridas en procesos hipotecarios o mediante compensación o pago de deuda

---

<sup>181</sup> Véase *supra* apartado 4.1.1.1 del Capítulo Tercero.

con garantía hipotecaria que no dispongan de un contrato que habilite su ocupación. Los propietarios de las viviendas vacías o las ocupadas sin título habilitante deberán comunicar esta situación a la Agencia Catalana de la Vivienda, en un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la norma, y los nuevos adquirentes en un plazo de veinticinco días desde la fecha de adquisición, en virtud de la DT 2. Se puede requerir el cumplimiento de esta obligación, y su incumplimiento supone la comisión de una infracción grave contenida en el art. 124.1 f) de la Ley 18/2007, de Cataluña.

La finalidad del fichero consiste en disponer de un sistema de información sobre las viviendas vacías y ocupadas sin título habilitante inscritas en el Registro. En este sentido, este Registro<sup>182</sup> confirma que en el año 2016 se han contabilizado 45.261 viviendas vacías en Cataluña. Los usos previstos son la gestión de información y el análisis de datos; estos datos se pueden utilizar para la realización de estadísticas. Las personas o colectivos afectados se concretan en: las personas físicas titulares, adjudicatarias, terceras adquirentes o que ostenten la condición de antiguos titulares de viviendas vacías o de viviendas ocupadas sin título habilitante; sus representantes que sean también personas físicas; y las personas físicas que ostenten la representación de personas jurídicas titulares, adjudicatarias, terceras adquirentes o que tengan la condición de antiguos titulares de viviendas vacías o de viviendas ocupadas sin título habilitante.

El procedimiento de recogida de datos se ejecuta mediante formularios, denuncias, actas de inspección, comunicaciones, notas simples, certificados registrales u otros documentos en soporte de papel o en soporte electrónico. Los datos pueden tener como origen los obtenidos directamente de la persona titular de la vivienda vacía o de la vivienda ocupada sin título habilitante, los del personal inspector de la Generalitat de Cataluña, los de los entes locales y, finalmente, los de los registros públicos de las empresas suministradoras de servicios en las viviendas. La estructura básica del fichero contiene los datos de carácter identificativo, que se concretan en el nombre y apellidos, el documento de identificación y la dirección postal o electrónica, el teléfono y la firma, y cuyo tratamiento está parcialmente automatizado. Las cesiones de datos previstas a otra Administración se realizan para el ejercicio de competencias y funciones análogas, y no se prevé la transferencia de datos a otros Estados. El responsable del fichero y la

---

<sup>182</sup> Consultable en: [http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/tramit\\_fitxa.jsp?codi=20184](http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/tramit_fitxa.jsp?codi=20184).

unidad administrativa ante la que se pueden ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición es la Agencia de la Vivienda de Cataluña.

La DA 2 establece que las compañías suministradoras de servicios en la vivienda tienen que colaborar con la Administración y proporcionar, sin que sea preciso el consentimiento de las personas afectadas, la información que se requiera para la identificación y el control de las viviendas vacías, especialmente cuando las viviendas se encuentren en áreas de demanda residencial fuerte y acreditada. Esta previsión resulta innecesaria debido a que el art. 41.5 y 6 de la Ley 18/2007, de Cataluña, ya lo dispone, prescindiendo del consentimiento de los interesados, en virtud del art. 11.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal<sup>183</sup>. Por tanto, se trata de una expresión sectorial de la obligación de colaboración ciudadana<sup>184</sup> que establece el art. 18 de la Ley 39/2015.

Esta norma no concreta de manera explícita la utilidad pública o el interés social que requiere –como elemento esencial– toda expropiación forzosa, porque la ejecución de una obligación legal no supone su justificación; por tanto, se contiene de manera implícita en el Decreto-ley 1/2015 y en la Ley 18/2007. Además, la Administración dispone de otros medios que no implican la expropiación para hacer cumplir las obligaciones<sup>185</sup>, sin incumplir los deberes constitucionales de eficiencia y economía en el gasto público, previstos en el art. 31.2 CE, ni el de proporcionalidad, contenido en el art. 103 CE. Tampoco precisa los elementos reglados mediante los cuales la Administración podrá discrecionalmente decidir el tiempo de la expropiación, dentro del margen temporal que prevé la norma. Este elemento se traduce en una contravención importante de la expropiación: esta se realiza para satisfacer la necesidad del beneficiario, pero con la carencia de estos elementos reglados podría suceder que el tiempo por el que se acuerde la expropiación tienda solamente a cubrir con las rentas del posterior arrendamiento los gastos por las obras ejecutadas, prescindiendo de la necesidad del beneficiario.

<sup>183</sup> BOE de 14.12.1999.

<sup>184</sup> Respecto de la obligación de colaboración ciudadana es necesario mencionar las SSTS, 3ª, de 27.1.2009, RJ 2009\859, de 9.10.2001, RJ 2001\9714, de 28.5.2001, RJ 2001\6027, y de 15.2.2003, RJ 2003\2102, y la STC 110/1984 de 26 de noviembre, RTC 1984\110.

<sup>185</sup> PONCE SOLÉ, J., “Las viviendas vacías”, *op. cit.*, consultable en: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/04/09/las-vivienda-vacias-y-el-decreto-ley-catalan-12015-de-24-de-marzo-de-medidas-extraordinarias-y-urgentes-para-la-movilizacion-de-viviendas-provinientes-de-procesos-de-ejecucion-hipotecaria/>. PONCE SOLÉ, J., “Crisis económica, deberes jurídicos de economía y eficiencia y derecho administrativo”, en BLASCO ESTEVE, A. (coord.), *El Derecho Público de la Crisis Económica. Transparencia y Sector Público*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012, pp. 459-473.



### 4.3. Especialidades de la Ley 4/2016 de Cataluña

Las dos medidas que plantea la Ley 4/2016, de Cataluña, no detallan un procedimiento pormenorizado para su aplicación, porque la legislación de expropiación forzosa es de competencia exclusiva estatal en virtud del art. 149.1.18ª CE. Sin embargo, precisan algunos elementos que deberán ser tenidos en cuenta en su aplicación. La regulación del procedimiento en la expropiación temporal de viviendas vacías por causa de interés social viene dispuesta en el apartado tercero del art. 15. Se inicia mediante una comunicación al titular de la vivienda para que acredite que dispone de un contrato que habilita para su ocupación en el plazo de un mes. Una vez transcurrido este plazo, se inicia el procedimiento, que concluye si se alcanza un acuerdo para la cesión convencional del uso de la vivienda a una Administración para que esta establezca un arrendamiento social, que debe suscribirse en el plazo de tres meses. Esta norma opta por el procedimiento expropiatorio de urgencia porque entiende que la resolución de inicio del expediente de expropiación forzosa lleva implícita la declaración de ocupación urgente.

El apartado quinto exige que el beneficiario cumpla con la función desatendida de destino de la vivienda al uso habitacional como carga derivada de la *causa expropriandi*, en el plazo de un mes a partir de que la vivienda esté en condiciones de uso efectivo y adecuado, según precisa el apartado octavo, un concepto que cabe reconducir al cumplimiento de las condiciones de habitabilidad. Precisamente ante su incumplimiento, el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015 arbitra la expropiación temporal del usufructo para la realización de las obras de conservación necesarias.

La determinación del justiprecio se alcanzará de mutuo acuerdo o mediante la fijación por el Jurado de Expropiación de Cataluña, teniendo en cuenta el coste de adecuación de la vivienda para el uso habitacional, en virtud del apartado sexto del precepto, y el apartado noveno admite su pago fraccionado. Para la consecución de un acuerdo respecto del justiprecio, el apartado sexto de la norma se remite a los criterios del arrendamiento social previstos en el art. 5.7 de la Ley 24/2015, determinando que en caso de falta de acuerdo, será el Jurado de Expropiación de Cataluña quien lo fijará. Estos criterios de calificación del arrendamiento como *social* se refieren a:

- a) Rentas del arrendamiento posterior que garanticen que el esfuerzo por el pago del arrendamiento no supere el 10% de los ingresos ponderados de la unidad

familiar, si están por debajo del 0,89 del indicador de renta de suficiencia, o el 12% de los ingresos ponderados de la unidad familiar, si están por debajo del 0,95 de este indicador, o el 18% de los ingresos ponderados de la unidad familiar, si son iguales o superiores al 0,95 de este indicador. El *indicador de renta de suficiencia* para la valoración de situaciones de necesidad se encuentra regulado en los arts. 12-15 de la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico<sup>186</sup>. Este indicador debe estar establecido periódicamente en la correspondiente Ley de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña.

b) El ofrecimiento preferente de la vivienda afectada por el procedimiento o, alternativamente, de una vivienda ubicada dentro del mismo término municipal, salvo que se disponga de un informe de los servicios sociales municipales acreditativo de que el traslado a otro término municipal no afectará negativamente a la situación de riesgo de exclusión residencial de la unidad familiar.

c) La duración del arrendamiento debe ser de como mínimo tres años. Este plazo coincide con el plazo mínimo del arrendamiento de vivienda previsto en el art. 9 LAU 1994.

Finalmente, la norma se encomienda al principio de proporcionalidad en el uso de la potestad expropiatoria, ponderando las necesidades residenciales existentes en el municipio correspondiente y la carga con relación a la cesión de vivienda en arrendamiento asequible.

En lo que se refiere a la expropiación temporal del uso dispuesta en el art. 17, el apartado quinto del precepto opta por la expropiación urgente porque la resolución de inicio del expediente de expropiación forzosa lleva implícita la declaración de ocupación urgente. Por su parte, el apartado cuarto del precepto señala que el justiprecio se determinará de mutuo acuerdo en atención a los criterios del arrendamiento social previstos en el art. 5.7 de la Ley 24/2015 y que, en defecto de acuerdo, se establecerá por el Jurado de Expropiación de Cataluña. Para determinar el importe, también deberá tenerse en cuenta el coste de la adecuación de la vivienda, para garantizar que el

---

<sup>186</sup> BOE de 23.8.2006.

inmueble se encuentra en condiciones de uso efectivo y adecuado, de acuerdo con el art. 30 de la Ley 18/2007.

#### **4.4. Especialidades de la Ley 4/2013, de Andalucía, de la Ley Foral 24/2013, de Navarra, de la Ley 2/2014, de Canarias, y de la Ley 3/2015, del País Vasco**

Las normas dispuestas en Andalucía, Navarra, Canarias y el País Vasco plantean una serie de especialidades cuyo tratamiento es necesario agrupar en dos estadios diferenciados. A estos efectos se analizará, en primer lugar, el procedimiento contradictorio de declaración de viviendas deshabitadas, mediante el estudio de todas sus fases. Cabe precisar que la legislación del País Vasco determina la ejecución de las dos medidas de arrendamiento forzoso de forma diferenciada, motivo por el cual respecto del arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas se analizará pormenorizadamente en el apartado 4.4 de este Capítulo, y no prevé este procedimiento de declaración de viviendas deshabitadas. En segundo lugar, se examinará el procedimiento de expropiación forzosa de carácter temporal del uso de las viviendas declaradas deshabitadas, con las especialidades que introduce en las fases del procedimiento la normativa de expropiación temporal del uso de viviendas. En este caso, el examen de la normativa vasca de expropiación temporal del uso de viviendas va a tener un tratamiento unitario porque establece el mismo procedimiento.

##### **4.4.1. Procedimiento contradictorio de declaración de viviendas deshabitadas**

La declaración de viviendas deshabitadas constituye el primer paso hacia la expropiación temporal del uso de viviendas. Esta se efectúa mediante un procedimiento contradictorio previsto en el art. 5 LFSVA, en el art. 1 LFVN, y en el art. 26 LMVC. En el País Vasco no se prevé este procedimiento ni respecto del arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas ni en relación con la expropiación forzosa del uso temporal de viviendas incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, motivo por el cual no se examinará.

Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, están obligadas a proporcionar a la Administración, a requerimiento de esta, toda clase de datos, informes, antecedentes y justificantes que puedan incidir, directa o indirectamente, en la investigación de las situaciones de deshabitación o de las personas o entidades que sean responsables. El requerimiento de información, que deberá ser adecuado, pertinente y no excesivo,

tendrá que especificar la necesidad del mismo para el desarrollo de las potestades de inspección, así como su fundamento normativo. Este requerimiento podrá tener dos objetos alternativos: la investigación individualizada de situaciones de deshabitación de viviendas concretas; y la indagación de circunstancias no predefinidas en la solicitud de información, pero que resulten necesarias para determinar la acción de la Administración en el ejercicio de las potestades de inspección, conforme a los objetivos, prioridades y ámbitos territoriales o subjetivos del Plan de Inspección en materia de vivienda. La facilitación de datos para la comprobación de la deshabitación se realiza de manera distinta en función del sujeto que deba proporcionar esta información:

- a) Las compañías suministradoras de servicios, cuando lo solicite la Consejería competente en materia de vivienda remitirán, sin necesidad de contar con el consentimiento de las personas afectadas y respetando la normativa reguladora de la protección de datos, la información que se precise sobre los consumos medios de las viviendas deshabitadas. En consecuencia, se tendrán que concretar las viviendas o grupos de viviendas que tengan consumos inferiores a los que prevén las diferentes normas<sup>187</sup>, con expresión de la dirección, el nombre y apellidos o razón social de la persona titular, así como su identificación personal. La petición de la Administración podrá referirse a ubicaciones concretas o a ámbitos delimitados gráfica o descriptivamente.
- b) Las comunicaciones por parte de los ayuntamientos, previa petición de la Consejería competente en materia de vivienda y al objeto exclusivo del ejercicio de competencias en el ámbito de esta ley, se realizarán sin el consentimiento de las personas afectadas, respetando la normativa reguladora de la protección de datos. Esta información es la referida al último censo municipal o padrón de habitantes acerca de las viviendas en las que, conforme a las hojas padronales, no conste inscrita ninguna persona, especificando su ubicación, su referencia

---

<sup>187</sup> El art. 8 LFSVA dispone un anexo que prevé lo siguiente: “[c]onsumo de agua que, en defecto de información más específica, permite considerar como deshabitada la vivienda:

- inferior a 0,21 metros cúbicos por vivienda y mes

- inferior a 2,47 metros cúbicos por vivienda y año

Consumo de electricidad que, en defecto de información más específica, permita considerar como deshabitada la vivienda:

- inferior a 24 kilovatios/hora por vivienda y mes

- inferior a 291 kilovatios/hora por vivienda y año”. En el mismo sentido se contiene en el art. 42 *ter* de la Ley Foral 1/2010, de Navarra, modificada por la Ley Foral 24/2013. En Canarias, el art. 26 LMVC se remite al desarrollo reglamentario de estos indicadores, que no se ha producido, de la misma manera que el art. 64 LPPV.

catastral, el nombre y apellidos o razón social, la identificación personal y el domicilio de sus titulares.

c) Las comunicaciones por parte de las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, entidades de gestión de activos y entidades inmobiliarias viene determinado por la Consejería competente en materia de vivienda. Las denominadas *personas jurídicas financieras*<sup>188</sup> tendrán que enviar, sin el consentimiento de las personas afectadas y respetando la protección de datos, la información sobre las viviendas de su titularidad que se encuentren deshabitadas, con indicación de la ubicación detallada, la referencia catastral, el número de finca registral, el nombre y apellidos o la razón social, y la identificación personal. En caso de tener el carácter de vivienda protegida, deberá especificarse la resolución de calificación.

Estas comunicaciones tendrán que remitirse a la Administración solicitante en el plazo de treinta días, a computar desde la recepción de la petición de información. Las actuaciones previas no interrumpirán el plazo de prescripción de las eventuales infracciones. Cuando la información exigida se conserve en soporte informático, deberá suministrarse en dicho soporte en el caso de que sea requerido. Las actuaciones de inspección y las peticiones de información se incardinan en la aplicación de los planes de inspección en materia de vivienda.

Respecto de la instrucción del procedimiento contradictorio de declaración de vivienda deshabitada, la competencia para la tramitación del procedimiento en cuanto al inicio, la tramitación y la resolución, así como imposición de las sanciones que se deriven, corresponde a la Consejería competente en materia de vivienda. El procedimiento se tramitará conforme a lo establecido en la Ley 39/2015, porque el procedimiento administrativo común es una competencia exclusiva del Estado, en virtud del art. 149.1.18ª CE.

El procedimiento se dirigirá contra el titular registral de la vivienda deshabitada o, en su defecto, contra el titular catastral de la vivienda o grupo de viviendas. Se considerarán interesados en el procedimiento a los titulares de derechos reales y situaciones jurídicas, inscritos y anotados en el Registro de la Propiedad, sin perjuicio de las comunicaciones a los titulares de derechos o intereses legítimos. Si la vivienda pertenece en régimen de

---

<sup>188</sup> Véase *supra* apartado 4.5 del Capítulo Segundo.

comunidad ordinaria indivisa a varias personas titulares, o a una comunidad o entidad sin personalidad jurídica de la que no se tenga constancia de su representación legal, cada titular, en virtud de su responsabilidad solidaria, es considerado como representante a los efectos de la tramitación del procedimiento, sin perjuicio de la comunicación a los demás cotitulares o personas de la comunidad. Cuando la titularidad de la vivienda objeto del procedimiento contradictorio corresponda a una persona jurídica, no se considerará excluida<sup>189</sup> del ámbito de aplicación de las normas. A estos efectos, se entiende por titularidad la que recaiga en forma de pleno dominio y en forma de participación mayoritaria en un condominio sobre la misma.

La incoación del procedimiento se formalizará mediante el acuerdo de la Consejería competente en materia de vivienda. Se dará traslado de este acuerdo a las personas interesadas y al Registro de Viviendas Deshabitadas<sup>190</sup>, para que se proceda a la apertura de una hoja registral con asignación de un número identificativo provisional. En el acuerdo de inicio del procedimiento contradictorio se especificarán los indicios de deshabitación<sup>191</sup> que dan lugar a la apertura del procedimiento, y se abrirá el trámite de audiencia por un periodo de diez días, a contar desde la notificación del mismo, para alegar lo que los interesados estimen oportuno y aportar o proponer pruebas. En caso de que las personas interesadas acrediten o justifiquen la inexistencia de los indicios de deshabitación que hubiesen motivado el inicio del procedimiento contradictorio, se dictará resolución de terminación estimando las alegaciones formuladas en este sentido y ordenando el archivo del procedimiento. Asimismo, se deberá dar traslado de la terminación del procedimiento al Registro de Viviendas Deshabitadas al objeto de que se proceda a la anulación de la hoja registral abierta y del número identificativo provisionalmente asignado tras la incoación del procedimiento. Si no se presentan alegaciones o cuando estas no desvirtúen los indicios de deshabitación que motivaron la incoación del procedimiento, continuará la instrucción del procedimiento.

Una vez haya transcurrido el plazo de audiencia de diez días previsto en la incoación del procedimiento, se dictará el acuerdo en el que se especifiquen las medidas de fomento destinadas a facilitar el arrendamiento de la vivienda que se hayan ofrecido. Se concederá el plazo de un mes, a contar desde la notificación del acuerdo, para que el propietario se manifieste sobre su aceptación; durante este plazo se suspende el

---

<sup>189</sup> Véase *supra* apartado 4.3.2 del Capítulo Tercero.

<sup>190</sup> Véase *infra* apartado 4.3.1.7 de este Capítulo.

<sup>191</sup> Véase *supra* apartado 3.3.4 del Capítulo Segundo.

procedimiento a los efectos del cómputo del plazo máximo de resolución. Este acuerdo no se adoptará en el supuesto de que la titularidad de la vivienda objeto del procedimiento contradictorio se refiera a una persona jurídica constituida regular o irregularmente, en cuyo caso continúa el procedimiento sin este trámite. Una vez ha concluido el plazo sin que la persona titular se haya pronunciado por escrito sobre la aceptación de estas medidas, el procedimiento quedará automáticamente reanudado. En el supuesto de que se acepten de manera total o parcial las medidas de fomento propuestas, se dictará acuerdo de suspensión del procedimiento, y el propietario deberá comunicar a la Consejería competente en materia de vivienda, en el plazo de dos meses desde la aceptación de las medidas, la fecha de inicio de la situación de efectiva habitación.

Cuando transcurran dos meses desde la aceptación sin que el propietario haya comunicado el inicio de la situación de efectiva habitación, se dictará un acuerdo levantando la suspensión y ordenando la continuación de la instrucción del procedimiento. Si el propietario manifiesta la aceptación de las medidas de fomento y comunica la fecha en la que se inicia la efectiva habitación, se mantendrá la suspensión del procedimiento hasta que se acredite el cumplimiento efectivo del destino habitacional de la vivienda. Este destino se entenderá formalizado si la habitación existe durante los siguientes seis meses de forma ininterrumpida a contar desde la fecha de inicio.

En el caso de que no pueda acreditarse el mantenimiento ininterrumpido de la efectiva habitación, se dictará un acuerdo levantando la suspensión y ordenando la continuación del procedimiento. Sin embargo, si se acredita la efectiva habitación durante seis meses ininterrumpidos, a contar desde la fecha de inicio comunicada por el propietario, se dictará resolución de terminación del procedimiento. En esta resolución se acordará el archivo de las actuaciones, aunque no se producirá la anulación de la hoja registral incluso cuando no llegue a producirse el asiento de inscripción de vivienda deshabitada. Una vez acordado el inicio del procedimiento, si el titular de la vivienda, pese a no aceptar las medidas de fomento, acredita que le ha dado destino habitacional, se dictará resolución acordando la suspensión del procedimiento.

Finalmente, cuando se haya mantenido la deshabitación durante seis meses, se dictará una resolución de terminación del procedimiento acordando el archivo de las actuaciones, aunque tampoco se producirá la anulación de la hoja registral, pese a que

no llegue a producirse el asiento de inscripción de vivienda deshabitada. En caso de que no se pueda acreditar el mantenimiento ininterrumpido de la efectiva habitación en el plazo indicado, se dictará acuerdo levantando la suspensión y ordenando la continuación del procedimiento. Si se vuelve a constatar la existencia de indicios de deshabitación en el plazo de un año desde la resolución de archivo, se podrá volver a incoar el procedimiento contradictorio sin necesidad de realizar el ofrecimiento de las medidas de fomento.

En relación con los medios de prueba, las personas interesadas podrán solicitar la apertura de un periodo de prueba, con expresa mención de los medios de prueba que proponen. El acuerdo que autorice la apertura del periodo de prueba, que se notificará a las personas interesadas, podrá rechazar de forma motivada la práctica de las pruebas que se hubiesen propuesto cuando sean improcedentes. En caso de que, pese a solicitarse que se abra periodo de prueba, no se proponga medio alguno, no procederá la apertura del mismo, excepto si media el acuerdo del órgano instructor; en consecuencia, se notificará la apertura a las personas interesadas, conforme al art. 77 de la Ley 39/2015, por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez. La carga de la prueba corresponderá siempre a quien haga valer su derecho y se practicará por él mismo o a su costa. Cuando la prueba se articule a través de la emisión de un informe de un órgano administrativo o entidad pública que se admita a trámite, se entiende que tiene carácter preceptivo y vinculante para la resolución del procedimiento, con los efectos previstos en el art. 80 de la Ley 39/2015.

Respecto de la resolución del procedimiento, una vez ha transcurrido el plazo de alegaciones y se han practicado las pruebas que hubiesen sido declaradas pertinentes, se formulará una propuesta de resolución. Esta resolución deberá suscribirse por el inspector o el personal funcionario habilitado, con expresa valoración de las pruebas admitidas, así como de la estimación o desestimación total o parcial de las alegaciones presentadas.

La propuesta de resolución se tiene que notificar a las personas interesadas cuando se tengan en cuenta nuevos hechos, alegaciones, pruebas o documentos, o que no sean conocidos. La resolución declarativa de vivienda deshabitada será notificada al propietario y a las personas interesadas en el procedimiento. De la resolución declarativa se dará traslado al Registro de Viviendas Deshabitadas para proceder a su inscripción, y al ayuntamiento en cuyo término se ubique la vivienda, para aplicar el



recargo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles. El plazo máximo para resolver el procedimiento es de un año desde su incoación, transcurrido el cual se producirá la caducidad del procedimiento.

El Registro de viviendas deshabitadas constituye el instrumento básico para el control y seguimiento de las viviendas que, por concurrir los supuestos previstos, hayan sido declaradas deshabitadas, y ello al servicio del ejercicio de las potestades administrativas que reconoce la ley. Este Registro cumple la misma finalidad que el previsto en la normativa catalana. Tienen acceso al Registro las resoluciones declarativas de viviendas deshabitadas y otras resoluciones que reflejen actuaciones o circunstancias con incidencia en la situación de deshabitación.

Este Registro tiene carácter autonómico y depende de la Consejería con competencia en materia de vivienda, que estará obligada a mantener el mismo. La efectiva constitución del Registro de Viviendas Deshabitadas conllevará la creación de un fichero de datos de titularidad pública, a los efectos previstos en la normativa sobre protección de datos de carácter personal y con arreglo al art. 20 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal<sup>192</sup>. La utilización de la información del Registro para la confección de estadísticas oficiales deberá cumplir lo dispuesto en la normativa sobre estadística. Sin embargo, aunque la norma se remita a un desarrollo reglamentario sobre las clases de asientos, las resoluciones y actos inscribibles, los plazos y las causas de cancelación de los asientos o anulación de las hojas registrales, no se ha producido por la falta de aplicación de la expropiación temporal del uso de viviendas. Respecto del País Vasco, disponemos de datos propios relativos a las viviendas deshabitadas, como los analizados sobre Cataluña<sup>193</sup>. En este sentido, en el País Vasco existen 86.325 viviendas deshabitadas<sup>194</sup>, de las cuales 27.628 son viviendas de temporada y 58.697 están permanentemente deshabitadas. Sin embargo, los únicos datos accesibles respecto de Navarra, Andalucía, Canarias, la Comunidad Valenciana y Extremadura se refieren a los formulados en el Censo<sup>195</sup> de población y Viviendas de 2011, de carácter estatal, conforme al cual existían 35.466

---

<sup>192</sup> BOE de 14.12.1999.

<sup>193</sup> Véase *supra* apartado 4.2 de este Capítulo.

<sup>194</sup> Consúltase la estadística de vivienda vacía del País Vasco de 2015 en: [http://www.eustat.eus/elementos/ele0011600/ti\\_Viviendas\\_de\\_la\\_CA\\_de\\_Euskadi\\_por\\_tipo\\_segun\\_territorio\\_historico/tbl0011633\\_c.html#axzz4NSLYVbuW](http://www.eustat.eus/elementos/ele0011600/ti_Viviendas_de_la_CA_de_Euskadi_por_tipo_segun_territorio_historico/tbl0011633_c.html#axzz4NSLYVbuW).

<sup>195</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censo de Población y Viviendas 2011*, de 18 de abril de 2013, consultable en: [http://www.ine.es/censos2011\\_datos/cen11\\_datos\\_inicio.htm](http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm).

viviendas vacías en Navarra, 637.221 en Andalucía, 138.262 en Canarias, 505.029 en la Comunidad Valenciana, y 105.173 en Extremadura.

#### **4.4.2. Procedimiento de expropiación forzosa de carácter temporal del uso de las viviendas deshabitadas**

El procedimiento de expropiación forzosa en este ámbito viene regulado en la DA 1 LFSVA, en el art. 7 LFN, en la DA 4 LMVC, y en el art. 74 LVPV, en este caso referente a la expropiación forzosa del uso temporal de viviendas incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria. Sobre la declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, existen tres supuestos diferentes:

- a) Se declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria. Esta expropiación se realiza por un plazo de tres años en Andalucía, Canarias y en la modalidad expropiatoria del País Vasco, salvo en Navarra, que se establece un plazo máximo de cinco años, a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente.
- b) También se declara de interés social 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, tengan que responder con su propia vivienda habitual<sup>196</sup>, por encontrarse incursas en un procedimiento de ejecución o apremio instado por una entidad financiera, sus filiales inmobiliarias o entidad de gestión de activos.
- c) Asimismo, se declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas dadas de alta en la Seguridad Social como autónomas o

<sup>196</sup> MORETÓN SANZ, M. F., “Vivienda familiar y subrogación hipotecaria en tiempos de crisis: notas sobre los pactos internos entre codeudores solidarios”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 720, 2010, pp. 1748-1749, critica el otorgamiento de préstamos hipotecarios por parte de las entidades financieras, sin las debidas garantías, porque ello influye en el aumento de las ejecuciones hipotecarias y en la reducción drástica de la concesión de préstamos en la actualidad. En el mismo sentido se expresa BERROCAL LANZAROT, A. I., “La protección del deudor hipotecario en el actual contexto de crisis económica”, *op. cit.*, p. 18.

trabajadoras por cuenta propia que se encuentren en especiales circunstancias de emergencia social, cuya vivienda habitual constituya garantía de un préstamo bancario concedido para hacer frente al desempeño de su actividad profesional, y que se encuentren incurso en un procedimiento de ejecución o apremio instado por la entidad financiera concedente del crédito.

El procedimiento de expropiación temporal del uso de viviendas se tendrá que ajustar a la legislación de expropiación forzosa. La resolución que dé inicio al procedimiento se comunicará al órgano judicial que esté conociendo del procedimiento de ejecución hipotecaria o apremio correspondiente. Se declara de urgente ocupación, a los efectos previstos en el art. 52 LEF, la expropiación cuyo interés social se ha referido en los tres supuestos del apartado anterior. Una vez terminadas todas las actuaciones preparatorias, el procedimiento expropiatorio se inicia con el acuerdo de necesidad de ocupación, que concreta el interés social y la necesidad de ocupación. La forma que reviste este acuerdo difiere según la norma a la que nos refiramos. En Andalucía, Canarias y el País Vasco se articula mediante un Decreto del Consejo de Gobierno, previa información pública y de manera motivada, justificando el interés social y la necesidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa temporal del uso de viviendas. Mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, podrá delegarse dicha competencia en la Consejería competente en materia de vivienda. Por su parte, en Navarra se prevé su articulación a través de una orden foral del Consejero competente en materia de vivienda.

El anuncio de publicación podrá incluir la citación para el levantamiento del acta previa de ocupación. Cabe entender que esta citación también se tiene que formular a los interesados, en virtud del art. 52.2 LEF. Una vez publicado el acuerdo de necesidad de ocupación, según se ha realizado en los dos expedientes incoados en Andalucía<sup>197</sup>, se abre un plazo para que la entidad expropiada se pronuncie sobre el mutuo acuerdo o la adquisición amistosa prevista en el art. 24 LEF. En esta fase del procedimiento, se da la posibilidad de pactar con el beneficiario los términos de la cesión del uso temporal de la vivienda. En el acta de ocupación se establecerá la forma en la que el propietario recuperará el uso de la vivienda una vez transcurrido el plazo de expropiación temporal

---

<sup>197</sup> Véase *infra* apartado 5 de este Capítulo.

del uso, sin establecer más precisiones al respecto, constituyendo uno de los motivos por los que se han impugnado<sup>198</sup> estas normas.

Las solicitudes se tramitarán según el orden riguroso de incoación salvo que, en los supuestos de especial vulnerabilidad<sup>199</sup> o en el caso de que el lanzamiento sea inminente, se dicte una resolución motivada en la que se disponga una preferencia distinta. En los supuestos que afecten a una vivienda, será competente para la resolución del procedimiento la persona titular de la Delegación Territorial o Provincial en materia de vivienda. Si la afectación alcanza a una generalidad de situaciones, corresponderá a la persona titular de la Dirección General competente en materia de vivienda. En todas las normas, tendrán un orden preferente en la tramitación aquellas personas cuya vivienda esté sometida a algún régimen de protección pública, y en el País Vasco se amplía a los supuestos en los que el lanzamiento sea inminente.

La documentación a aportar para el inicio del expediente de expropiación forzosa se encuentra determinada en todas las normas que analizamos, excepto en el País Vasco, que se remite a su desarrollo reglamentario, que todavía no se ha realizado. Para el inicio del procedimiento de expropiación forzosa, la persona interesada deberá aportar la solicitud dirigida al efecto y la documentación acreditativa del proceso de ejecución hipotecaria en el que su vivienda se encuentre incurso. Este elemento supone una especialidad<sup>200</sup> respecto de la incoación de un expediente de expropiación ordinario o de urgencia, porque la incoación en ese caso se produce de oficio. No se observa esta incoación a instancia de parte en la Ley 18/2007, ni en el Decreto-ley 1/2015, ni en la Ley 4/2016, de Cataluña. Además, la persona interesada deberá aportar la documentación acreditativa de la situación económica de la persona interesada<sup>201</sup>, la

---

<sup>198</sup> MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, p. 408, explica que “[e]ntre los argumentos de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno aparece el de la indeterminación del acta que vulnera el principio de seguridad jurídica. Sin embargo, tampoco se puede decir que las disposiciones relativas al acta previa del artículo 52 de la LEF sean un ejemplo de precisión jurídica, sobre todo si se recuerda el abuso que todas las Administraciones públicas hacen de la expropiación urgente”.

<sup>199</sup> Véase *supra* apartado 4.3 del Capítulo Segundo.

<sup>200</sup> MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, pp. 406-407, expresa sobre esta solicitud que no supone ninguna anomalía porque el interesado que insta el procedimiento expropiatorio no es otro que el beneficiario, es decir, el deudor hipotecario, o en su caso avalista, de la vivienda objeto de ejecución.

<sup>201</sup> Esta documentación se conforma de: a) Certificado de rentas y, en su caso, certificado referente a la presentación del impuesto de patrimonio, expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria con relación a los últimos cuatro ejercicios tributarios; b) Últimas tres nóminas percibidas; c) Certificado expedido por la entidad gestora de las prestaciones, en el que figure la cuantía mensual percibida en concepto de prestaciones o subsidios por desempleo; d) Certificado acreditativo de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas y las entidades locales; e) En caso de ser trabajador por cuenta propia, se aportará el

acreditativa de los ingresos por los miembros de la unidad familiar, en los términos establecidos para la persona beneficiaria, la acreditativa del número de personas que habitan la vivienda<sup>202</sup>, la relativa a la titularidad de los bienes<sup>203</sup>, la declaración responsable de la persona deudora o deudoras relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos en la norma y el informe de los servicios sociales comunitarios del municipio sobre la situación de emergencia o exclusión social en que puede quedar el beneficiario en caso de lanzamiento.

Cuando la persona beneficiaria haya incurrido en falsedad u ocultación de información en el cumplimiento de los requisitos contemplados o en la presentación de la documentación, perderá la condición de beneficiaria. La Consejería competente en materia de vivienda vigilará el cumplimiento de los requisitos referidos. Estas normas reconocen el derecho de reversión<sup>204</sup> y, en particular, concretan su aplicación en dos casos: cuando las circunstancias de la persona beneficiaria se modifican antes de transcurrir el plazo de la expropiación, de manera que pueda ejercer el derecho a la vivienda en términos análogos a los que posibilita la vivienda que fue objeto del procedimiento de ejecución hipotecaria; y en el caso de que se pierda la condición de beneficiario. Por último, si el beneficiario se niega a desalojar la vivienda, como el transcurso del plazo de la expropiación temporal extingue su derecho de uso sobre la vivienda, procederá la acción posesoria de recobrar la posesión<sup>205</sup>, prevista en el art. 446 CC, y que se articula mediante el art. 250.1.4ª LEC, siguiendo los trámites del juicio verbal, de conformidad con el art. 125 LEF.

En el procedimiento expropiatorio general, el beneficiario es quien debe satisfacer el justiprecio, y solo subsidiariamente la Administración expropiante, en caso de insolvencia del beneficiario, de acuerdo con el art. 5.2.5ª REF. En la legislación de

---

certificado expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria o si estuviese percibiendo la prestación por cese de actividad, el certificado expedido por el órgano gestor en el que figure la cuantía mensual percibida; f) Alternativamente a la presentación del conjunto de documentación citada, la persona interesada podrá limitarse a presentar autorización a la Administración actuante para la consulta de los datos fiscales y de seguridad social ante los registros de la Administración competente.

<sup>202</sup> Esta acreditación se formalizará mediante los siguientes documentos: a) Libro de familia o documento acreditativo de la inscripción como pareja de hecho; b) Certificado de empadronamiento relativo a las personas empadronadas en la vivienda, con referencia al momento de la presentación de los documentos acreditativos y a los seis meses anteriores.

<sup>203</sup> Esta titularidad se demostrará a través de los siguientes documentos: a) Certificados de titularidades expedidos por el Registro de la Propiedad en relación con cada uno de los miembros de la unidad familiar o, alternativamente, declaración responsable y autorización de consulta a la Administración actuante para solicitar los datos catastrales y del Registro de la Propiedad; b) Escrituras de compraventa de la vivienda y de constitución de la garantía hipotecaria y otros documentos justificativos, en su caso, del resto de las garantías reales o personales constituidas, si las hubiere.

<sup>204</sup> Véase *supra* apartado 3.10 de este Capítulo.

<sup>205</sup> Véase *supra* apartado 3.13 de este Capítulo.

expropiación temporal del uso de viviendas, la persona beneficiaria deberá pagar a la Administración expropiante una cantidad en concepto de *contribución al pago del justiprecio*. La justificación del establecimiento de esta obligación se encuentra en que, como se ha explicado, tanto la Administración expropiante como el beneficiario se consideran *beneficiarios*<sup>206</sup> de la expropiación, el primero de manera *directa* y el segundo de manera *indirecta*. Esta cuantía de contribución al justiprecio tiene dos limitaciones:

- a) Que no sea superior a la cuantía del justiprecio.
- b) Que no supere cierta proporción de los ingresos de la unidad familiar, esto es:
  - a') Una cuantía no superior al 30% de los ingresos, y no superior al 15% si los ingresos no superan el salario mínimo interprofesional, como dispone el art. 74.6 LVPV.
  - b') Una cuantía no superior al 25% de los ingresos<sup>207</sup>, según se establece en Andalucía, Navarra y Canarias.

Una vez se ha iniciado el expediente de justiprecio, la Administración expropiante, cuando no se haya producido la ocupación de los bienes expropiados, puede desistir expresa o tácitamente de la expropiación. La Administración no está obligada a proseguir el expediente expropiatorio, sino a indemnizar los daños y perjuicios originados a los expropiados<sup>208</sup>.

Estas normas no precisan los criterios objetivos para calcular la contribución del beneficiario, ya que fijan solamente el máximo, que oscila entre el 25% y el 30% de los ingresos de la unidad familiar, pero sin establecer un mínimo o unos baremos para el cálculo<sup>209</sup>. Tampoco prevén la contingencia del impago de la contribución al justiprecio del beneficiario, aunque en este caso quien satisfará el justiprecio será la Administración expropiante, como sucede en una expropiación ordinaria, de manera que

<sup>206</sup> Véase *supra* apartado 4.1.2 del Capítulo Cuarto.

<sup>207</sup> MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, p. 411, concreta que “[e]n función de los ingresos del beneficiario, y siempre que reúna los requisitos para alcanzar dicha condición [...], y en relación con el valor de la vivienda que se tome como base para calcular el justiprecio, pueden darse casos de beneficiarios que abonen la totalidad del justiprecio, mientras que otros contribuyan sólo parcialmente”.

<sup>208</sup> SSTs, 3ª, de 5.12.2012, RJ 2013\650, de 22.10.2013, RJ 2013\7363, de 28.9.1985, RJ 1985\2398, de 21.12.1990, RJ 1990\10513, de 18.2.1993, RJ 1993\812, de 28.3.1995, RJ 1995\2075, de 21.2.1997, RJ 1997\991, de 2.6.1989, RJ 1989\4308, y de 23.3.1993, RJ 1993\1913.

<sup>209</sup> MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, p. 411, propone el pago periódico del justiprecio como una renta mensual durante el plazo de la expropiación.

no resulta necesaria esta previsión<sup>210</sup>. Pese a esta elusión normativa, todas las normas establecen que se controlará el pago de las cantidades a las que esté obligado el beneficiario. De esta previsión se desprende que el incumplimiento del pago puede conllevar la pérdida de la condición de beneficiario, originando a su vez el derecho de reversión por parte del sujeto expropiado. Para evitar este supuesto, que si la medida se aplicase ostensiblemente probablemente cabe suponer que sería frecuente, estas normas deberían haber previsto supuestos de exención cuando el beneficiario tenga insuficiencia económica o falta de ingresos para afrontar el pago del justiprecio.

La contribución parcial del beneficiario se traduce en una exención parcial del pago del justiprecio al que, en condiciones normales, estaría obligado. Por tanto, la cantidad restante la deberá aportar la Administración expropiante para poder abonar el justiprecio debido al sujeto expropiado. La exención parcial del pago del justiprecio requiere, como mínimo, de mayor justificación, puesto que contraviene abiertamente el art. 5.2 apartado 5 REF, que establece que el beneficiario debe pagar el justiprecio de la expropiación. En definitiva, esta contribución al pago del justiprecio permite suplir dicha obligación por razones de justicia social, puesto que se trata de personas que van a ser lanzadas de su vivienda y en cuyo favor se realiza la expropiación.

Cuando las normas disponen que el beneficiario contribuya en una parte al pago del justiprecio, lo prevén para no incumplir con la obligación del pago del justiprecio que tiene el beneficiario en cualquier expropiación. Este elemento posibilita que se afirme que, si por razón del instrumento utilizado para constituir un arrendamiento se tiene que alterar su configuración ordinaria, significa que no es apropiado para las situaciones que pretende mitigar, tales como la carencia habitacional ante el lanzamiento producido por la insuficiencia económica del deudor hipotecario, junto con el arrendatario en el caso LVPV.

La imposibilidad de llevar a cabo la ejecución de la ocupación de la vivienda por causas relacionadas con el procedimiento de desahucio o apremio, así como por otras causas no imputables a la Administración, no implica el reconocimiento de derecho alguno a la persona beneficiaria de la expropiación; por tanto, el silencio administrativo tiene

---

<sup>210</sup> Cfr., *Ibid.*, p. 412, que considera que en ciertos casos excepcionales de emergencia social debería ser la Administración quien asumiera el 100% del pago del justiprecio. Cabe considerarlo como una posibilidad para mejorar la técnica legislativa, pero ello ya sucede de manera ordinaria, sin necesidad de que las normas lo prevean. Por su parte, MENÉNDEZ REXACH, A., “La responsabilidad de la Administración expropiante en caso de impago del justiprecio por el beneficiario”, *Justicia Administrativa*, 60, 2013, pp. 22-23, quien expresa que existen razones para fundamentar la responsabilidad de la Administración, en este caso porque la existencia del beneficiario depende de una decisión de la Administración.

carácter negativo. La expropiación se realizará en función de la disponibilidad presupuestaria. Solamente Andalucía precisa cómo se concretará esta vinculación presupuestaria. En términos anuales, el gasto destinado a esta actuación será el equivalente a la resultante de aplicar los recargos por presentación extemporánea de la fianza y sus intereses de demora así como la remuneración, según el tipo de interés retributivo de las cuentas, al saldo vivo del conjunto de los depósitos por fianzas de arrendamiento y suministros. El hecho de supeditar la eficacia de la medida a la disponibilidad presupuestaria<sup>211</sup>, denota que es un instrumento que no va a poder tener todo el alcance deseable. Además, no es un instrumento apropiado en cuanto a su coste si requiere de esta financiación, porque contraviene los principios de eficiencia y economía del art. 31.2 y 33.3 CE.

Estas disposiciones gozan de efecto retroactivo, porque solamente se aplican a los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria o apremio que se hubieran iniciado antes de la entrada en vigor de estas normas, en dos casos: cuando no se hubiese ejecutado el lanzamiento; o cuando se hubiese producido el lanzamiento después de su entrada en vigor pero la vivienda estuviese desocupada. En consecuencia, la norma tiene efecto retroactivo mínimo, por lo que no altera el proceso de ejecución hipotecaria.

#### **4.5. Especialidades del arrendamiento forzoso de la vivienda deshabitada previsto en la Ley 3/2015 del País Vasco**

Llegados a este punto, conviene recordar que en el País Vasco se prevén dos medidas distintas: la expropiación forzosa del uso temporal de viviendas incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, prevista en el art. 74 LVPV y cuyo procedimiento expropiatorio coincide con el resto de las normas –salvo en el procedimiento previo de declaración de vivienda deshabitada–, y el arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas, dispuesto en el art. 59 LVPV. Como hemos señalado anteriormente, respecto del arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas se producen especialidades en cuanto al procedimiento, y por este motivo resulta procedente un análisis diferenciado.

De esta manera, el art. 56 LVPV establece que la declaración de vivienda deshabitada, por mantenerse en este estado de forma continuada durante un plazo de dos años, podrá

---

<sup>211</sup> Véase *infra* apartado 5 de este Capítulo.



acordarse por el ayuntamiento correspondiente o, en su defecto, por el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco, previa audiencia al ayuntamiento respectivo. En cualquier caso, la resolución irá precedida de un procedimiento administrativo con audiencia a los titulares de la vivienda. Los titulares de viviendas deshabitadas podrán ceder su gestión en régimen de arrendamiento a la Administración y a las entidades públicas con competencias o facultades en materia de vivienda, en las condiciones que se determinen en los convenios y programas aprobados al efecto.

Por su parte, el art. 59 prevé el arrendamiento forzoso de la vivienda deshabitada. Esta medida se podrá imponer en aquellas viviendas declaradas deshabitadas y que se ubiquen en ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda, tanto en sectores urbanos de suelo residencial como en áreas de regeneración, en cascos históricos, centros urbanos, barrios urbanos y ámbitos consolidados por la urbanización, recayendo únicamente sobre viviendas declaradas deshabitadas que se mantengan desocupadas transcurrido un año desde su declaración. El arrendamiento forzoso podrá imponerse por los ayuntamientos y, subsidiariamente, por el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco, en cuyo caso deberá concederse audiencia al ayuntamiento respectivo.

La imposición del arrendamiento forzoso se tramitará de conformidad con lo dispuesto en la LEF y, una vez declarada la procedencia del arrendamiento forzoso, el titular de la vivienda deberá sufragar los gastos asumidos por la Administración en la gestión y el coste de las obras de acondicionamiento o mejora que resulten precisas para garantizar las condiciones de habitabilidad. En el acuerdo o resolución firme en vía administrativa, por el que se describa la vivienda y se imponga el arrendamiento, se deberán determinar las condiciones de mantenimiento de la vivienda en arrendamiento así como su plazo, que no será superior a cinco años prorrogables a cinco años más. El arrendatario se seleccionará de entre los demandantes de arrendamiento del Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales.

#### **4.6. Especialidades de la Ley 2/2017, de la Comunitat Valenciana, y de la Ley 2/2017, de Extremadura**

El procedimiento de expropiación del derecho al usufructo temporal de la vivienda de la Comunidad Valenciana y Extremadura, previsto respectivamente en el art. 13 LFSVCV y

en el art. 2 LESVE, deberá ajustarse a la legislación de expropiación forzosa estatal, en virtud del art. 149.1.18ª CE. Sin embargo, estas normas introducen especialidades para poder articular una expropiación en este ámbito. El procedimiento de expropiación forzosa se iniciará mediante solicitud de la persona interesada en Extremadura, que deberá cumplir con los requisitos de los beneficiarios de la expropiación; aunque en la Comunidad Valenciana se omite este elemento, cabe entender que es un procedimiento que solamente se puede iniciar a instancia de parte. La resolución administrativa que acuerde el inicio del procedimiento se deberá comunicar al órgano judicial que esté conociendo del procedimiento de ejecución hipotecaria de que se trate. Mediante Decreto del Consejo de Gobierno se declarará, previa información pública y motivadamente, la urgente ocupación a efectos de expropiación forzosa temporal del uso de viviendas. Asimismo, en ambas normas se precisa que el anuncio de publicación podrá incluir la citación para el levantamiento del acta previa y, en su caso, su elevación a acta de ocupación del bien, siempre que la Administración expropiante proceda al pago del depósito previo, como exige el art. 52.6 LEF.

En el acta de ocupación se establecerán los requisitos para que el propietario de la vivienda pueda recuperar el usufructo una vez transcurrido el plazo de expropiación. El sujeto expropiado podrá ejercitar el derecho de reversión si las circunstancias de la persona beneficiaria se modificaran antes de transcurrir el plazo de la expropiación, y cuando el beneficiario pierda dicha condición. En este sentido, en la Comunidad Valenciana se precisa que el reversionista deberá restituir a la Administración expropiante del usufructo la parte proporcional del justiprecio recibido en relación al período que falte por completar, hasta el plazo máximo de la expropiación. La legislación de Extremadura advierte que cuando la persona beneficiaria haya incurrido en falsedad u ocultación de información en el cumplimiento de los requisitos exigidos o en la presentación de la documentación perderá la condición de beneficiaria. La Consejería competente en materia de vivienda vigilará el cumplimiento de los requisitos referidos y el pago de la contribución al justiprecio.

El pago del justiprecio se articula de manera diferente en estas normas. Ambas exigen que la persona o unidad de convivencia beneficiaria quedará obligada al pago a la Administración expropiante de una cantidad en concepto de contribución al pago de justiprecio. Sin embargo, en la Comunidad Valenciana se establece como máximo una contribución de un 25% en relación con los ingresos anuales de la unidad de convivencia que conviva en la vivienda, a efectos del IPREM, y no puede superar al

justiprecio, incluidos los intereses de demora y los exigibles legalmente a la Administración, ya sea determinado de mutuo acuerdo o por el Jurado de Expropiación correspondiente. Esta norma introduce una novedad positiva y es que prevé un supuesto de exención del pago del justiprecio, una medida que, en atención a la falta de capacidad económica del deudor hipotecario sujeto a una ejecución hipotecaria de la que se deriva el lanzamiento, resulta oportuna. Este supuesto de exención no se dispone en Andalucía, Navarra, Canarias ni en el País Vasco, cuando todas estas normas establecen una contribución en el pago del justiprecio al beneficiario. Este supuesto se sustancia cuando los ingresos de la unidad de convivencia no excedan del salario mínimo interprofesional, por cada miembro de la unidad de convivencia que acredite algún tipo de ingreso, para la anualidad en la que se dé esta circunstancia. Por su parte, en Extremadura solamente se establece como límite máximo una contribución de un 30% en relación con los ingresos de la unidad familiar y que no sea superior a la cuantía del justiprecio. La imposibilidad de llevar a cabo la ejecución de la ocupación de la vivienda por causas relacionadas con el procedimiento judicial de ejecución hipotecaria o el lanzamiento como medida ejecutiva, así como por otras causas no imputables a la Administración, no implica el reconocimiento de derecho alguno a la persona beneficiaria de la expropiación, según prevén ambas normas.

La Comunidad Valenciana establece que la valoración del justiprecio del derecho de usufructo temporal se realizará atendiendo al valor por el que se haya adjudicado el inmueble. Para el cálculo del valor del usufructo, se determinará a razón del 2% del valor total del bien en pleno dominio por cada anualidad de expropiación. En este sentido, la valoración que exige Extremadura es más completa porque atiende al valor que tenga el inmueble cuando se haya provisionado o se vaya a provisionar en el balance de la entidad bancaria adjudicataria, o al precio aplicado al traspaso de los activos a la sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria, creada en el marco de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito<sup>212</sup>, de conformidad con los criterios establecidos por el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero<sup>213</sup>.

El beneficiario de la medida, en el momento de solicitarla, deberá cumplir con los requisitos exigidos al beneficiario y acreditarlos, además de ostentar la condición de deudor hipotecario en un proceso de ejecución hipotecaria del que pueda derivarse un

---

<sup>212</sup> BOE de 15.11.2012.

<sup>213</sup> BOE de 4.2.2012.

lanzamiento, aunque no se exige que este sea efectivo. Esta documentación se refiere a la acreditativa de la situación económica de la persona interesada<sup>214</sup>, la acreditativa de los ingresos por los miembros de la unidad de convivencia, en los términos establecidos para la persona beneficiaria, la acreditativa del número de personas que habitan la vivienda<sup>215</sup>, la relativa a la titularidad de los bienes<sup>216</sup>, la declaración responsable de la persona deudora o deudoras relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos, y el informe de los servicios sociales comunitarios del municipio sobre la situación de emergencia o exclusión social en que puede quedar el beneficiario en caso de lanzamiento.

Finalmente, en Extremadura se exige que la tramitación de las solicitudes se realice según el orden riguroso de incoación, salvo que, en supuestos de especial vulnerabilidad<sup>217</sup> o en el caso de que el lanzamiento sea inminente, se dicte resolución motivada de la que quedará constancia, de conformidad con el art. 2 LESVE, estableciendo una preferencia distinta a la establecida en la Comunidad Valenciana. Una vez que el Director General con competencias en materia de vivienda haya analizado el cumplimiento efectivo de los requisitos para ostentar la condición de beneficiario, dictará una resolución; en caso de ser declarada concurrente la condición de

<sup>214</sup> Esta documentación se refiere a: a) Certificado de rentas, y en su caso, certificado relativo a la presentación del impuesto de patrimonio, expedido por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, con relación a los últimos cuatro ejercicios tributarios; b) Copia de las últimas tres nóminas percibidas; en su caso, certificado expedido por la entidad gestora de las prestaciones, en el que figure la cuantía mensual percibida en concepto de prestaciones o subsidios por desempleo; o, en su caso, certificado acreditativo de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas y las entidades locales; c) En caso de trabajador por cuenta propia, se aportará el certificado expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria o, si estuviera percibiendo la prestación por cese de actividad, el certificado expedido por el órgano gestor en el que figure la cuantía mensual percibida; d) Autorización a la administración actuante para la consulta de los datos fiscales y de seguridad social ante los registros y administraciones competentes; e) Alternativamente a la presentación del conjunto de documentación, la persona interesada podrá limitarse a presentar una autorización a la administración actuante para la consulta de los datos fiscales y de seguridad social ante los registros y administraciones competentes.

<sup>215</sup> Esta documentación va referida a: a) Libro de familia o documento acreditativo de la inscripción como pareja de hecho; b) Certificado de empadronamiento relativo a las personas empadronadas en la vivienda, con referencia al momento de la presentación de los documentos acreditativos y a los seis meses anteriores.

<sup>216</sup> La documentación se concreta en: a) Certificados de titularidades expedidos por el Registro de la Propiedad en relación con cada uno de los miembros de la unidad de convivencia o, alternativamente, declaración responsable y autorización de consulta a la administración actuante para solicitar los datos catastrales y del registro de la propiedad; b) Escrituras de compraventa de la vivienda y de constitución de la garantía hipotecaria y otros documentos justificativos, en su caso, del resto de las garantías reales o personales constituidas, si las hubiere.

<sup>217</sup> Se entiende que concurren supuestos de especial vulnerabilidad en aquellos casos en los que el lanzamiento afecte a viviendas en las que habiten familias que incluyan entre sus miembros a menores de edad, mayores dependientes, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género o personas desempleadas sin derecho a prestación.

beneficiario, el procedimiento expropiatorio continuará por los trámites previstos en el art. 52 LEF, relativo al procedimiento expropiatorio de urgencia.

## **5. Ineficiencia de la expropiación temporal del uso de viviendas como mecanismo constitutivo de un arrendamiento**

En los últimos años, diversas Comunidades Autónomas –en concreto Andalucía, Navarra, Canarias, Cataluña, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura– han dispuesto la expropiación temporal del uso de viviendas para su posterior arrendamiento. Esta medida supone la actualización del arrendamiento forzoso, es decir, la imposición por parte de la Administración de la celebración de un contrato y, potestativamente, de parte de sus efectos; el arrendamiento forzoso se contenía en la DT 23 a) LAU 1946 y en las DDAA 2 a) LLAU 1956 y 1964, respecto de las viviendas que estuviesen desocupadas. El propio art. 1.1 LEF prevé que el objeto de la ley de expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social reside en cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, con independencia de quién sea su titular, que se acuerde de forma imperativa<sup>218</sup>, y que implique el arrendamiento, además de la venta, la permuta, el censo, la ocupación temporal o la mera cesación de su ejercicio. En consecuencia, el arrendamiento se perfila como la única finalidad de esta expropiación, por el veto existente respecto de la ocupación temporal en las viviendas en el art. 109 LEF. El objetivo final de la expropiación temporal del uso de viviendas consiste en amparar a los deudores hipotecarios y a los miembros de su unidad familiar porque se trata de una medida tuitiva, y por ende preservar, de manera mediata, la vivienda familiar como vivienda habitual.

La expropiación forzosa presenta problemas<sup>219</sup> de aplicación en este ámbito, puesto que toda expropiación comporta *privación de derechos*, aunque sea temporal y afecte a una facultad del dominio. En un sector de la normativa se expropia el derecho de *uso* de la *vivienda deshabitada*, como se dispone en Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco y en la Ley 4/2016, de Cataluña. Por su parte, la Ley 18/2007, de Cataluña, el Decretoley 1/2015, de Cataluña, así como en la Comunidad Valenciana y en Extremadura, se refieren al *usufructo*. Esta distinción tiene consecuencias prácticas cuando, con

<sup>218</sup> Este concepto se corresponde con el concepto formal de expropiación. Véase *infra* apartado 2.4 del Capítulo Sexto.

<sup>219</sup> ARGELICH COMELLES, C., “La historia de un fracaso o la expropiación temporal del uso de las viviendas vacías”, *Diario La Ley*, 8879, 2016, pp. 1-5.

posterioridad a la expropiación, se quiere constituir un arrendamiento. El derecho de uso es, con carácter general, intransmisible, porque es un derecho personalísimo, y la percepción de frutos se encuentra limitada a los estrictamente imprescindibles para satisfacer las necesidades del usuario y de determinados familiares, en virtud del art. 525 CC. El derecho de usufructo se configura como un derecho transmisible y los frutos no se encuentran restringidos, de manera que admite la creación de un arrendamiento.

La determinación del sujeto expropiado también plantea inconvenientes de encaje constitucional, que se analizarán posteriormente<sup>220</sup>. En todas las normas excepto en la catalana se determina que el sujeto pasivo sea una persona jurídica, en concreto las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, excluyendo a las personas físicas, pese a encajar en el supuesto de hecho habilitador de las normas.

Además del problema acerca del derecho expropiado y del sujeto expropiado, la utilización del mecanismo expropiatorio no respeta el *principio de proporcionalidad ni el de idoneidad* del art. 103 CE, puesto que se puede arrendar forzosamente una vivienda sin expropiarla<sup>221</sup>, y por tanto supone un sacrificio patrimonial no justificado para el sujeto expropiado. Esta medida, en consecuencia, infringe los principios de eficiencia y economía del art. 31.2 y 33.3 CE. Para poder expropiar, el beneficiario tiene que indemnizar al sujeto expropiado. Conforme a los requisitos para poder ser beneficiario, dispuestos en las normas de expropiación temporal del uso de viviendas, la satisfacción de la indemnización no va a resultar posible porque se parte de la insuficiencia económica del beneficiario. De esta manera, estas normas, para no vulnerar la competencia estatal sobre la legislación de expropiación forzosa del art. 149.1.18ª CE ni del art. 5.2 REF, que establece la obligación del pago del justiprecio al beneficiario, articulan la *satisfacción de la indemnización* del beneficiario en concepto de *contribución*<sup>222</sup>, es decir, una colaboración en el pago que oscila entre el 25% y el

---

<sup>220</sup> Véase *infra* apartado 4.2.1 del Capítulo Sexto.

<sup>221</sup> Véanse *infra* apartados 2.2.2 del Capítulo Sexto y 3.1 del Capítulo Séptimo. La STS de 29.6.2010, RJ 2010\5418, justifica que el ejercicio de la potestad expropiatoria debe ser proporcionado, es decir, que tiene que producir el mínimo sacrificio a la situación patrimonial del sujeto expropiado. Por su parte, la STC 48/2005 de 3 de marzo, RTC 2005\48, expresa que la valoración de la necesidad en relación con la proporcionalidad debe hacerse “en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia”.

<sup>222</sup> Véase *supra* apartado 4.3.2.4 de este Capítulo. AZNAR SÁNCHEZ-PARODI, I., “La dación en pago y otras medidas”, *op. cit.*, p. 206, expresa en relación con el pago del justiprecio por parte del beneficiario que en abstracto tiene que satisfacerlo, pero que “en el caso de expropiaciones forzosas del uso de la vivienda a favor del deudor hipotecario se establece en las tres leyes autonómicas [...] que sea la Administración expropiante la que lleve a cabo el pago del justiprecio al expropiado, con la contribución

30%, quedando la cuantía restante a cargo de la Administración expropiante. A efectos prácticos, poco sentido tendría que a una persona con insuficiencia económica se le hiciera pagar de forma completa el justiprecio, y este hecho es otra muestra más de la falta de oportunidad del mecanismo expropiatorio, ya que estas normas alteran su configuración ordinaria. Sin embargo, a una persona con insuficiencia económica tampoco le resultará posible satisfacer esta contribución para la obtención de un beneficio consistente en la utilización de la vivienda por el plazo de la expropiación.

La valoración que debe hacerse del derecho real de uso o usufructo para determinar el justiprecio se encuentra dispuesta en el art. 35 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que se remite a la LEF y subsidiariamente a las normas administrativas, civiles o fiscales oportunas. Para ejemplificar lo que supone esta contribución, cabe advertir sobre la valoración de los derechos reales sobre bienes inmuebles que el art. 42 LEF establece que se practicará con arreglo a las normas de valoración, una referencia que debe dirigirse hacia el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados<sup>223</sup>.

En este sentido, el art. 10.2 a) prevé que el valor del usufructo temporal se reputará proporcional al valor total de los bienes, en razón de un 2% por cada período de un año, sin exceder del 70%, que supondría la expropiación total del derecho de usufructo; a su vez, en la letra b) del citado precepto, la valoración en los derechos reales de uso y habitación será la que resulte de aplicar al 75% del valor de los bienes sobre los que fueron impuestos, las reglas correspondientes a la valoración de los usufructos temporales o vitalicios, en este caso el 2% sobre el 75% del valor de los bienes. En este sentido, cabe señalar que disponemos del valor catastral medio de las edificaciones urbanas destinadas al uso residencial por parte de la Dirección General del Catastro<sup>224</sup>, que se corresponde con 62.350 euros, aunque no facilita los datos concretos en función

---

por parte del beneficiario de una escasa cantidad de dinero” Lo critica porque es una consecuencia que ya advertía la doctrina administrativista por el pago del justiprecio en tiempos de crisis, y se pregunta que “si no se realiza el beneficiario, habrá de llevarse a cabo por la Administración expropiante”. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., “¿Puede la crisis perjudicar el derecho al cobro del justiprecio?”, *op. cit.*, p. 5.

<sup>223</sup> BOE de 20.10.1993.

<sup>224</sup> DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO, *Estadísticas Catastrales: Catastro inmobiliario urbano. Resumen por Intervalos población, por usos y bienes inmuebles y valor catastral*, consultable en: <http://www.catastro.minhap.es/jaxi/tabla.do?path=/est2016/catastro/urbano/&file=01005.px&type=pcaxis&L=0>.

del tipo de edificación ni contamos con el valor catastral medio de las viviendas objeto de ejecución hipotecaria.

De esta manera, en una vivienda cuyo valor catastral sea de 62.350 euros, si se expropia el usufructo –como en la Ley 18/2007 y en el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, en la Comunidad Valenciana y en Extremadura–, corresponderá satisfacer, por el plazo de la expropiación de entre cuatro y diez años de Cataluña y sobre el valor completo de la vivienda, una cuantía del 8% al 20%, mientras que si es por un plazo de tres años, corresponderá a un 6% en Extremadura, que en el caso de la Comunidad Valenciana puede ascender a un 12% porque puede prorrogarse hasta seis años el plazo de la expropiación. Este pago se atribuye al beneficiario de manera completa en la norma catalana, y por tanto supondría una cuantía de entre 4.988 y 12.470 euros. En la Comunidad Valenciana esta cuantía absoluta oscilaría entre 3.741 y 7.482 euros, de la que el beneficiario deberá satisfacer un 25%, que se corresponde con 935,25 y 1870,5 euros. Finalmente, en Extremadura se referirá a una cuantía absoluta de 3.741 euros, que se concreta en una contribución del beneficiario de un 30%, lo que equivale a 1122,3 euros.

Por su parte, en las normas que expropian el uso existen diferencias según el tiempo de expropiación y porque la cuantía final del justiprecio se calcula en base al 75% del valor de la vivienda. Este valor corresponde a 46.762,5 euros, y en relación al 2% anual, el justiprecio se concretará de la siguiente manera: si la expropiación se ha acordado por un plazo de tres años, como en las normas andaluza, canaria, vasca y en el art. 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, representa un 6% del valor catastral, lo que equivale a 2.805,75 euros; en cambio, si se ha expropiado por un plazo de cinco años, como en la norma navarra, se refiere a un 10%, lo que se corresponde con 4.676,25 euros; finalmente, si se ha realizado la expropiación por un plazo de entre cuatro y diez años, como en el art. 15 de la Ley 4/2016, de Cataluña, corresponderá un valor de entre 3.741 y 9.352,5 euros.

De esta cuantía, el beneficiario deberá satisfacer el 25%, en las normas andaluza, canaria y navarra, y el 30% en la norma vasca. En consecuencia, el beneficiario deberá abonar una contribución de 701,43 euros en Andalucía y Canarias, de 1.169,06 euros en Navarra, porque la expropiación tiene un plazo de cinco años, y de 841,72 euros en el País Vasco, por el aumento de la contribución. Este importe resulta claramente inasumible en una situación de insuficiencia económica, especialmente en la normativa



catalana que el pago es completo. La exigencia que tiene la expropiación, en cuanto a la satisfacción de una indemnización, permite afirmar que se trata de una medida que siempre se encontrará vinculada a la disponibilidad presupuestaria<sup>225</sup> de la Administración expropiante. Esta limitación material impide que el alcance de esta disposición sea todo lo amplio que prevén las normas que la disponen.

Otro inconveniente que plantea la expropiación temporal del uso de viviendas es que por la naturaleza del instrumento queda *limitado en los municipios*, que carecen de la capacidad de declarar la *causa expropriandi* porque no son titulares de la potestad legislativa, cuando se trata de la Administración más cercana al ciudadano y, por tanto, la que conocerá mejor dónde existe demanda residencial acreditada y viviendas deshabitadas. Respecto de la demanda residencial y acreditada, que se exige como requisito solamente en el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, es necesario precisar que los inmuebles vacíos no se pueden sustituir entre sí porque su demanda residencial difiere en función de su situación.

Finalmente, la expropiación se demora en el tiempo por las garantías que tiene el procedimiento, porque está configurado como una transferencia coactiva expropiatoria; la principal consecuencia es que supone un mecanismo poco ágil en este ámbito porque esta tramitación puede demorarse en el tiempo y no atender la necesidad urgente de vivienda del beneficiario, de manera que esta medida resulta más efectista que efectiva. Muy probablemente, dado el contexto de acceso a la vivienda actual y la situación económica, esta medida y otras que se plantearán en el Capítulo Séptimo se van a perpetuar en el tiempo, cuando inicialmente se crearon como una solución a corto plazo.

---

<sup>225</sup> Véase *supra* apartado 4.3.2.5 de este Capítulo. En este sentido, TORNOS MAS, J., “El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2014, p. 2864, afirma que “estamos ante normas que responden a la urgencia política, a la necesidad de tener que ofrecer respuestas rápidas a los ciudadanos a las reivindicaciones que están presentes en los medios (crisis del acceso a la vivienda, reclamaciones de plataformas antidesahucios...), urgencia que prevalece sobre la construcción pausada de la respuestas legales que deben adoptarse”. Cfr. MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, p. 409, quien considera que “[m]e parece una buena forma de rentabilizar estos fondos que, normalmente, sólo benefician a la entidad bancaria encargada de gestionarlos. De todas formas, es previsible que dichos fondos no sean suficientes para financiar todas las expropiaciones”. ESCUÍN PALOP, V., “La expropiación forzosa”, *op. cit.*, p. 939, expresa que “[l]a doctrina ha puesto de relieve la crisis de la expropiación forzosa, en cuanto garantía de la integridad patrimonial, como consecuencia de la enorme extensión y uso generalizado de las actuaciones delimitadoras de la propiedad realizada por el legislador”. La STC 170/1989 de 19 de octubre, RTC 1989\170, reconoció que la situación se agrava como consecuencia de que la delimitación de ambas instituciones no es tarea fácil.

Un ejemplo se encuentra en la suspensión de los lanzamientos<sup>226</sup>, prevista por dos años y ampliada a dos años más.

Todos los problemas de los que adolece la expropiación como instrumento para articular un arrendamiento forzoso se manifiestan en su escasa aplicación práctica<sup>227</sup> por parte de las Administraciones donde se ha previsto. A pesar de la falta de datos oficiales acerca la aplicación de la expropiación temporal del uso de viviendas, se han realizado consultas a las diferentes Administraciones para obtenerlos. Por el momento, solamente se ha recibido respuesta de Navarra<sup>228</sup> y del País Vasco<sup>229</sup>, donde no se ha llevado a cabo ninguna expropiación temporal del uso de viviendas, y de Andalucía<sup>230</sup>, territorio en el cual existen dos expedientes de expropiación del uso de viviendas incoados por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, conforme a lo previsto en el Decreto-ley 6/2013, pero que debido a la suspensión y posterior resolución del recurso interpuesto mediante la STC 93/2015 de 14 de mayo<sup>231</sup> no se llegaron a concluir. Una de las contrariedades comunes a todas las normas que han previsto el arrendamiento forzoso –DT 23 a) LAU 1946 y DDAA 2 a) LLAU 1956 y 1964– y la expropiación temporal del uso de viviendas es que se han articulado como una solución de contingencia frente a determinadas circunstancias: en el primer caso, ante la escasez de viviendas existente y la débil construcción de viviendas nuevas; y en el segundo caso, por la sobreoferta de viviendas, el creciente endeudamiento y el

<sup>226</sup> Véase *infra* apartado 2.1 del Capítulo Séptimo.

<sup>227</sup> Sobre su escasa aplicación práctica, atiéndanse PONCE SOLÉ, J., “Las viviendas vacías”, *op. cit.*, consultable en: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/04/09/las-vivienda-vacias-y-el-decreto-ley-catalan-12015-de-24-de-marzo-de-medidas-extraordinarias-y-urgentes-para-la-movilizacion-de-viviendas-provinientes-de-procesos-de-ejecucion-hipotecaria/>, y SUBIRATS I HUMET, J., “Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas”, *Revista de Estudios Políticos*, 59, 1988, pp. 173-198.

<sup>228</sup> Esta información oficial ha sido proporcionada desde la Sección de Ayudas y Planificación del Servicio de Vivienda, una unidad adscrita al Departamento de Desarrollo Económico del Gobierno de Navarra.

<sup>229</sup> La información oficial ha sido facilitada por el Servicio de Estudios, Planificación y Presupuestos, perteneciente a la Dirección de Planificación y Procesos Operativos de Vivienda, y adscrito al Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

<sup>230</sup> Esta información ha sido provista por el Servicio de Atención al Ciudadano de Servicios Centrales, adscrito a la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía. Los Decretos de iniciación de los expedientes de expropiación están compuestos por: el Decreto 190/2013, de 15.10.2013, por el que se incoa procedimiento para la expropiación temporal del derecho de uso de la vivienda sita en la calle Alonso de Ercilla, núm. 7, 3.º B, de Huelva, y se declara el interés social y la necesidad de ocupación con respecto al citado inmueble, publicado en el BOJA de 16.10.2013, y el Decreto 236/2013, de 10 de diciembre, por el que se incoa procedimiento para la expropiación temporal del derecho de uso de la vivienda sita en la calle Río Trueba, núm. 5, 1.º A, en Torremolinos (Málaga), y se declara el interés social y la necesidad de ocupación con respecto al citado inmueble, publicado en el BOJA de 22.1.2014.

<sup>231</sup> RTC 2015\93.

aumento de los lanzamientos<sup>232</sup>. Por este motivo, resulta necesario articular una vía de arrendamiento forzoso que pueda ser aplicada con independencia del contexto de acceso a la vivienda que se esté producido, esto es, plantear una medida atemporal<sup>233</sup> válida para cualquier escenario.

## **6. La formación y la ejecución del arrendamiento forzoso en el Derecho comparado**

En la legislación comparada, el arrendamiento forzoso de vivienda se articula de manera distinta a la expropiación forzosa, y por este motivo no es posible efectuar un tratamiento unitario comparándolo con nuestro Derecho. En consecuencia, se estudiará la ejecución de las órdenes de gestión de viviendas vacías del Reino Unido, la ocupación de espacios habitacionales vacantes y la requisición temporal del usufructo de Francia, y la gestión pública de la vivienda y la requisición de viviendas deshabitadas de Bélgica.

Según lo analizado hasta el momento, la naturaleza jurídica de estas medidas existentes en el Derecho comparado difiere respecto de la expropiación temporal del uso de viviendas. Por una parte, la gestión de viviendas vacías del Reino Unido, la ocupación de espacios habitacionales vacantes de Francia, y la gestión pública de la vivienda de Bélgica suponen un límite en interés público del derecho de propiedad, que se traduce en una transferencia coactiva no expropiatoria de determinadas facultades inherentes al dominio, como la realización de obras en las viviendas. En consecuencia, estas medidas resultan cercanas al arrendamiento forzoso, configurado como un límite en interés público y una transferencia coactiva no expropiatoria de determinadas facultades relativas a la propiedad. Estas medidas, por su aplicación, tienen más éxito que cuando las planteadas se acercan a la expropiación forzosa, lo que puede constatarse de manera especialmente plausible en la legislación del Reino Unido, con una vigencia de doce años.

Sin embargo, la requisición temporal del usufructo de las viviendas vacías cuya titularidad pertenezca a una persona jurídica, de Francia, se aproxima a lo que representa la medida expropiatoria en España por identificar al sujeto pasivo con las

---

<sup>232</sup> Véase *supra* apartado 4 del Capítulo Segundo. Según los datos estadísticos del Consejo General del Poder Judicial, las ejecuciones hipotecarias acumuladas desde el año 2008 son 607.801 y los lanzamientos son 414.370. CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *La justicia dato a dato: año 2015, op. cit.*, pp. 57-58.

<sup>233</sup> Véase *infra* Capítulo Séptimo, en especial el apartado 3.1.

personas jurídicas y configurarla de manera temporal, aunque no existe indemnización. Finalmente, la requisición de viviendas deshabitadas, de Bélgica, se configura como una expropiación forzosa definitiva del derecho de propiedad o una expropiación-sanción, lo que equivale a una transferencia coactiva expropiatoria y, a su vez, a una limitación del dominio.

### **6.1. La formación y la ejecución del arrendamiento forzoso en el Reino Unido: las *Empty Dwelling Management Orders* u órdenes de gestión de viviendas vacías**

La sección 133 (2) de la *Housing Act 2004*, del Reino Unido, considera como *deshabitada* una vivienda totalmente desocupada, es decir, cuando ninguna parte de la vivienda está ocupada o cuando el *relevant proprietor* no es del sector público. La sección 134 (2) (a) califica como deshabitada la vivienda que lo haya estado, conforme a los criterios para apreciar la deshabitación, durante al menos seis meses. Ante esta deshabitación, cuando un propietario declina la oferta de la *LHA* de habitar su vivienda, y no la habita por sus medios o mediante un arrendamiento, dicha autoridad puede iniciar una *EDMO*, es decir, el procedimiento por el que la *LHA* asume la gestión de la vivienda, para asegurarse de que la misma se destina al uso habitacional. Esta gestión se puede acordar con carácter temporal o definitivo. En este caso, la *LHA* tiene que comunicar esta decisión al propietario, como último acto de conciliación. La *LHA* se hace responsable de las obras que tengan que realizarse para garantizar el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad –de igual forma que la contenida en el art. 4 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña– recuperando la inversión con las rentas que se deriven del arrendamiento de la vivienda.

Durante la vigencia de la *EDMO*, la *LHA* puede gestionar la vivienda, procurando su efectiva habitación, mediante las siguientes acciones: la posesión de la vivienda, sin perjuicio de los derechos existentes a ocupar; la ejecución de una actividad que podía haber hecho el arrendador, como las reparaciones o el cobro de las rentas, con el consentimiento del *relevant proprietor*; la disposición del dinero recibido a través de las rentas y otros cargos por el ejercicio de su responsabilidad en la gestión de la vivienda; y la creación de nuevos contratos de arrendamiento con el consentimiento del propietario.

La *EDMO* del Reino Unido, prevista en la sección 134 de la *Housing Act 2004*, se puede dictar de forma provisional, con una duración limitada a un año, esto es, una

*IMO*. Esta se adopta por iniciativa del poder local, y permite transferir la gestión de una propiedad residencial a la *LHA* por un periodo de hasta doce meses. Para arrendar dicha vivienda, la *LHA* deberá contar con el consentimiento del propietario. Las actuaciones que realice en ese periodo irán encaminadas a que la vivienda se habite y que cumpla las condiciones de habitabilidad. Para dictar la *IMO*, debe mediar una solicitud de autorización de la *LHA* al *RPT*, que deberá aprobar la gestión con independencia del cumplimiento de las condiciones de habitabilidad, porque la gestión puede incluir la ejecución de obras de conservación<sup>234</sup>. Esta *EDMO* puede decaer si el propietario enajena la vivienda o la arrienda, es decir, si destina la vivienda al uso habitacional.

En la sección 134 de la *Housing Act 2004* se establece el procedimiento a seguir para acordar una *IMO*. Antes de determinar si se debe hacer la solicitud de una *IMO*, la *LHA* debe notificar al *relevant proprietor* que están considerando la posibilidad de acordarla, y determinar qué acciones se están efectuando al respecto para asegurar que la vivienda esté ocupada. Igualmente, se deberán tener en cuenta los derechos del titular correspondiente de la vivienda y los intereses de la comunidad en general. La *LHA* puede acordar una *EDMO* provisional o *IMO* a pesar de cualquier recurso pendiente contra la orden de gestión, sin perjuicio de cualquier orden que pueda hacerse sobre la eliminación de dicho recurso. En este sentido, cabe precisar que se deberá indemnizar al tercero afectado por la *EDMO* por cualquier interferencia como consecuencia de la orden. La *LHA* debe ejecutar las acciones que considere apropiadas para la formalización de una *EDMO* definitiva o *FMO* o de revocación de la *IMO*.

Una vez ha concluido la *IMO* por la finalización del plazo, si el propietario persiste en la deshabitación de la vivienda, la *LHA* puede acordar una *EDMO* definitiva o *FMO*. La *FMO* tiene por objeto reemplazar una *IMO* cuando la vivienda es probable que se convierta en deshabitada, o lo esté de forma efectiva y se hayan tomado todas las medidas apropiadas para asegurar la ocupación de la vivienda. En este caso, no resulta necesaria una nueva autorización del *RPT*, puesto que la *FMO* puede ser acordada por la *LHA*.

---

<sup>234</sup> Cfr. BEVAN, L., "Was the Indignation at the Introduction of Empty Dwelling Management Orders Warranted?", *Solicitors journal*, 1, 2006, p. 1417, que explica que si la *LHA* cumple con las exigencias que el *Residential Property Tribunal* exige, no desaprobará una *IMO*, excepto que la vivienda no fuese habitable. Contra este argumento cabe señalar que la *IMO* habilita para la realización de las obras necesarias para garantizar las condiciones de habitabilidad de la vivienda, de modo que en todo caso debería conceder la *IMO*. Sobre el papel del *Residential Property Tribunal*, atiéndase DAVEY, F., SMITH, D., *The Housing Act 2004 and Residential Lettings*, op. cit., pp. 151-181.

Mediante la *FMO*, regulada en la sección 136 de la *Housing Act 2004*, la *LHA* tiene un poder de gestión más amplio sobre la vivienda, que consiste en su arrendamiento forzoso y en la ejecución de obras de conservación en la vivienda, aún en contra de la voluntad del *relevant proprietor*. Cabe advertir que esta forma de gestión en ningún caso supone una expropiación, porque tiene una duración máxima de siete años, y es posible solicitar su revocación si el propietario enajena o habita la vivienda. Sin embargo, aunque no se necesite el consentimiento del propietario, se le debe comunicar el arrendamiento y dispone de un plazo de catorce días para oponerse.

El propietario mantiene esta condición, aunque no puede usar ni gestionar la vivienda, pero su derecho de propiedad se protege mediante tres acciones. En primer lugar, la *LHA* se compromete a buscar una persona que habite la vivienda. El segundo lugar, la habitación de la vivienda origina un derecho al cobro de la renta a favor del propietario. La renta únicamente se podrá ver reducida si la *LHA* ha realizado obras en la vivienda para garantizar las condiciones de habitabilidad. Sin embargo, si el dinero de la renta no cubre el coste de las reparaciones, el propietario no debe satisfacerlo. La *LHA* puede recuperar la inversión si el propietario enajena la vivienda. Finalmente, la *LHA* también es responsable, mientras exista la *FMO*, de los desperfectos que se puedan ocasionar en la vivienda por parte de los arrendatarios. Asimismo, la *LHA* deberá decidir si debe pagar una indemnización a terceros por los perjuicios ocasionados por esta gestión definitiva, su importe, y la información sobre los recursos ante esta decisión. Esta indemnización también la podrá reclamar el tercero que se vea perjudicado por la *EDMO*, según prevé la sección 138.

## **6.2. La formación y la ejecución del arrendamiento forzoso en Francia**

El art. R641-3 del *Code de la construction et de l'habitation* establece que se considerará como *deshabitada* la vivienda que lo haya estado durante al menos seis meses, o cuando la vivienda no constituya la residencia habitual del poseedor. El plazo de deshabitación de seis meses también se encuentra previsto en Andalucía, Navarra, Canarias y Extremadura. Cuando se produce esta deshabitación en Francia, pueden arbitrarse dos medidas de gestión de las viviendas deshabitadas: en primer lugar, la *ocupación de espacios habitacionales vacantes*, para asignarlos a personas con insuficiencia de medios económicos para acceder a una vivienda; y, en segundo lugar, la *requisición temporal del usufructo de las viviendas vacías cuya titularidad corresponda a una persona jurídica*, para su posterior arrendamiento.

### 6.2.1. Ejecución de la ocupación de espacios habitacionales vacantes

La *ocupación de espacios habitacionales vacantes* viene dispuesta en el art. L641-1 del *Code de la construction et de l'habitation*. Esta medida consiste en la ocupación de estos espacios por la Administración, para asignarlos a personas que tengan carencia habitacional o que hayan sido desahuciadas, por el plazo de un año, pudiéndose renovar hasta un máximo de cinco años. El art. L641-3 dispone que los solicitantes deben acreditar las circunstancias aludidas para que se les conceda la ocupación de la vivienda. Es posible que el beneficiario de la medida desista del derecho de uso que ha adquirido, según prevé el art. L641-4. El representante del Estado en el departamento francés correspondiente también puede finalizar esta situación en cualquier momento, y tiene que hacerlo necesariamente si el destinatario no mantiene la vivienda en buenas condiciones. Además, el art. L641-5 establece que el propietario de una vivienda insuficientemente ocupada dispone del plazo de un mes desde la notificación de esta situación para abandonarla, o prever la ocupación efectiva de la vivienda de acuerdo con su capacidad.

El pago de una indemnización en forma de renta viene previsto en el art. L641-7, y se fijará de común acuerdo entre el beneficiario y el proveedor de vivienda. En defecto de tal acuerdo, se establecerá de conformidad con el procedimiento establecido en el Capítulo V del título I de la *Loi n° 48-1360 du 1 septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement*<sup>235</sup>, a petición de cualquiera de las partes. En caso de impago de la renta, el representante del Estado en el departamento puede reclamársela mediante una notificación fehaciente. La Administración puede impugnar la cuantía de la indemnización fijada por las partes, pero debe pagar la parte que resulte imprescindible y proceder a determinar la indemnización. En este caso, el representante del Estado podrá renunciar a la requisición. La notificación de la compensación establecida judicialmente debe ser facilitada por el proveedor de servicios al beneficiario en los quince días siguientes a la fecha en la que la decisión del Tribunal sea firme.

El art. L641-9 dispone que los daños que los beneficiarios puedan haber causado con la ocupación tienen garantizada su indemnización por la Administración, en defecto del

---

<sup>235</sup> Publicada en el *JORF* de 2.9.1948. Consultable en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000879802>.

beneficiario. Sin embargo, el beneficiario puede impugnar la cuantía de la indemnización si se ha establecido mediante un acuerdo entre las partes, pero está obligado a pagar la parte que resulte indiscutible. En virtud de los arts. L613-1 a L613-5, los que permanecen en la vivienda después de la expiración del plazo de la requisición o su levantamiento serán sancionados con una multa, por cada día de retraso, no inferior al doble de la cuantía de la renta diaria. Esta multa se impone a petición del fiscal por el presidente del tribunal del lugar en el que radique la vivienda; este órgano también puede acordar el lanzamiento. El art. L641-10 prevé que el proveedor de vivienda y el propietario de la vivienda puedan oponerse a la ejecución por parte del beneficiario a su costa, para cumplir con las condiciones de habitabilidad, especialmente las de salubridad, así como contar con los suministros básicos. El beneficiario no está habilitado para reclamar compensación alguna por la realización de estas obras.

### **6.2.2. Ejecución de la requisición temporal del usufructo de las viviendas vacías cuya titularidad pertenezca a una persona jurídica**

La *requisición temporal del usufructo de las viviendas vacías cuya titularidad corresponda a una persona jurídica* se encuentra regulada en el art. L642-1. Pese a esta denominación, no supone una expropiación forzosa, porque se trata de una forma de gestión de viviendas vacías que carece de garantía indemnizatoria. La finalidad de la requisición consiste en que estas viviendas se cedan a un tercero que las rehabilite, para cumplir con la habitabilidad requerida en el art. R642-1, y las arriende a las personas designadas por la Administración que tengan unos determinados ingresos. El plazo de deshabitación exigido para impulsar la medida es de más de seis meses, según establece el art. R641-3, y la vivienda tiene que estar situada en municipios donde existan personas desfavorecidas o de rentas modestas que no tengan acceso a vivienda. El plazo de esta requisición corresponde a un año, prorrogable hasta un máximo de seis años.

El procedimiento a seguir en el caso de la requisición temporal del usufructo de viviendas vacías viene establecido en el art. L642-7. El representante del Estado en el departamento podrá designar agentes jurados para facilitar la formalización de esta requisición. Las facultades de estos agentes consisten en consultar los archivos de los organismos encargados de la distribución de suministros, así como los archivos en poder de la Administración con la finalidad de buscar viviendas deshabitadas, la determinación de la duración de la deshabitación y la identificación del propietario.



Además, pueden visitar la vivienda junto con otros expertos, siempre que medie consentimiento del propietario. En caso contrario, deberá solicitarse autorización judicial.

El art. L642-9 determina que, previa consulta al Alcalde, el representante del Estado en el departamento deberá notificar al propietario la intención de realizar la requisición. La notificación, formalizada mediante carta certificada con acuse de recibo, deberá indicar los motivos y la duración de la solicitud de propuesta. En este sentido, el art. L642-10 dispone que, dentro de los dos meses siguientes a la notificación, el propietario puede informar al representante del Estado en el departamento sobre el acuerdo u oposición, su intención de poner fin a la deshabitación de la vivienda en un plazo de tres meses, a contar desde la fecha de la notificación, o su compromiso de hacer el trabajo necesario para revertir la deshabitación. En este último caso, resulta necesaria la elaboración de un calendario de ejecución de las obras de conservación, si proceden, y el arrendamiento de la vivienda, que no puede exceder de veinticuatro meses. Este calendario debe estar establecido por Decreto del Consejo de Estado, previa aprobación del representante del Estado en el departamento, y deberá contener el plazo para la terminación de las obras y el posterior arrendamiento.

Ante la respuesta del propietario, en un plazo de entre dos y cuatro meses a partir de la notificación, el representante del Estado en el departamento notificará al titular del derecho de uso su decisión, según dispone el art. L642-11. La notificación de la resolución se produce mediante una carta certificada con acuse de recibo. Dicha notificación podrá adoptar dos acuerdos: una resolución motivada formalizada con un Decreto que designe al adjudicatario y que indique la duración de la solicitud, que no puede sobrepasar la cantidad indicada en el orden; o el abandono del procedimiento. Si el propietario se ha comprometido a poner fin a la deshabitación y efectúa obras de conservación en la vivienda, no se puede imponer la medida, pero el art. L642-12 advierte que en ausencia de una justificación útil, el representante del Estado en el departamento podrá notificar el inicio de la requisición. El art. L642-13 advierte que, después de diez días desde la notificación, el representante del Estado en el departamento puede requerir el acceso a la vivienda, ante la falta de respuesta por parte del propietario.

### **6.3. La formación y la ejecución del arrendamiento forzoso en Bélgica**

### 6.3.1. Ejecución de la gestión pública de vivienda o requisa blanda

La *gestión pública de vivienda*, conocida como *requisa blanda*, consiste en arrendar la vivienda, rindiendo cuentas anualmente ante el propietario, o en hacer obras en la vivienda. Para satisfacer los gastos de estas obras, se deducirá su coste del importe de las rentas que se obtenga mediante el arrendamiento. Esta medida no supone la expropiación temporal de la vivienda, sino la asunción de su gestión. El propietario tiene derecho a la rendición anual de cuentas y a recuperar la gestión en cualquier momento. En este último caso, debe reembolsar al operador inmobiliario los gastos soportados y subrogarse en el contrato de arrendamiento, que permanece en vigor. Al cabo de nueve años, que es el plazo que dura la gestión pública de vivienda, el propietario recupera la vivienda. El arrendatario goza de un derecho preferente a continuar ocupando la vivienda como arrendatario, y la renta no puede incrementarse más del 50% en relación con la última renta satisfecha.

La ejecución de esta gestión pública de vivienda varía en función de la región de que se trate. Los elementos comunes se refieren a la existencia de una primera fase amistosa, que precede a la intervención pública en la vivienda y cuya finalidad consiste en acercar la voluntad del propietario al arrendamiento social. Si esta fase no prospera, se activa el derecho de gestión para los poderes públicos. En la fase amistosa, el operador inmobiliario se dirige al propietario para conseguir que voluntariamente arriende la vivienda. A estos efectos, el operador inmobiliario le propone al propietario un plan de gestión determinado. Cuando una vez transcurridos los plazos previstos en las tres normativas regionales la fase voluntaria fracasa, el operador inmobiliario puede conseguir el derecho de gestión pública. Para acceder a este derecho, se producen diferencias entre las regiones que disponen la medida. En Bruselas, es suficiente con comunicárselo al propietario, mientras que en Valonia debe obtenerse autorización judicial y en Flandes se exige un seguimiento escrupuloso del proceso y de sus fases al propietario.

Las facultades que se confieren al operador inmobiliario, en virtud del derecho de gestión, consisten en la puesta en arrendamiento social de la vivienda intervenida y, con carácter previo, se permite la ejecución de las obras de acondicionamiento que sean necesarias, como también prevén los arts. 15 y 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, y como requisito el art. 4 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña. El propietario de la

vivienda, pese a la existencia de esta gestión pública de la vivienda, conserva las siguientes facultades:

- a) La intervención en la elaboración del plan de gestión.
- b) El reconocimiento del derecho a percibir la renta del arrendamiento, de la que se descuentan los gastos asumidos por el operador inmobiliario. En Flandes se limita el importe de los gastos que se pueden imputar a cargo de la renta. En Valonia, si la gestión pública es voluntaria, se prevé expresamente el pago de la diferencia entre la renta y el valor de mercado de dicho arrendamiento.
- c) El propietario tiene derecho a recuperar la gestión de la vivienda cuando haya expirado el plazo de la gestión pública y haya asumido las obligaciones contraídas por el operador inmobiliario, una recuperación de la gestión que implica un límite en interés público por la transferencia coactiva no expropiatoria de facultades relativas al dominio y no la expropiación del derecho de propiedad. Por tanto, el propietario se subroga en los derechos y obligaciones de los operadores inmobiliarios que se hubiesen estipulado en el contrato de arrendamiento. No obstante, si el propietario tiene intención de arrendar la vivienda, debe ofrecerla preferentemente a quienes la venían ocupando, y en este caso se limita el aumento de la renta del arrendamiento.

Además, el derecho de gestión incluye la posibilidad de recuperar la inversión realizada en dichas obras mediante la renta que satisface el arrendatario, junto con los gastos que ha conllevado la gestión de la vivienda y el derecho de adquisición preferente o *droit de préemption*. El plazo de este arrendamiento social es de nueve años en Bruselas y Flandes, prorrogable hasta que se pueda recuperar dicha inversión. En cambio, en Valonia no existe un límite de tiempo.

#### **6.3.1.1. Ejecución de la gestión pública de vivienda en Bruselas**

El art. 15 del *Code bruxellois du Logement* dispone que el objeto de la gestión pública de vivienda está constituido por:

- a) Las viviendas deshabitadas durante doce meses consecutivos. Cada municipio dispone de un registro de viviendas vacías. Con anterioridad al 1 de julio de cada año, el ayuntamiento deberá notificar al Gobierno el inventario de las viviendas

deshabitadas, realizado hasta el 31 de diciembre del año anterior, su ubicación, su superficie, el número de habitaciones, y el tiempo previsible de deshabitación.

b) Las viviendas que no reúnen las condiciones de habitabilidad y que no han sido objeto de renovaciones o mejoras.

c) Las viviendas que, sin reunir las condiciones de habitabilidad, supongan un peligro para la salud o seguridad de sus ocupantes cuando la vivienda no está ocupada por el propietario.

d) Las viviendas declaradas inhabitables.

En los casos mencionados anteriormente, el operador inmobiliario deberá comunicar la gestión pública de la vivienda mediante carta certificada al propietario de la vivienda y, si es necesario, también la necesidad de ejecutar obras para cumplir las condiciones de habitabilidad, en virtud del art. 16. Los inspectores oficiales del *Service d'inspection régionale*, es decir, el Servicio de Inspección Regional, o el funcionario designado por el Gobierno, pueden visitar la vivienda para identificar las posibles obras a realizar. Esta gestión pública se articula a través de un contrato estándar determinado por el Gobierno, donde se especifican las condiciones para la gestión. El propietario tiene dos meses para aceptar o no dicho contrato. El modelo de contrato debe contener los siguientes elementos:

a) La renta del arrendamiento propuesto por el operador inmobiliario, calculado de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno.

b) La naturaleza de las obras a efectuar por parte del operador inmobiliario.

c) La renta que está destinada a satisfacer el coste de dichas obras y los gastos necesarios para formalizar el arrendamiento de la vivienda.

d) El contenido, la frecuencia y el coste del mantenimiento, las reparaciones y los demás gastos relacionados con la gestión del arrendamiento, y el saldo de los gastos incurridos que tiene que ser reembolsado por el propietario, deduciendo la proporción de las rentas asignadas al reembolso.

e) Las modalidades de transmisión del arrendamiento celebrado por el operador inmobiliario.

f) Las obligaciones del operador inmobiliario.

Si el propietario no acepta el contrato de gestión pública de la vivienda o no atiende a lo establecido en dicho contrato, el operador inmobiliario ordena al titular el arrendamiento de la vivienda, en virtud del art. 17, siempre que se hayan realizado las obras necesarias para garantizar las condiciones de habitabilidad, con un mínimo de dos meses, salvo que la vivienda se haya enajenado en el plazo especificado. El operador inmobiliario debe informar de la gestión pública al propietario por carta, según dispone el art. 18. Una vez se haya notificado la gestión pública, el operador inmobiliario tiene la autoridad para administrar la vivienda por un plazo de nueve años, incluyendo la capacidad de ejecutar las obras necesarias para su arrendamiento. Este plazo podrá ser ampliado por el número de meses necesarios para que las rentas cubran todos los gastos generados por la gestión pública. Las viviendas gestionadas públicamente se tienen que ofrecer a los arrendatarios que han sido desahuciados porque la vivienda no reúne las condiciones de seguridad, y que cumplan los requisitos relativos a la capacidad económica para acceder al arrendamiento social. El Servicio de Inspección regional tiene que elaborar un documento en el que figuren las viviendas disponibles y que estén a disposición de los operadores inmobiliarios. Los contratos de arrendamiento suscritos por el operador inmobiliario son vinculantes para el propietario.

El propietario de la vivienda percibe la renta establecida a partir de la fecha de celebración del contrato de arrendamiento, una vez deducidos los gastos relacionados, directa o indirectamente, con la gestión de la vivienda. El operador inmobiliario debe solicitar el certificado de cumplimiento de los requisitos para formalizar dicho arrendamiento. La Administración o el operador inmobiliario tienen que informar al propietario de las acciones que realicen en virtud de esta gestión, y este informe deberá elaborarse, como mínimo, anualmente; asimismo, la Administración remitirá cada seis meses al propietario los gastos efectuados para la gestión de dicho arrendamiento.

Mediante el envío de una carta certificada al operador inmobiliario, el propietario puede recuperar la posesión de la vivienda si acredita que ha satisfecho los gastos derivados de la gestión del operador inmobiliario, según dispone el art. 19. Esta recuperación se producirá a los sesenta días del envío de la carta certificada. En el caso de que se produzca, el propietario se subroga en la posición del operador inmobiliario respecto del contrato de arrendamiento que se había celebrado con el arrendatario. Cuando esta recuperación se ejecute antes de la expiración del plazo de gestión establecido

inicialmente y el propietario arriende la vivienda, dicho arrendamiento no puede superar la mitad de la renta establecida inicialmente hasta el final del periodo que se había previsto en la gestión pública inicial. Estas condiciones se deben ofrecer prioritariamente al arrendatario que ya ocupaba la vivienda en virtud de la gestión pública.

El régimen sancionador de la gestión pública de vivienda viene dispuesto en el art. 20. Este precepto tipifica la deshabitación de la vivienda como infracción del propietario. Además, si la vivienda ha sido objeto de gestión pública, esta deshabitación puede imputarse al operador inmobiliario. A estos efectos, se prevé la creación de un servicio de supervisión del cumplimiento de la habitación de las viviendas por parte del Ministerio de la región de Bruselas capital. Los agentes tienen la autoridad para investigar y registrar las viviendas entre las 8 y las 20 horas, después de haber preavisado por correo certificado al menos una semana antes de la fecha efectiva de la visita. Si la visita de la vivienda no se ha podido efectuar por falta de consentimiento del propietario, los inspectores pueden entrar en la vivienda mediante autorización judicial. Cuando se compruebe de manera efectiva la comisión de la infracción, se envía al infractor una advertencia de la notificación de la resolución en el plazo de tres meses mediante un correo certificado con acuse de recibo. Esta notificación debe contener los siguientes elementos: la disposición legal infringida; el plazo de cumplimiento voluntario de la habitación de la vivienda; la sanción administrativa a imponer; en caso de impago de multa, la advertencia de la realización de una subasta pública; la información de contacto y una breve descripción de la función del Centro de Información de Vivienda; una breve explicación de los mecanismos de la ley de gestión pública y la gestión adoptada por una agencia de vivienda de interés social; y los plazos de cada una de las fases del procedimiento sancionador.

La sanción administrativa prevista para esta infracción es de 500 euros por cada metro cuadrado, sin incluir los sótanos ni el ático. Si la vivienda está parcialmente deshabitada, la multa se calcula proporcionalmente a la parte deshabitada. La cuantía de la sanción se incrementa por el número de años de deshabitación después del primer requerimiento, excluyendo los años en los cuales se puede establecer una habitación de al menos tres meses. Una vez ha transcurrido el plazo de deshabitación, la multa administrativa se impone después de que el infractor haya alegado lo que estime oportuno en el trámite de audiencia. En caso de impago, procederá su ejecución por parte de la Administración. A falta de la constitución de una garantía por la *Caisse des*

*Dépôts et consignations* o Caja de Depósitos y Consignaciones, el pago de la multa administrativa está garantizado por la hipoteca de la vivienda objeto de la infracción. Esta garantía se extiende a la deuda resultante del avance de los gastos de los trámites de la hipoteca. Si el infractor, con posterioridad a la constitución de la hipoteca, sigue impagando la multa, la Administración realizará una subasta pública de la vivienda.

El art. 21 dispone que el infractor tiene la posibilidad de interponer un recurso ante la Administración, con efectos suspensivos del procedimiento sancionador, en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución de imposición de la multa administrativa. El órgano administrativo competente decidirá su resolución dentro de los treinta días siguientes a la recepción del recurso de apelación. A falta de una decisión en ese plazo, la imposición de la multa será revocada, es decir, el silencio administrativo tiene carácter positivo. El presidente del Tribunal de primera instancia, a petición de las autoridades administrativas o de una asociación para la defensa del derecho a la vivienda, o el operador inmobiliario si se trata de una vivienda sometida a gestión pública, puede ordenar la adopción de las medidas apropiadas para asegurar la ocupación de las viviendas deshabitadas en un plazo razonable, en virtud del art. 22. El art. 23 prevé que el 5% del dinero recaudado mediante la imposición de estas sanciones pecuniarias se destine al *Fonds droit de gestion publique* o Fondo de la gestión pública; el 85% de este porcentaje debe reinvertirse al municipio donde se sitúe la vivienda deshabitada.

### **6.3.1.2. Ejecución de la gestión pública de vivienda en Valonia**

En Valonia, la gestión pública de la vivienda viene regulada en el *Code wallon du logement*. Esta gestión pública de vivienda tiene dos fases: la negocial y la contenciosa o judicial. En relación con la fase negocial, el art. 80 establece que el operador inmobiliario puede proponer al propietario de una vivienda vacía acciones para llevar a cabo su gestión o su arrendamiento. El objeto de la gestión pública de vivienda se concreta en las siguientes viviendas:

- a) Las viviendas deshabitadas durante doce meses. Se considera ocupada la vivienda que se encuentre en rehabilitación, adaptación o reestructuración, así como cuando el titular justifique su voluntad de realizar las citadas acciones mediante un permiso de planificación, un presupuesto detallado o la descripción

de la obra, siempre que estas obras se inicien en los tres meses siguientes a la justificación.

b) Las viviendas que no dispongan del mobiliario necesario para su destino al uso habitacional en un periodo de doce meses, un plazo que no se interrumpe por la ocupación sin título de la vivienda.

c) La vivienda que tenga un consumo de suministros inferior al consumo mínimo fijado por el Gobierno, en un periodo de doce meses, salvo que el propietario de la vivienda justifique dicha deshabitación mediante una justa causa o por fuerza mayor. Los operadores del servicio público de suministro de agua pública deberán comunicar a la Administración, al menos una vez al año, una lista detallada de las viviendas para las que el consumo de agua o electricidad es menor que el consumo mínimo fijado por el Gobierno<sup>236</sup>.

d) La vivienda en la que no está censada ninguna persona durante un periodo de al menos doce meses consecutivos, exceptuando cuando se haya destinado a otro uso.

El art. 81 precisa que el operador inmobiliario concluye con el propietario un mandato de gestión o, en su defecto, un contrato de arrendamiento, como prevé el art. 82. En este mandato de gestión deberán figurar los siguientes elementos: la naturaleza del trabajo requerido por el operador inmobiliario; el método de reembolso del coste de las obras; el método de cálculo y el reembolso de los gastos relacionados con los gastos de mantenimiento y gestión de la vivienda; la duración y las condiciones de rescisión del contrato de gestión; y las obligaciones respectivas del operador y el propietario.

Si la fase negocial no prospera, se pasa a la fase contenciosa o judicial, regulada en los arts. 83 y 84, cuando el propietario de la vivienda deshabitada rechaza la propuesta del operador inmobiliario de arrendar la vivienda en el plazo de seis meses. Una vez ha expirado este plazo, en virtud del art. 83, el juez del lugar donde esté situada la vivienda

---

<sup>236</sup> Esta relación de viviendas deberá contener, para cada una de las unidades afectadas, la dirección de la vivienda y el consumo de agua y o electricidad por un período de al menos doce meses consecutivos determinados o estimados sobre la base de los índices disponibles. El Gobierno determina cómo se procesarán los datos, incluyendo su período de conservación necesario para alcanzar los objetivos perseguidos. La relación de viviendas con un consumo inferior a la del consumo mínimo tendrá que estar a disposición de los departamentos regionales y municipales encargados de la lucha contra las viviendas desocupadas. Cada departamento municipal podrá acceder a los datos sobre la vivienda en su término municipal. El Gobierno y el colegio de Alcaldes y Concejales designarán a los agentes que están autorizados a acceder a la lista proporcionada por la Región. Los funcionarios regionales y municipales deberán respetar la confidencialidad de los datos transmitidos.



ordenará la gestión de la vivienda. A estos efectos, se puede designar a un experto para elaborar un informe sobre la rehabilitación y reestructuración que requiera la vivienda.

El operador efectuará todas las medidas necesarias para arrendar la vivienda en adecuadas condiciones de mantenimiento. La naturaleza de la rehabilitación o reestructuración vendrá establecida por el Gobierno. El operador inmobiliario es el encargado de gestionar las rentas obtenidas del arrendamiento y afectarlas al reembolso de los gastos de formalización del arrendamiento, es decir, los gastos de mantenimiento y gestión de la vivienda. Anualmente, a petición del órgano judicial, el operador inmobiliario debe informar de la gestión al propietario. El art. 84 dispone que, en cualquier momento, el propietario puede solicitar la reversión de dicha gestión pública. En este caso, cuando el juez conceda esta petición, el propietario debe reembolsar al operador inmobiliario los gastos ejecutados en la vivienda. El contrato de arrendamiento entre el operador inmobiliario y el arrendatario es exigible frente al propietario, de modo que el propietario se subroga en la posición del operador inmobiliario.

#### **6.3.1.3. Ejecución de la gestión pública de vivienda en Flandes**

La gestión pública de la vivienda, regulada en el art. 90 del *Vlaamse Wooncode*, se denomina *Gestion sociale des habitations* o gestión social de la vivienda porque la renta del futuro arrendamiento se encuentra determinada por la Administración. Este es el instrumento que permite a los operadores inmobiliarios captar las viviendas improductivas con la finalidad de devolverlas al mercado en mejores condiciones. El objeto de la gestión social de la vivienda en Flandes se conforma de: las viviendas inscritas en el *Registre des biens inoccupés* o Registro de viviendas desocupadas; y las viviendas que incumplan las condiciones de habitabilidad y que no hayan sido renovadas, mejoradas o adaptadas dentro del plazo establecido por el Gobierno flamenco. La vivienda que se encuentra deshabitada por la ejecución de obras de rehabilitación no se considera como desocupada. La obtención del derecho de gestión social de una vivienda depende de las siguientes condiciones:

- a) El propietario, el titular de un derecho de superficie o de arrendamiento a largo plazo, así como el usufructuario, tienen que haber rechazado la oferta por escrito del municipio, el centro de bienestar público o la asociación de vivienda de interés social para arrendar la vivienda deshabitada con la renta establecida por el Gobierno de Flandes, en el plazo de un mes desde la fecha de la oferta. Se

entenderá comprendido también el rechazo de las obras de conservación y mejora necesarias para garantizar las condiciones de habitabilidad de la vivienda.

b) Tras el rechazo de la oferta, se notificará a los sujetos mencionados la intención de ejercer el derecho a la gestión social, en el plazo de tres meses.

c) La vivienda debe permanecer deshabitada después de la expiración de este último plazo de tres meses, o las obras de conservación o mejora no se tienen que haber realizado.

El propietario y el resto de sujetos mencionados, así como los ascendientes hasta el primer grado y parientes descendientes y colaterales hasta el segundo grado, son los sujetos priorizados para el posterior arrendamiento de la vivienda, siempre que habitasen anteriormente esta vivienda. La ciudad, el centro de bienestar público o *Centre public d'aide sociale*, o la asociación de vivienda de interés social o *association de logement social*, deberán notificar por escrito al propietario la adquisición del derecho de gestión pública de la vivienda. A partir de la fecha de notificación, los entes mencionados disponen de competencia plena durante nueve años para gestionar provisionalmente la vivienda, incluida la competencia para destinarla al mercado de arrendamiento social y ejecutar las obras necesarias. Este plazo puede ampliarse por el número de meses necesarios para recuperar la inversión de estas obras.

El propietario, el titular de un derecho de superficie o de arrendamiento a largo plazo, así como el beneficiario y el comprador de estos derechos no deben respetar los contratos de arrendamiento celebrados por el operador inmobiliario. Si la vivienda se arrienda de nuevo al final de la gestión social, se tiene que ofrecer de forma prioritaria al arrendatario existente; en este caso, se produce una limitación de renta en virtud de la cual no puede exceder más de la mitad de la última renta satisfecha. Cuando el arrendatario rechace esta oferta, la vivienda puede ser liberada y arrendada a precio de mercado. El propietario, el titular de un derecho de superficie o de arrendamiento a largo plazo o el usufructuario pueden percibir, desde el momento de la celebración del contrato de arrendamiento, una compensación igual a la renta catastral de la vivienda, adaptada al precio de mercado. Esta compensación no podrá exceder de la renta que satisfaga el arrendatario. Además, estos sujetos pueden interponer un recurso contra la obtención y el ejercicio de la gestión social al Gobierno de Flandes. La interposición de

este recurso no tiene efectos suspensivos respecto de la gestión social de la vivienda. Si el propietario no accede voluntariamente a esta gestión, se abre un procedimiento judicial en el que se concede la gestión provisional al operador inmobiliario.

### 6.3.2. Ejecución de la requisición de viviendas deshabitadas

Existe otro instrumento en Bélgica que es la requisición de viviendas deshabitadas. Esta requisición tiene por objeto un inmueble abandonado durante más de seis meses. Ante la existencia de este objeto, la autoridad local o *Bourgmestre* lo pone a disposición de las personas que no dispongan de vivienda, en virtud del art. 27 de la *Loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire*, que introduce el art. 134 bis en la *Nouvelle loi communale, codifiée par l'arrêté royal du 24 juin 1988, ratifié par la loi du 26 mai 1989*, conocida como *Loi Onkelinx*. Por tanto, el establecimiento de este instrumento deberá contar con la deshabitación de la vivienda y unos potenciales beneficiarios en situación de urgencia social. Resulta necesario recordar que la requisición solo se aplicó una vez y fue en el municipio valón de *Philippeville*<sup>237</sup> y que supone la expropiación forzosa y no una requisa, es decir, una expropiación sin indemnización. Esta norma remite el desarrollo del procedimiento para ejecutar la requisición a la aprobación de un Real Decreto, que se concretó en el *Arrêté royal réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134bis de la nouvelle loi communale*<sup>238</sup>.

El ámbito subjetivo de aplicación, dispuesto en el art. 1, recae sobre los propietarios de los edificios abandonados, a todos los efectos, y sobre el usufructuario o el titular de un derecho de uso o habitación y el nudo propietario, excepto para la aplicación de la indemnización correspondiente por la requisición. Se entiende como inmueble abandonado el edificio construido en el dominio privado de una persona jurídica de Derecho Público belga o que pertenezca a un sujeto privado, y que no esté ni ocupada ni asignada de forma efectiva a un determinado uso. La iniciativa corresponde al presidente del *Centre public d'action sociale* o Consejo de ayuda social quien, una vez constatare las necesidades de alojamiento de las personas sin hogar del municipio, se dirigirá al *Bourgmestre* para solicitarle la requisición de algunos inmuebles. En la solicitud, se deberá detallar el número de viviendas necesarias y su naturaleza, así como el tiempo previsto para la requisición. Una vez recibida la solicitud, en base al

<sup>237</sup> Véase la revista *Mouvement communal*, de 8 de septiembre de 1998, pp. 435-439.

<sup>238</sup> Publicado en el *MB* de 6.12.1993. Consultable en: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/loi\\_a.pl](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl).

inventario previo, si existe, o a una decisión puntual en su defecto, la autoridad municipal seleccionará las viviendas que se adapten a dichas necesidades y comunicará la requisición al propietario de la vivienda.

Respecto del procedimiento, debe advertirse que la requisición no puede llevarse a cabo si el municipio o el mismo *Centre public d'action sociale* posee viviendas abandonadas en las que se puedan alojar estas personas, aunque las viviendas necesiten de la ejecución de obras de conservación para habitarse, siempre que el coste de la obra no sea superior a la cantidad prevista por la norma. Esta cautela debería adoptarse en España porque existen viviendas protegidas que se encuentran actualmente deshabitadas. Por otra parte, la requisición, cuyo plan de ejecución ha de establecerse previamente y en el cual puede participar el propietario si se muestra de acuerdo, exige el previo pago al propietario de una compensación económica cuya cuantía y forma de pago determina el juez de paz.

La normativa recoge, además, que el propietario puede solicitar la finalización anticipada de la requisición, pero solamente puede hacerlo si necesita la vivienda, por no disponer de otra, para sí mismo, su cónyuge, sus descendientes, ascendientes y parientes colaterales hasta el tercer grado. En estos casos, el ayuntamiento tiene seis meses para restituir en el uso de la vivienda al propietario. Sin embargo, antes de tomar posesión de la vivienda, el propietario deberá abonar el coste de las obras necesarias para destinar la vivienda al uso habitacional que la Administración haya ejecutado. Además, el propietario o el familiar correspondiente tienen la obligación de habitar en la vivienda antes de tres meses y queda obligado a permanecer en ella, como residencia principal, durante dos años consecutivos.

Los edificios que constituyan la residencia principal de las personas que están registradas en los registros de la población, identificados como propietarios de una segunda residencia, gozan de la presunción *iuris tantum* de ocupación, siempre que el interesado no haya solicitado la exención del pago de impuestos que graven la propiedad. A estos efectos, se pueden considerar *edificios construidos abandonados*:

- a) Los que son objeto de un contrato de arrendamiento.
- b) Los que tengan reparaciones o mejoras en curso, o los edificios cuyo titular justifique su voluntad de reconstruir, alterar o renovar mediante un permiso de construcción, un presupuesto detallado o la descripción de la obra. La condición

es que estas obras comiencen en el plazo de tres meses a partir de la justificación proporcionada por el propietario y continúen después.

c) Los que no estén ocupados por razones legítimas o de fuerza mayor. Constituye una razón legítima que el propietario pretenda ofrecer un edificio en arrendamiento o venta, sin haber alcanzado una duración de seis meses. En este caso, se debe probar por cualquier medio legal que se ha realizado esta actividad sin la obtención de resultados, demostrando además el carácter razonable de la renta o precio de venta solicitado.

El Capítulo Segundo está dedicado a los procedimientos para la aplicación del derecho de requisición. El art. 2 dispone que el *Bourgmestre*, en el plazo de seis meses, deberá establecer o actualizar un inventario de edificios abandonados durante más de seis meses que se encuentren en el término municipal. Esta autoridad local debe identificar a los propietarios de estos edificios y les notificará el registro de su propiedad. El *président du conseil de l'aide sociale*, es decir, el presidente de la Junta de Beneficencia, deberá atender las necesidades de vivienda de las personas sin hogar que lo justifiquen, según exige el art. 3. Esta solicitud tiene que especificar la naturaleza y el número de edificios a requisar y la duración de esta requisición.

En el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud, la autoridad local debe determinar los edificios que conviene requisar, teniendo en cuenta el coste de las obras de conservación necesarias para garantizar las condiciones de habitabilidad y la duración de la requisición solicitada, según prevé el art. 4. No se podrá ejercer el derecho de requisición cuando el municipio o el *Centre public d'aide sociale* disponga de un número suficiente de edificios abandonados que se puedan asignar y que no requieran de la ejecución de obras de conservación.

El art. 5 prevé que el *Bourgmestre* notifique al propietario la intención de requisar un edificio específico, mediante carta certificada con acuse de recibo o a través de una notificación judicial. El periodo de seis meses para ejercer el derecho de requisición tiene como *dies a quo* la fecha de recepción de esta notificación. Desde la fecha de recepción del aviso, el propietario dispone del plazo de un mes para que, mediante carta certificada con acuse de recibo, se oponga a la resolución que acorde la requisición. Los requisitos de validez de la resolución, cuya ausencia determina la nulidad, se conforman de: la identificación del edificio afectado por la solicitud de propuesta y la duración de

la misma; la descripción detallada y la capacidad del inmueble, para respetar las condiciones de habitabilidad y evitar la sobreocupación; la referencia a que el derecho a una indemnización justa puede ser objeto de un acuerdo de transacción celebrado entre el solicitante y el municipio o, en su defecto, mediante un acuerdo amistoso determinado por el juez de paz; la facultad del propietario de oponerse razonadamente en el plazo de un mes; la presunción de aceptación de la solicitud ante la ausencia de oposición motivada por el propietario dentro del plazo establecido; la existencia del registro municipal y la posibilidad de que el propietario lo consulte; la obligación de proporcionar una copia de la solicitud de las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia, incluidas las disposiciones relativas a la renovación de la vivienda; la mención a que el foro de competencia jurisdiccional sea el del lugar donde se sitúe la vivienda; y la constancia de que la resolución pueda ejecutarse judicialmente.

Cuando el *Bourgmestre* no se oponga al escrito de oposición formulado por el propietario en el plazo de un mes desde su realización, no puede continuar el procedimiento, en virtud del art. 6. En el caso de que el *Bourgmestre* acepte los motivos de oposición planteados por el propietario, se lo comunicará mediante carta certificada con acuse de recibo o por notificación judicial. Si no los acepta, el *Bourgmestre* notificará al propietario el ejercicio efectivo del derecho de requisición, con los mismos mecanismos, en el plazo de un mes a partir de la fecha de recepción de la oposición. Esta notificación debe contener la duración de la ocupación del edificio, la naturaleza de cualquier obra que se tenga que efectuar y la indemnización que debe recibir el propietario. La falta de notificación determina que no se puede iniciar la requisición. El art. 7 prevé que, ante la falta de acuerdo entre las partes, el *Bourgmestre* puede ejecutar la requisición, estableciendo un plazo de duración de la misma. Esta orden se notificará de la misma manera al propietario en un plazo de siete días, especificando la indemnización que corresponda al propietario. Este elemento indemnizatorio permite calificar esta actuación de expropiación forzosa con todas las garantías. La duración de la ocupación se fija de acuerdo a las necesidades de vivienda para personas sin hogar y las obras que la vivienda necesite para poder ser destinada al uso habitacional, como dispone el art. 8.

Por su parte, el art. 9 establece que la compensación al propietario debe coincidir con la renta del arrendamiento, atendiendo a los siguientes criterios: la cantidad de renta catastral y la información contenida en el registro de la propiedad; el ingreso medio por el arrendamiento de viviendas similares situadas en el mismo barrio o municipio; la

renta que se pueda solicitar una vez se han efectuado las reformas necesarias para destinar el edificio al uso habitacional; y la importancia de las obras que se requieren para destinar la vivienda al uso habitacional.

Si una vez ha sido requisada la vivienda deshabitada el propietario no dispone de una vivienda propia en la que habitar, puede solicitar por carta certificada al *Bourgmestre* que se interrumpa prematuramente la solicitud de requisición, formalizando su intención de ocupar la vivienda personalmente y de manera efectiva, como prevé el art. 10. Esta necesidad habitacional también puede requerirse para su cónyuge, descendientes, ascendientes e hijos adoptivos, y sus parientes colaterales hasta el tercer grado, siempre que el ocupante relacionado con el propietario no disponga de una vivienda que pueda servir como residencia principal. En estos casos, el *Bourgmestre* restituye el uso de la vivienda al propietario en un plazo máximo de seis meses desde la recepción de la solicitud de revocación de la requisición mediante carta certificada. Si las obras de conservación se han completado o están ejecutándose, el *dies a quo* empieza a contar desde el día en el que el propietario haya cumplido con la devolución del coste no recuperado de estas obras, o la fecha de establecimiento de los términos y condiciones de dicho reembolso. La ocupación de la vivienda se considerará efectiva dentro de los tres meses siguientes a la restitución del uso de la vivienda por el *Bourgmestre*, y tendrá que ser continuada durante dos años como mínimo. El propietario debe satisfacer una compensación por los retrasos en la ocupación o la falta de continuidad de la misma, y su cálculo debe resultar proporcional a la indemnización que recibió en su momento por la requisición, en relación con los días de retraso.

## **TERCERA PARTE: EL AJUSTE CONSTITUCIONAL DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA Y SUS ALTERNATIVAS**

### **CAPÍTULO VI. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA**

#### **1. Consideraciones iniciales**

El ajuste constitucional de las medidas de arrendamiento forzoso y sus alternativas conforman el último estadio del análisis del arrendamiento forzoso de vivienda, porque solamente con posterioridad a su estudio es posible formular una valoración. En este Capítulo, el análisis relativo a la constitucionalidad del arrendamiento forzoso debe realizarse en atención a sus dos manifestaciones principales, esto es, la constitución forzosa y la prórroga forzosa, así como respecto de la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas como actualización del arrendamiento forzoso. En relación con la prórroga forzosa, existe un pronunciamiento del Tribunal Constitucional favorable a su constitucionalidad, mientras que no disponemos de un posicionamiento en lo que se refiere a la constitución forzosa. Por su parte, la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas se encuentra actualmente impugnada prácticamente en su totalidad, salvo la Ley 4/2016 y el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña. En este último caso, su objeto se concreta en la ejecución de obras de conservación en la vivienda y su arrendamiento para garantizar las condiciones de habitabilidad, ámbito en el que existe plena competencia autonómica porque se su cumplimiento constituye materia de orden público<sup>1</sup> y se vincula al urbanismo. A la luz de estas impugnaciones, se analizarán los motivos de la pretendida inconstitucionalidad de las normas para emitir un pronunciamiento al respecto.

#### **2. La compatibilidad del derecho de propiedad con el arrendamiento forzoso**

##### **2.1. Concepto y configuración del derecho de propiedad**

El derecho de propiedad tiene una configuración divergente entre la perspectiva civil y la constitucional. De conformidad con el art. 348 CC, la propiedad se define como el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas legalmente. De esta manera, el derecho de propiedad supone un derecho estatutario,

---

<sup>1</sup> Véase *supra* apartado 3.15.1.2 del Capítulo Primero.



modificable por el ordenamiento jurídico, porque al ser de creación legal, el titular solamente tendrá las facultades que la norma jurídica le conceda. Este precepto no ha sido modificado atendiendo a los cambios<sup>2</sup> que el derecho de propiedad ha experimentado en cuanto al reconocimiento de la función social<sup>3</sup>.

En este sentido, el art. 33 CE no conlleva la constitucionalización del derecho de propiedad ni de la expropiación forzosa porque, según la jurisprudencia constitucional<sup>4</sup>, la propiedad prevista en el art. 33 CE no constituye una figura jurídica reconducible a la noción contenida en el art. 348 CC en atención a dos motivos: por una parte, se ha producido una diversificación de la propiedad en situaciones jurídicas reguladas con distintos alcances; y, por otra parte, el derecho a la propiedad puede recaer sobre bienes y derechos<sup>5</sup>. En consecuencia, la propiedad constitucional no es equiparable a un derecho real o a un derecho oponible en el tráfico jurídico privado, porque en el derecho de *propiedad* se incardinan las situaciones jurídicas subjetivas de índole patrimonial<sup>6</sup>. No resulta relevante, en consecuencia, que la delimitación inicial del objeto de protección sea imprecisa, porque cabe excluir situaciones no merecedoras de protección constitucional, como las expectativas de derecho o las situaciones surgidas contra derecho<sup>7</sup>. La problemática del derecho de propiedad surge por considerarlo como un bien y no como un derecho, y desde un punto de vista civil un derecho real. De esta manera, es posible elaborar una noción de carácter unitario del contenido esencial de la propiedad, porque en caso contrario se puede separar en tantos contenidos como bienes

---

<sup>2</sup> A estos cambios alude HERNÁNDEZ GIL, A., *La función social de la posesión*, Madrid, Alianza, 1969, pp. 135-146, quien explica que consisten en: el aumento del papel del Estado en su regulación; el incremento de los límites al derecho de propiedad; la asignación a la propiedad de las funciones familiar y social; el desplazamiento de la protección jurídica de la titularidad hacia su goce; el aumento de las especialidades del objeto del derecho de propiedad; y, finalmente, en que el derecho de propiedad es el eje central de la denominada tensión individuo-sociedad. En el mismo sentido, véanse MARTÍN MATEO, R., “El estatuto de la propiedad inmobiliaria”, *Revista de Administración Pública*, 52, 1967, pp. 101-150, y GARRIDO FALLA, F., “Artículo 33”, *op. cit.*, p. 783.

<sup>3</sup> Véanse *infra* apartados 2.2.1 de este Capítulo y 2 del Capítulo Tercero.

<sup>4</sup> Véase la STC 37/1987 de 26 de marzo, RTC 1987\37. Por su parte, la STC 170/1989 de 19 de octubre, RTC 1989\170, ha definido el contenido esencial del derecho de propiedad: “su contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social”.

<sup>5</sup> Véase la STC 204/2004 de 18 de noviembre, RTC 2004\204.

<sup>6</sup> En este sentido, la STC 99/1987 de 11 de junio, RTC 1987\99, argumenta que “[l]a eficacia y protección del derecho individual –nazca de una relación pública o de una privada– dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo”. MONTANCHEZ RAMOS, M., “Concepto constitucional de la propiedad: especial referencia a la propiedad urbana”, en BASTIDA, F., J. (coord.), *Propiedad y Derecho Constitucional*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2005, pp. 164-165.

<sup>7</sup> Las expectativas de derecho han sido declaradas no susceptibles de protección constitucional en las SSTC 227/1988 de 29 de noviembre, RTC 1988\227, y 108/1986 de 29 de julio, RTC 1986\108, y las situaciones subjetivas patrimoniales adquiridas o consolidadas ilegalmente por las SSTC 65/1987 de 21 de mayo, RTC 1987\65, y 178/1989 de 2 de noviembre, RTC 1989\178.

conformen el objeto del derecho. En definitiva, se trata de establecer un contenido esencial del derecho de propiedad que pueda concretarse posteriormente con su ejercicio.

Cuando la Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia, le otorga la categoría de *garantía*, de igual forma que en el art. 42 de la *Costituzione della Repubblica Italiana*<sup>8</sup>. Por su parte, en Francia, el art. 17 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*<sup>9</sup> sanciona la propiedad como un derecho inviolable del que nadie podrá ser privado salvo cuando concorra una necesidad pública, legalmente constatada y mediante una indemnización justa y previa, y el art. 34 de la *Constitution du 4 octobre 1958*<sup>10</sup> determina que la ley regulará el contenido esencial del derecho de propiedad. El origen de la regulación del art. 33 CE se encuentra en el art. 14 de la *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*<sup>11</sup> –en adelante *GG*–, de Alemania, porque comparten la estructura. Este último artículo ha sido calificado por la doctrina alemana<sup>12</sup> como un precepto con varias incógnitas.

El Tribunal Constitucional ha establecido una doble garantía respecto del art. 33 CE, ya que se reconoce institucionalmente e individualmente el derecho de propiedad, atendiendo a los derechos subjetivos que se relacionan con la vertiente institucional<sup>13</sup>. En este sentido, el apartado primero garantiza frente al legislador el derecho a la propiedad privada y a la herencia, mientras que el apartado segundo encarga al legislador que regule la función social como parte integrante del contenido de este derecho. Esta configuración se produce en todos los derechos denominados *de*

<sup>8</sup> Fue publicada en la *GU* de 27.12.1947. Es consultable en: <http://www.governo.it/costituzione-italiana/principi-fondamentali/2839>. Este precepto dispone que la propiedad es pública o privada, que los bienes económicos pertenecen al Estado, a los organismos o a los particulares, y que quedarán reconocidos y garantizados legalmente los modos de adquisición, disfrute y sus límites para asegurar su función social y la asequibilidad. Véase AKKERMANS, B., “European Union Constitutional Property Law”, *Maastricht Faculty of Law*, 14, 2014, consultable en: <http://ssrn.com/abstract=2459926>, PRADUROUX, S., *Getting Property Right: The European Dimension of Property as a Fundamental Right and its Impact on French and Italian Law*, Helsinki, Unigrafia, 2012, pp. 138-164, y PRADUROUX, S., *The Protection of Property Rights in Comparative Perspective*, Groningen, Europa Law Publishing, 2013, pp. 99-143.

<sup>9</sup> Consultable en: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>.

<sup>10</sup> Publicado en el *JORF* de 5.10.1958. Consultable en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000571356&dateTexte=20160803>.

<sup>11</sup> La Constitución alemana fue aprobada el 8 de mayo de 1949 y publicada en el *Bundesgesetzblatt* o boletín federal el 23.5.1949. Consultable en: <https://www.bundestag.de/grundgesetz>.

<sup>12</sup> Esta calificación la crearon PIEROTH, B., SCHLINK, B., *Grundrechte. Staatsrecht II*, Heidelberg, C. F., Müller, 1999, p. 221.

<sup>13</sup> Véanse las SSTC 111/1983 de 2 de diciembre, RTC 1983\111, y 37/1987 de 26 de marzo, RTC 1987\37.

*configuración legal*, puesto que su articulación se remite al posterior desarrollo normativo por la dependencia de la propiedad respecto de la regulación legal del dominio. El apartado tercero sanciona las garantías de la expropiación forzosa, que consisten en la existencia de una causa de utilidad pública o interés social que justifique la expropiación, lo que se conoce como *causa expropriandi*, un procedimiento administrativo, y la correspondiente indemnización<sup>14</sup>.

Debido a la configuración constitucional del derecho de propiedad, es necesaria una interpretación sistemática de los tres apartados del art. 33 CE, porque el concepto de propiedad que se desprende de este precepto se vincula con la expropiación forzosa<sup>15</sup>. De los apartados segundo y tercero del art. 33 CE, cabe extraer las dos formas de intervención del poder público en la propiedad: por un lado, la imposición de límites, obligaciones o cargas derivadas de la función social; y, por otro lado, la privación de estos derechos mediante la expropiación forzosa. La imposición de estos límites en interés público o privado al derecho de propiedad ya modula su ejercicio y, en consecuencia, no resulta tan necesario como se pretende el uso del mecanismo expropiatorio, porque cuanto menos se acepten los límites en interés público o privado de la propiedad, más ámbito de aplicación tendrá la expropiación forzosa como limitación del dominio. La distinción entre la intervención de la función social en el contenido del derecho de propiedad y la expropiación forzosa coincide con la prohibición que tiene el legislador de extralimitarse y vulnerar el contenido esencial del derecho de propiedad.

## **2.2. La función social del derecho de propiedad: las limitaciones, cargas y obligaciones del derecho de propiedad**

La función social<sup>16</sup> constituye un límite interno al derecho de propiedad. Desde un punto de vista *descriptivo*, la propiedad siempre ha cumplido una función social, aunque su alcance y contenido cambien según el espacio temporal. Sin embargo, desde una óptica *constitucional*, la función social de la propiedad legitima su ejercicio. El Tribunal Constitucional, en su STC 37/1987 de 26 de marzo<sup>17</sup>, consideró la función social como un elemento que conforma la estructura del derecho de propiedad privada y su

<sup>14</sup> Véanse *supra* apartados 3.1, 3.2 y 3.6 del Capítulo Quinto.

<sup>15</sup> En este sentido, la STC 204/2004 de 18 de noviembre, RTC 2004\204, ha afirmado la “estrecha conexión de los tres apartados”, y la STC 37/1987 de 26 de marzo, RTC 1987\37, precisa que “no pueden ser artificialmente separados”.

<sup>16</sup> Véase *supra* apartado 2 del Capítulo Tercero.

<sup>17</sup> RTC 1987\37.

contenido esencial, porque dicha función se configura como un límite intrínseco y a su vez parte integrante del mismo. En consecuencia, sitúa en un mismo plano las facultades individuales sobre el dominio y los deberes impuestos al propietario en atención al interés general<sup>18</sup>. Los límites a estos deberes no deben ir más allá de lo razonable, lo que alude al principio de proporcionalidad que debe informar cualquier actuación administrativa, a la que se atenderá posteriormente<sup>19</sup>. De esta manera, el pronunciamiento determina los límites a las facultades dominicales derivados de la función social de la propiedad que habilitan a exigir al propietario un determinado ejercicio de dichas facultades. En el ámbito de la vivienda, estos límites se manifiestan en los límites en interés público, como el arrendamiento forzoso, y en las limitaciones del dominio concretadas en nuestro ámbito en la expropiación forzosa.

El art. 33.2 CE atribuye al legislador la delimitación del contenido del derecho de propiedad atendiendo a su función social. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado que la Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada, que se protege como un conjunto de facultades individuales y obligaciones de acuerdo a la utilidad social de cada categoría de bienes<sup>20</sup>. La función social puede materializarse en simples limitaciones negativas del contenido de un derecho del que se derivan facultades que no se atribuyen al propietario, como en el ámbito de los arrendamientos urbanos es la facultad de extinguir un contrato de arrendamiento de vivienda llegado el día del vencimiento<sup>21</sup>, así como con la imposición al propietario del cumplimiento de cargas u obligaciones positivas, porque estas limitaciones también definen el contenido del derecho de propiedad.

Al regular la función social de la propiedad, el legislador puede establecer un límite en esa propiedad, siempre que no vacíe de contenido la institución sino que pueda contribuir a satisfacer el derecho constitucionalmente garantizado<sup>22</sup>. En consecuencia, la función social del derecho de propiedad supone un límite al contenido de la propiedad pero no altera su contenido esencial, al que se refiere el art. 53.1 CE, que es el límite

---

<sup>18</sup> Por este motivo, la citada sentencia expresa que la fijación del contenido esencial del derecho de propiedad “no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales a que éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social”. COLINA GAREA, R., *La función social*, *op. cit.*, pp. 175-226.

<sup>19</sup> Véase *infra* apartado 2.2.2 de este Capítulo. Se expresan en este sentido BARNES VÁZQUEZ, J. (coord.), *El derecho de propiedad*, *op. cit.*, pp. 40-56, y DÍAZ LEMA, J. M., “Propiedad urbana y expropiación”, *op. cit.*, pp. 67-68.

<sup>20</sup> Al respecto, véanse las SSTC 37/1987 de 26 de marzo, RTC 1987\37, y 89/1994 de 17 de marzo, RTC 1994\89.

<sup>21</sup> En este sentido se manifiesta la STC 89/1994 de 17 de marzo, RTC 1994\89.

<sup>22</sup> Atiéndase la STC 89/1994 de 17 de marzo, RTC 1994\89.

que no puede superar al legislador invocando la función social y cuya afectación solamente podría articularse mediante una expropiación forzosa. El contenido esencial del derecho de propiedad no incluye la función social, sino la parte mínima de utilidad meramente individual que permite el reconocimiento del derecho de propiedad<sup>23</sup>. Dicho contenido esencial puede servir para delimitar el alcance del derecho. En el Derecho comparado, en particular en Italia, el alcance del derecho de propiedad y su existencia no vienen reconocidos de forma expresa. Por su parte, en Alemania, el art. 19.2 GG dispone que los derechos fundamentales no pueden ser afectados por una ley en lo que a su contenido esencial se refiere.

La función social de la propiedad habilita al legislador a establecer limitaciones a su ejercicio, a cuyo concepto se une el de vinculación, en función de la afectación concreta de un bien a un fin determinado. La vinculación de la propiedad a los intereses generales significa, según la jurisprudencia constitucional<sup>24</sup>, que sean constitucionalmente admisibles las limitaciones, cargas u obligaciones impuestas por el legislador al propietario, siempre que no supongan la desaparición o negación del contenido esencial del derecho de propiedad.

Los límites, obligaciones o cargas derivadas de la función social recaen sobre los bienes o derechos privados que constituyen al mismo tiempo el soporte de intereses generales o de bienes de la colectividad. Las facultades regulativas del legislador tendrán mayor alcance cuando los bienes privados sean soporte de bienes colectivos, por la función protectora del interés general<sup>25</sup>. En el ámbito de la vivienda, la función social incide en la propiedad de los inmuebles destinados al uso residencial porque integra el objeto del derecho a una vivienda digna y adecuada previsto en el art. 47, y de la función

---

<sup>23</sup> En este sentido se expresa la STC 204/2004 de 18 de noviembre, RTC 2004/204. BARNES, J., “El derecho de propiedad en la Constitución Española de 1978”, en BARNES, J. (coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 43, se refiere al contenido esencial como la “frontera de la rentabilidad del derecho”. Por su parte, PAPIER, H. J., „Die Weiterentwicklung der Rechtsprechung zur Eigentumsgarantie des Art. 14 GG“, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1, 2000, p. 1403, considera que una privación completa de la utilidad privada convierte la propiedad en una carga que debe soportar el propietario, y por ello la posición jurídica del afectado se aproxima a una situación que no responde al nombre de *propiedad*.

<sup>24</sup> Véase la STC 89/1994 de 17 de marzo, RTC 1994/89.

<sup>25</sup> Atiéndanse PAPIER, H. J., „Die Weiterentwicklung“, *op. cit.*, pp. 1401-1403, y HESSE, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, C. F., Müller, 1993, pp. 184-185.

protectora de la familia de la vivienda, de conformidad con lo dispuesto en el art. 39.1 CE<sup>26</sup>.

La incidencia de la función social en la vivienda se concreta en los llamados supuestos de vinculación, es decir, aquellas actuaciones derivadas del ejercicio de una potestad administrativa, de acuerdo con la función social, que exigen de un acto declaratorio de la afectación del bien al fin que se trata de proteger, en particular el supuesto de la expropiación forzosa. En consecuencia, la distinción entre una limitación administrativa de derechos, que se corresponde con un límite del dominio, y los supuestos de vinculación, relativos a las limitaciones del dominio y en particular a la expropiación forzosa, resulta esencial para determinar que solamente será procedente la indemnización<sup>27</sup> en los supuestos de vinculación, por la afectación que se produce.

Asimismo, existen dos límites que el legislador debe respetar al delimitar las situaciones patrimoniales subjetivas, de conformidad con el cumplimiento de su función social: por un lado, el contenido esencial, previsto en el art. 53.1; y, por otro lado, el principio de proporcionalidad, manifestado en cubrir las exigencias de idoneidad, necesidad y ponderación. Estos tres elementos integrantes de la proporcionalidad, categorizados por la doctrina alemana, fueron adoptados por el Tribunal Constitucional en la STC 66/1995 de 8 de mayo<sup>28</sup>. Para que una norma supere el test de proporcionalidad, debe reunir tres requisitos: adecuar la intervención al fin que se propone; justificar la necesidad de la intervención por la inexistencia de otra alternativa menos gravosa; y que no implique un sacrificio excesivo del objeto de la intervención. Podemos adelantar, aunque nos referiremos a ello posteriormente<sup>29</sup>, que la posibilidad de articular una alternativa menos gravosa junto con el sacrificio excesivo que supone hace que la expropiación temporal del uso de viviendas no supere el test de proporcionalidad.

<sup>26</sup> Esta vinculación se expresa en la STC 89/1994 de 17 de marzo, RTC 1994\89. La trascendencia de la propiedad inmobiliaria se describe en la STC 37/1987 de 26 de marzo, RTC 1987\37: “es fácilmente explicable, entre otras razones, por el carácter no renovable o naturalmente limitado en su extensión de este tipo de bienes”. SÁNCHEZ GARCÍA, A. B., PLANDIURA RIBA, R., “La provisionalidad”, *op. cit.*, consultable en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146%28090%29.htm>. EIRANOVA ENCIAS, E., LUNA MILLÁN, I., “Fundamentos del sistema de protección de la vivienda”, en EIRANOVA ENCIAS, E., LUNA MILLÁN, I., *Sistema de vivienda protegida*, Madrid, La Ley, 2011, pp. 41-43.

<sup>27</sup> Ello se justifica porque como sancionó la STC 301/1993 de 21 de octubre, RTC 1993\301, una privación patrimonial adoptada judicialmente como sanción civil, sin obedecer a una causa de utilidad pública o interés social, no tiene la protección del art. 33.3 CE porque no responde al ejercicio de la potestad expropiatoria. GARRIDO FALLA, F., “Artículo 33”, *op. cit.*, p. 790, propone sustituir la expresión *utilidad pública* por *interés público*.

<sup>28</sup> RTC 1995\66. Véanse al respecto PAPIER, H. J., „Die Weiterentwicklung“, *op. cit.*, p. 1415, y HESSE, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts*, *op. cit.*, pp. 189-190, DÍEZ-PICAZO, L. M., *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2003, pp. 116-120, GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *El Principio de Proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Aranzadi, 2003, pp. 72-75.

<sup>29</sup> Véase *infra* apartado 4.2 del Capítulo Sexto.

El legislador, en la defensa del interés general, regulará el derecho de propiedad respetando el límite del principio de proporcionalidad, denominado prohibición de exceso o *Übermassverbot*, así como la prohibición de defecto o *Untermassverbot*<sup>30</sup>, porque en ocasiones será necesario para dar cumplimiento a la función social de la propiedad que la grave. Los aspectos en los que se concreta la regulación del art. 33 CE, en aplicación del principio de proporcionalidad, consisten en las siguientes: la imposición de límites, cargas y obligaciones derivadas de la función social, con el límite de la satisfacción del interés general, de conformidad con el art. 33.2; los límites y limitaciones del dominio o la expropiación, de acuerdo con el principio de proporcionalidad<sup>31</sup>, porque a esta solamente se podrá recurrir cuando no sea posible alcanzar la finalidad mediante la configuración del contenido del derecho de propiedad, en virtud de los arts. 33.2 y 33.3; y la expropiación administrativa y la legislativa. En definitiva, se trata de que, siempre que sea posible, se adopte la medida menos limitativa de derechos, dejando como último recurso la expropiación forzosa. Asimismo, la proporcionalidad también se expresa en si la expropiación se adopta mediante una resolución administrativa o si se trata de una expropiación legislativa, que tiene carácter subsidiario. En este sentido, resulta necesario señalar que la subsidiariedad de la expropiación legislativa respecto de la administrativa proviene también de la doctrina alemana<sup>32</sup>.

Las manifestaciones del arrendamiento forzoso pretenden dar respuesta a un nuevo enfoque de la función social del derecho de propiedad aplicado a la vivienda: el deber de destinarla al uso habitacional. En este sentido, la función social de la propiedad sobre

---

<sup>30</sup> Sobre estos conceptos, atiéndanse WELLHÖFER, C., *Das Übermassverbot im Verwaltungsrecht: Grundsätzliches und Tendenzen zu den Prinzipien der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit*, Würzburg, Schmitt & Meyer, 1970, pp. 53-68, GLITZ, H., *Gesetzmassigkeitsprinzip und Übermassverbot in ihrer Bedeutung für die Sachgemässheit verwaltungsrechtlicher Auflagen*, Münster, Universität Münster, 1975, pp. 85-96, y TZEMOS, V., *Das Untermassverbot*, Peter Lang, Frankfurt, 2004, pp. 124-132. En este sentido, la STC 227/1988 de 29 de noviembre, RTC 1988\227, expresó que “el legislador no sólo puede sino que debe tener en cuenta las exigencias del interés general [...] debe entenderse que los derechos de aprovechamiento privativo a perpetuidad no son compatibles [...] con los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público”.

<sup>31</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., “Artículo 33”, *op. cit.*, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009, p. 911, expresa que “[n]o estoy seguro de que, desde la perspectiva de los intereses económicos del propietario afectado, siempre sea menos limitativa la imposición de cargas derivadas de la función social que la expropiación pura y simple. Una propiedad muy gravada puede ser, en ocasiones, económicamente peor que una propiedad expropiada”. BERNAL PULIDO, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2007, pp. 81-153.

<sup>32</sup> Atiéndanse PIEROTH, B., SCHLINK, B., *Grundrechte. Staatsrecht II*, *op. cit.*, pp. 232-233, JARASS, H. D., PIEROTH, B., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München, C. H. Beck, 2002, pp. 304-315, y FOSTER, S., BONILLA, D., “The Social Function of Property: A Comparative Law Perspective”, *Fordham Law Review*, vol. 80, 1, 2011, pp. 101-113.

la vivienda se puede cumplir de varias maneras<sup>33</sup>: mediante la imposición de obligaciones, en particular la de ejecutar determinadas facultades del propietario, como la realización de las obras de conservación que se prevén en el art. 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña; con la falta de atribución de determinadas facultades al propietario, como la expropiación forzosa del uso de la vivienda que supone una limitación del dominio; o a través de la imposición de condiciones al ejercicio de las facultades del propietario, es decir, la imposición de límites en interés público o privado al dominio<sup>34</sup>.

La legislación de expropiación temporal del uso de viviendas ha establecido como contenido de la función social del derecho de propiedad el deber de destinar la vivienda al uso habitacional, a diferencia del existente en las viviendas protegidas relativo al deber de mantenerlas habitadas<sup>35</sup>. Este deber permite considerar que de la deshabitación se deriva el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, y ello habilita legalmente a que la Administración imponga medidas de carácter expropiatorio, además de las sancionadoras.

### **2.3. La reserva de ley estatal y el reparto competencial de la regulación relativa al derecho de propiedad**

La reserva de ley estatal, a la que el derecho de propiedad se encuentra sometido, viene prevista en el art. 53.1 CE, entendida como realizada a favor de la ley en sentido amplio<sup>36</sup>, pese a que el art. 81.1 CE atribuya a la ley orgánica el desarrollo de los

<sup>33</sup> Véanse BARRAL VIÑALS, I., “Un nuevo concepto de propiedad: la función social como delimitadora del derecho”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *El sistema económico en la Constitución española*, Volumen I, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1994, pp. 637-648, TORNOS MAS, J., “El acceso a la vivienda”, *op. cit.*, pp. 2857-2858, y TORNOS MAS, J., “El acceso a la vivienda, la nueva función social del derecho de propiedad, y el recurso a medidas de naturaleza expropiatoria, sancionadora e impositiva”, en BARRAL VIÑALS, I., TORNOS MAS, J. (dirs.), *Vivienda y crisis: ensayando soluciones*, Barcelona, Decanato Autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Cataluña, 2015, pp. 47-60.

<sup>34</sup> Véase *infra* apartado 2.1.4 del Capítulo Séptimo.

<sup>35</sup> Véase *supra* apartado 2 del Capítulo Tercero.

<sup>36</sup> Sobre la remisión en sentido amplio a la ley, que en este caso no es posible, el Tribunal Constitucional ha manifestado que debe ampliarse el significado de la mención a la ley hacia las normas con rango de ley. En este sentido, la STC 60/1986 de 20 de mayo, RTC 1986\60, expresa que “[q]ue una materia esté reservada a la ley ordinaria, con carácter absoluto o relativo, no excluye *eo ipso* la regulación extraordinaria y provisional de la misma mediante Decreto-ley”. El Tribunal Constitucional ha señalado que no debe interpretarse restrictivamente el veto del Decreto-ley a determinadas materias explicitadas en el art. 86 CE. A tenor de la STC 111/1983 de 2 de diciembre, RTC 1983\111: “la cláusula restrictiva del artículo 86.1 de la CE («no podrán afectar...») debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución, «del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual» (fundamento 5, sentencia de 4.2.1983), ni permita que por Decreto-ley se regula el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I”. Asimismo, la STC 6/1983 de 4 de febrero, RTC 1983\6. GARRIDO FALLA, F., “Artículo 86”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 1369-1377,



derechos fundamentales, y el art. 86.1 CE prohíba la posibilidad de regular mediante Decreto-ley las materias reconocidas en el título I. En particular, se plantea este supuesto respecto del Decreto-ley 6/2013, de Andalucía, aunque ha sido enmendado por la posterior aprobación de la Ley 4/2013, y el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, aunque esta norma no ha sido impugnada.

Este criterio, además, aparece sancionado en la STC 61/1997 de 20 de marzo<sup>37</sup>, que precisa que la Ley, bien sea estatal o autonómica de acuerdo con el reparto competencial, determinará los criterios generales del sistema de la propiedad urbana por imperativo del principio de reserva de ley y del principio de legalidad, contenidos en los arts. 33.2, 53.1 y 103.1 CE. Sin embargo, la flexibilización que se produce de esta exigencia en la aplicación conjunta con el art. 33.2, permite que la expresión “de acuerdo con las leyes” se interprete laxamente. Pese a esta flexibilización, la deslegalización del derecho de propiedad por su regulación por normas de rango reglamentario está vetada, pero no la remisión del legislador a la colaboración de estas normas como complemento a la regulación legal<sup>38</sup>. La finalidad consiste en lograr la efectividad de las normas y que, cuando el derecho de propiedad tenga que cumplir con distintas finalidades sociales, se pueda restringir si es necesario su ejercicio para que se puedan acometer.

La reserva de ley estatal en el ámbito del derecho de propiedad se refiere a la ley ordinaria y no a la ley orgánica. En consecuencia, dicha reserva se manifiesta en que corresponde al Estado la regulación relativa a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad, en virtud del art. 149.1.1ª CE. Por otra parte, la regulación referente al urbanismo y al derecho a la vivienda es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas<sup>39</sup>, en virtud del art. 148.1.3ª CE, pero con el límite del contenido esencial del derecho de propiedad, que corresponde únicamente al Estado. Según precisó la STC 186/1993 de 7 de junio<sup>40</sup>, la reserva de ley a favor del Estado en materia de expropiación forzosa no excluye que una

---

advierte que una interpretación demasiado estricta del art. 86.1, respecto de las materias vedadas al Decreto-ley “lo vaciaría de contenido; sobre todo si se tiene en cuenta el verbo «afectar» que se utiliza, pues cualquier Decreto-ley afectaría a cualquier derecho”.

<sup>37</sup> RTC 1997\61. Véase PONCE SOLÉ, J., “La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo estatuto de autonomía de Cataluña y de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 7, 2008, pp. 145-195, y VICENTE VARA, P., “El derecho a la vivienda”, *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 4, 2009, pp. 27-28.

<sup>38</sup> De esta manera se pronuncia la STC 37/1987 de 26 de marzo, RTC 1987\37.

<sup>39</sup> Véase *infra* apartado 3.2 de este Capítulo.

<sup>40</sup> RTC 1993\186.

norma autonómica pueda establecer, en su ámbito competencial, los supuestos de aplicación de la expropiación forzosa, como sucede en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas. Advierte que en caso contrario se eliminaría la posibilidad de crear nuevas causas de utilidad pública o interés social para poder expropiar. Por su parte, la STC 61/1997 de 20 de marzo<sup>41</sup> delimitó los ámbitos competenciales estatales y autonómicos desde la competencia estatal prevista en el art. 149.1.1ª CE, relativa a las condiciones básicas de la propiedad, ya que el establecimiento de los deberes básicos y su incumplimiento, definido como *causa expropriandi*, corresponde al Estado. Este pronunciamiento declaró que la norma estatal no debe impedir a la legislación autonómica la previsión de medios de reacción frente a estos incumplimientos.

#### 2.4. El concepto constitucional de expropiación forzosa

La concepción de la expropiación forzosa se realizó en un primer momento desde un plano formal, evolucionando posteriormente hacia una concepción material. En atención al *concepto formal*<sup>42</sup>, la expropiación se refiere a cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales. Se denominó concepto formal porque su fundamento consistía en un elemento formal como es el alcance de la privación singular que supone la expropiación, es decir, en una transferencia coactiva expropiatoria mediante indemnización que se alejaba de la regulación general del contenido de los derechos patrimoniales. Este concepto ha sido superado por la doctrina<sup>43</sup>, puesto que se correspondía con el correspondiente a la legislación preconstitucional.

---

<sup>41</sup> RTC 1997\61.

<sup>42</sup> Sobre la ejecución de la expropiación forzosa, atiéndase *supra* apartado 3 del Capítulo Quinto. En la STC 99/1987 de 11 de junio, RTC 1987\99, se expresó que “el legislador tuvo en cuenta el concepto de expropiación forzosa de la Ley vigente –art. 1, Ley 16 de diciembre de 1954– que lo definía o define como «cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos», que no se compadece con la disposición impugnada, carente de los elementos propios de una medida expropiatoria, uno de ellos que se trate de derechos, no de expectativas jurídicas, y otro que, aun en el supuesto de existencia de un derecho subjetivo a mantenerse el funcionario en servicio activo (con un contenido patrimonial del que se le priva), que se diera el dato de la privación singular propia de toda expropiación”.

<sup>43</sup> Véase *supra* apartado 5 del Capítulo Quinto. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., “Artículo 33”, *op. cit.*, p. 914, manifiesta que “el criterio formal de la oposición entre lo singular y lo general no sirve para poner límites derivados del art. 33.3 CE al legislador que con carácter general regula el contenido de los derechos patrimoniales”. Asimismo, distinguen entre un concepto formal y material de expropiación los siguientes autores: BARNES, J., “El derecho de propiedad en la Constitución Española de 1978”, *op. cit.*, pp. 38-39, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, *op. cit.*, pp. 295-302, y PÉREZ LUÑO, A. E., “Artículo 33. Propiedad privada y herencia”, en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales -

En consecuencia el *concepto material* de la expropiación forzosa es el que rige en la actualidad. La STC 227/1988 de 29 de noviembre<sup>44</sup> consagró esta concepción afirmando que el carácter formal deviene de su referencia a la sustancia de la regulación. Asimismo, relaciona la regulación de la función social de la propiedad, del art. 33.2 CE, con la expropiación prevista en el tercer apartado del citado precepto<sup>45</sup>, y con la doctrina del contenido esencial del derecho de propiedad en relación con el art. 53.1 CE. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha apostado por este concepto en su STC 204/2004 de 18 de noviembre<sup>46</sup>, donde afirma que la expropiación forzosa conlleva la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o de interés social. La ventaja que implica esta concepción, en contraste con la formal, consiste en la inclusión de la regulación de derechos patrimoniales con carácter general.

De esta manera, existen dos conceptos complementarios de expropiación: por un lado, el de la privación singular respecto de la Administración expropiante; y, por otro lado, el de la regulación del contenido esencial de un derecho que corresponde al legislador, que regula derechos patrimoniales con alcance general. Mediante este concepto, el Alto Tribunal identifica las garantías que tiene toda expropiación forzosa, de obligado cumplimiento para los poderes públicos, y que vienen consagradas en el art. 33.3 CE, aunque no son susceptibles de integrar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional<sup>47</sup>. El citado precepto actualiza<sup>48</sup> el art. 1 LEF, que hace referencia al objeto de la expropiación y que solo contiene de manera explícita una garantía, la *causa expropriandi*. Las garantías de la expropiación forzosa se integran de la existencia de un procedimiento administrativo, de una causa de utilidad pública o interés social que

---

Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, pp. 493-539, y en la doctrina alemana encontramos esta distinción en MAURER, H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München, C. H. Beck, 2011, pp. 622-625.

<sup>44</sup> RTC 1988\227.

<sup>45</sup> La distinción en la práctica no es fácil de determinar, como declaró la STC 170/1989 de 19 de octubre, RTC 1989\170.

<sup>46</sup> RTC 2004\204. En relación con la *singularidad de la expropiación*, este pronunciamiento expresa que es necesario “para que se aplique la garantía del art. 33.3 CE, que concurra el dato de la *privación singular* característica de toda expropiación”.

<sup>47</sup> Véase la STC 67/1988 de 18 de abril, RTC 1988\67.

<sup>48</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., pp. 287-291, expresa que el Tribunal Constitucional ha constitucionalizado el concepto abstracto de expropiación contenido en el art. 1 LEF, interpretando a su luz la garantía del art. 33.3 CE. En el mismo sentido se expresa RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., “Artículo 33”, op. cit., p. 912.

permita la expropiación, y de una indemnización, contenidas en el art. 33.3 CE y que se han analizado desde un plano administrativo<sup>49</sup>.

No puede desatenderse el hecho de que también es parte integrante del contenido de la expropiación su imperatividad, es decir, que la privación se configure como de obligado cumplimiento, en el sentido de *forzosa*. En la legislación comparada, se disponen las mismas garantías, en particular en el art. 42 de la *Costituzione della Repubblica Italiana*, en el art. 143 GG, de Alemania, y en el preámbulo de la *Constitution du 4 octobre 1958*, de Francia, que se remite al art. 17 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*, aunque en este último caso exige que la indemnización sea previa, en contraste con nuestra legislación que no requiere de este requisito temporal.

Finalmente, cabe afirmar que la privación de las facultades de uso y disfrute que supone la expropiación temporal del uso de viviendas no implica la derogación práctica del derecho de propiedad, por su carácter temporal y por tanto reversible. En consecuencia, aunque el Estado tenga competencia exclusiva para la legislación de expropiación forzosa, las Comunidades Autónomas la podrán desarrollar en el ámbito de sus competencias, como admitió la STC 8/1984 de 3 de julio<sup>50</sup>, incluyendo el uso de la potestad expropiatoria.

### 3. El derecho a la vivienda y su encaje en el arrendamiento forzoso

La regulación del derecho a la vivienda se contiene en tres planos: el internacional, el europeo y el nacional. De esta manera, el art. 25 de la Declaración<sup>51</sup> Universal de los Derechos Humanos de 1948 considera que el derecho a la vivienda forma parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Resulta necesario señalar que en el Derecho comparado el empleo de la palabra *derecho* equivale a derecho subjetivo<sup>52</sup>, y

<sup>49</sup> Véase *supra* apartado 3 del Capítulo Quinto.

<sup>50</sup> RTC 1984\8. Atiéndanse SIBINA TOMÀS, D., “Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Cataluña”, *Cuadernos de Derecho local*, 7, 2005, pp. 46-72, y RUIZ-RICO RUIZ, G., *El derecho constitucional a la vivienda: un enfoque sustantivo y competencial*, Madrid, Ministerio de Vivienda, 2008, pp. 21-63.

<sup>51</sup> Consultable en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

<sup>52</sup> Esta equivalencia, señalada por LÓPEZ RAMÓN, F., “El derecho subjetivo a la vivienda”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 2014, p. 62, ha sido secundada por PONCE SOLÉ, J., “El derecho a la vivienda”, *op. cit.*, 152-155, y por GARCÍA CANTERO, G., “¿Hay un derecho constitucional a la vivienda?”, *Revista Jurídica del Notariado*, 74, 2010, pp. 507-508. Con posterioridad, GARCÍA CANTERO, G., “El (escondido) derecho a la vivienda y su posible actuación por los operadores jurídicos”, en ALONSO PÉREZ, M. T. (dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*,

por tanto es susceptible de tutela judicial. Por su parte, el art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966<sup>53</sup> tampoco regula este derecho de manera independiente, sino que lo vincula al derecho a un nivel de vida adecuado. Este pacto es objeto de supervisión por parte del Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>54</sup>, y este órgano concretó en su Observación General Cuarta que el derecho a la vivienda supone el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad. En nuestra legislación, esta definición se remite al cumplimiento de las condiciones de habitabilidad<sup>55</sup>.

En el ámbito del Consejo de Europa, la Carta Social Europea<sup>56</sup> establece en el art. 16 que toda persona tiene derecho a la vivienda de acuerdo con sus necesidades familiares. Desde su reforma de 3 de mayo de 1996, el art. 31 reconoce expresamente el derecho a la vivienda, aunque conviene advertir que España no ha ratificado la última versión del texto<sup>57</sup>. Este mandato viene delimitado por el Comité Europeo de Derechos Sociales, que ha establecido que el alcance<sup>58</sup> de este derecho incluye la promoción del acceso a

---

Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 31-32, califica el derecho a la vivienda como controvertido, invisible y escondido. ALÁEZ CORRAL, B., “El derecho a una vivienda digna en el derecho internacional y constitucional comparado (notas para un proyecto de ley asturiana de garantía del derecho a la vivienda digna)”, *Direitos Fundamentais & Justiça*, 14, 2011, pp. 40-75. GLEDHILL, J., “El derecho a una vivienda”, *Revista de Antropología Social*, 19, 2010, pp. 103-129.

<sup>53</sup> Este pacto fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Su entrada en vigor se produjo el 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Este pacto ha sido ratificado por España mediante el Instrumento de 27 de abril de 1977, publicado en el BOE de 30.4.1977, y consultable en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

<sup>54</sup> En este sentido, se publicó la Observación General Cuarta, consultable en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf?view=1>. ÁLVAREZ BORJA, N., “El derecho a la vivienda en Andalucía”, *Revista Digital Cemici*, 24, 2014, p. 5, expresa que “[e]stos derechos tienen un carácter progresivo, es decir que existe un compromiso de los estados por aplicarlos, pero que por las circunstancias socioeconómicas o de otra índole del país, no pueden aplicarse de una forma tan directa como pueden ser los derechos civiles y políticos”. Véanse también PONCE SOLÉ, J., “El derecho a la vivienda”, *op. cit.*, pp. 66-67, SIMÓN MORENO, H., “El cumplimiento”, *op. cit.*, pp. 110-112, y KENNA, P., *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, Terrassa, Associació Prohabitatge, 2006, pp. 36-42.

<sup>55</sup> Véase *supra* apartado 4.2.2 del Capítulo Tercero. En este sentido, la Observación General Cuarta expresa que la vivienda debe tener seguridad jurídica en la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, una correcta ubicación y adecuación cultural.

<sup>56</sup> Fue ratificada por España mediante el Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961. Este instrumento de ratificación se encuentra publicado en el BOE de 26.6.1980, y es consultable en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-13567>.

<sup>57</sup> Esta ratificación ha sido reclamada por la doctrina. Véanse al respecto FERNÁNDEZ, G., PONCE, J., “Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 255, 2010, pp. 39-78, y GUIGLIA, G., “El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea: a propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de Derechos Sociales”, *Revista de Derecho Político*, 82, 2011, pp. 543-578.

<sup>58</sup> GAILIŪTĖ, D., “Right to Housing in the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights”, *Socialinių mokslų studijos: mokslo darbai*, vol. 4, 4, 2012, pp. 1607-1612.

una vivienda adecuada, la prevención y reducción de las personas que carezcan de vivienda, y la asequibilidad de la vivienda. Estos instrumentos jurídicos imponen a los Estados parte el reconocimiento del derecho a un nivel de vida adecuado, aunque la ausencia de su configuración como derecho subjetivo hace que no sea susceptible de tutela judicial<sup>59</sup>.

El Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>60</sup> no prevé expresamente el derecho a la vivienda, aunque en su art. 8 dispone el derecho al respeto a la vida privada y familiar, así como al domicilio. En virtud de este derecho, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>61</sup> –en adelante TEDH– ha promovido un alojamiento a las personas que han sido desahuciadas<sup>62</sup>, ha ordenado la suspensión cautelar del derribo de una vivienda<sup>63</sup> de la que fueron desahuciados sus habitantes hasta que se les proporcione un alojamiento alternativo, e incluso ha impedido la suspensión cautelar de un desahucio<sup>64</sup> de un edificio propiedad de la SAREB hasta que se realoje a sus ocupantes.

En lo que se refiere a la legislación de la Unión Europea, las instituciones de la Unión carecen de competencia expresa en materia de vivienda. La Carta de los Derechos

<sup>59</sup> Véanse KENNA, P., *Housing Law, rights and policy*, Chippenham, Clarus Press, 2011, pp. 517-520, SENYONJO, M., *Economic, social and cultural rights in international law*, Abingdon, Routledge, 2011, pp. 40-43, SIMÓN MORENO, H., “El cumplimiento”, *op. cit.*, p. 111, PISARELLO, G., “La justiciabilidad de los derechos sociales en el sistema constitucional español”, en PISARELLO, G. (ed.) *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Albacete, Bomarzo, 2009, pp. 44-50, y RUIZ-RICO RUIZ, G., “Derechos sociales y reforma de los estatutos de autonomía: el derecho a la vivienda”, *Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 2, 2006, pp. 76-95.

<sup>60</sup> Este Convenio fue ratificado por España mediante el Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente, publicado en el BOE de 10.10.1979. En virtud de este Convenio, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el respeto a la vida privada y familiar.

<sup>61</sup> Sobre las acciones que ha emprendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el ámbito de la vivienda, atienda en este sentido a KENNA, P., “El derecho a la vivienda en Europa: deberes positivos y derechos exigibles (según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos)”, *Revista de Derecho Político*, 74, 2009, pp. 479-501.

<sup>62</sup> Véase al respecto el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Marzari contra Italia, de 4.5.1999, consultable en: <http://echr.ketse.com/doc/36448.97-en-19990504/view/>.

<sup>63</sup> El desahucio de esta vivienda se produjo con una menor de 8 años en la Cañada Real Galiana, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el Caso Raji y otros contra España, de 15.1.2015, TEDH 2015\2, ordenó la suspensión del derribo el 31 de enero de 2013, hasta que se pueda proveer de un alojamiento alternativo a los desahuciados. El Tribunal Constitucional, en la STC 188/2013, de 4 de noviembre, RTC 2013\188, desestimó el recurso de amparo formulado por no apreciar vulneración de derechos fundamentales. Atienda GARCÍA MONTORO, L., “Llamada de atención al gobierno español: el TEDH paraliza cautelarmente el derribo de una vivienda hasta que la familia encuentre otra alternativa”, *Centro de Estudios de Consumo*, consultable en: <https://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/noticias/2013/tedh.pdf>.

<sup>64</sup> Véase la suspensión del desalojo por parte del TEDH en el caso Ceesay Ceesay y otros contra España, de 15.10.2013, <http://housingrightswatch.org/sites/default/files/Diligencia-PAHpag6.pdf>.

Fundamentales de la Unión Europea<sup>65</sup> establece en su art. 34.3 la protección de la seguridad social y la asistencia social. En este ámbito se integra el derecho a la vivienda, como un derecho social de competencia nacional, sin concedérsele la naturaleza de derecho subjetivo<sup>66</sup>. La STJUE<sup>67</sup> de 14 de marzo de 2013 expresó la tutela efectiva del derecho a la vivienda frente al abuso que suponía una cláusula en el contrato de préstamo hipotecario. En otro pronunciamiento<sup>68</sup> ha reconocido la existencia del derecho a la vivienda en relación con el art. 7, que establece el respeto a la vida privada y familiar.

A diferencia de los precedentes del Derecho comparado en relación con el derecho de propiedad, respecto del derecho a la vivienda no se encuentran preceptos similares al art. 47 CE en Italia ni en Alemania. Nuestro art. 47 CE tiene una notable influencia del art. 65 de la *Constituição da República Portuguesa*<sup>69</sup>. Este precepto encomienda al Estado el aseguramiento del derecho a la vivienda, mientras que en el art. 47 CE los poderes públicos son los garantes de la efectividad de este derecho, ampliando el ámbito

<sup>65</sup> Publicada en el DOUE de 30.3.2010. Consultable en: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf).

<sup>66</sup> En este sentido se expresa KENNER, J., “Economic and social rights in the EU legal order”, en HERVEY, T., KENNER, J. (eds.), *Economic and social rights under the EU charter of fundamental rights. A legal perspective*, Oxford-Portland-Oregon, Hart Publishing, 2003, pp. 23-30. Por su parte, PONCE SOLÉ, J., “El derecho a la vivienda”, *op. cit.*, p. 75, advierte que “la eficacia jurídica de la Carta estará limitada, por cuanto su art. 51 establece que sus disposiciones, incluida, claro está, el mencionado art. 34, «están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión».

<sup>67</sup> STJUE de 14.3.2013, TJCE 2013\89. DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “La STJUE de 14 de marzo de 2013: dificultades de interpretación por los tribunales”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 5, 2013, pp. 5-25. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M. P., “Tribunal de Justicia de la Unión Europea - TJUE - Sentencia de 14.03.2013, Mohamed Aziz, C-415/11 - “Directiva 93/13/CEE - Contratos celebrados con consumidores - Préstamo hipotecario - Procedimiento de ejecución hipotecaria - Facultades del juez nacional - Cláusulas abusivas” - Incidencia del carácter abusivo de una cláusula contractual sobre el procedimiento de ejecución hipotecaria”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 44, 2013, pp. 327-344. ZURITA MARTÍN, I., *Préstamo hipotecario*, *op. cit.*, pp. 179-184. GARBAYO BLANCH, J., “Sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2013 (C-415/11) y cláusulas abusivas en el seno del proceso ejecutivo hipotecario español”, *El Derecho*, 2013, consultable en: [http://www.elderecho.com/tribuna/civil/Sentencia-TJUE-C-41511-ejecutivo-hipotecario\\_11\\_518680002.html](http://www.elderecho.com/tribuna/civil/Sentencia-TJUE-C-41511-ejecutivo-hipotecario_11_518680002.html). ACHÓN BRUÑÉN, M. J., “Adecuación del procedimiento judicial hipotecario a la normativa europea: sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2013”, *Diario La Ley*, 8065, 2013, pp. 1-17. ACHÓN BRUÑÉN, M. J., “Modificaciones del proceso de ejecución por la Ley de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social: deficiencias y problemas prácticos”, *Diario La Ley*, 8087, 2013, pp. 1-19. GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M., “Las modificaciones derivadas de la STJUE 14 marzo 2013 acerca del procedimiento ejecutivo hipotecario y las cláusulas abusivas”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 27, 2013, pp. 355-372.

<sup>68</sup> Véase la STJUE de 10.9.2014, TJCE 2014\308. En este sentido, considera que en el ámbito de la Unión Europea el derecho a la vivienda es un derecho fundamental TEJEDOR BIELSA, J., “El derecho a la vivienda es derecho fundamental en la Unión Europea”, *Blog de es público*, 2014, consultable en: <http://www.administracionpublica.com/el-derecho-a-la-vivienda-es-derecho-fundamental-en-la-union-europea/>.

<sup>69</sup> Publicada en *Diário da República* de 10.4.1976. Consultable en: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

subjetivo de garantía del derecho. De los Estados que articulan medidas de arrendamiento forzoso, solamente regula el derecho a la vivienda el art. 23 de la *Constitution Belge*<sup>70</sup>.

En este sentido, podemos identificar tres modelos comparados para garantizar el derecho a una vivienda digna. El modelo en el que se inspira España es el germánico, caracterizado por tener dos bloques legislativos, que pretenden regular las condiciones de la edificación, así como los instrumentos públicos para facilitar el acceso a la vivienda: por una parte, las normas que inciden sobre la adecuación o dignidad de la vivienda<sup>71</sup>; y, por otra parte, la actividad legislativa que el Estado debe realizar para facilitar el acceso a la vivienda<sup>72</sup>. El modelo francés<sup>73</sup> garantiza con carácter general y como derecho subjetivo el derecho a una vivienda adecuada mediante la *Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*<sup>74</sup>. En este sentido, el derecho a la vivienda constituye un derecho de alojamiento exigible o reclamable estableciendo un procedimiento<sup>75</sup> al respecto. Por último, el modelo escandinavo se integra por una pluralidad de normas relativas a ayudas estatales para acceder a una vivienda, con unos específicos requisitos subjetivos.

<sup>70</sup> Publicada en el *MB* de 17.2.1994. Consultable en: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1994021730&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1994021730&table_name=loi).

<sup>71</sup> Este bloque está formado por la Ley de ordenación del suelo o *Raumordnungsgesetz*, el Código de la edificación o *Baugesetzbuch*, y el Reglamento de edificación de cada Estado federado o *Bauordnung*.

<sup>72</sup> Este segundo bloque se integra por la Ley de promoción social de la vivienda o *Wohnraumförderungsgesetz*, y la Ley de ayudas económicas a la vivienda o *Wohngeldgesetz*.

<sup>73</sup> BALL, J., “El derecho a la vivienda y los derechos de vivienda: adopción y eficacia en Inglaterra y Francia”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 297 bis, 2015, pp. 89-121.

<sup>74</sup> Publicada en el *JORF* de 6.3.2007. Consultable en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000271094&categorieLien=id>.

Véase INSERGUET-BRISSET, V., “La evolución del Derecho francés en materia de vivienda”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 36-38, quien explica que esta norma impone al Estado francés una obligación de resultado, y con voluntad de sancionar la pasividad estatal.

<sup>75</sup> Esta norma impone al Estado francés la obligación de resultado, en contraste con la normativa española que exige una obligación de medios, de facilitar alojamiento a toda persona que resida regularmente en Francia y que no tenga medios para acceder a una vivienda. Las situaciones de falta de medios para acceder a una vivienda consisten en: no tener domicilio fijo; estar amenazado de expulsión sin posibilidad de realojo; residir en viviendas insalubres o peligrosas, especialmente con menores o discapacitados a su cargo; o ser demandante de una vivienda social durante un tiempo anormalmente largo sin respuesta por parte de la Administración. Previamente a la obtención de una vivienda por parte de la Administración, el demandante de vivienda tendrá que acreditar que ha intentado solucionar por sus medios esta falta de acceso a la vivienda. La solicitud de demanda de vivienda se presenta y se tramita ante una Comisión de Mediación de nivel departamental, que determina las medidas a adoptar, y la autoridad administrativa competente propondrá el alojamiento más adecuado a las necesidades del demandante en un plazo de tres a seis meses. Si en este plazo no se obtiene una respuesta por parte de la Administración, el demandante de vivienda podrá interponer el recurso contencioso-administrativo correspondiente.



El art. 47 CE dispone los principios que han de inspirar la política de vivienda. El primero de ellos consiste en la promoción de las condiciones necesarias para asegurar la efectividad del derecho por parte de los poderes públicos. Por otro lado, existe la regulación del suelo de acuerdo con el interés general<sup>76</sup> para impedir la especulación, y la participación de la comunidad en las plusvalías<sup>77</sup> que genere la acción urbanística de los entes públicos. Estos principios no se analizarán en profundidad porque exceden de la finalidad del estudio del derecho de la vivienda en este punto: pronunciarse sobre la constitucionalidad de las medidas de arrendamiento forzoso. Para manifestar el juicio de constitucionalidad de las normas de arrendamiento forzoso, nos centraremos en la Constitución Española y en el Real Decreto Legislativo 7/2015, que establece en el art. 5 a) el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, con el adecuado diseño para que pueda constituir un domicilio, que esté libre de inmisiones, en un medio ambiente y un paisaje adecuados.

Pese a la denominación del derecho a la vivienda como derecho, lo cierto es que formalmente la Constitución no lo califica como un derecho subjetivo. Esta apreciación sirve de apoyo a una parte de la doctrina<sup>78</sup>, que no lo considera como derecho subjetivo,

---

<sup>76</sup> PONCE SOLÉ, J., “El servicio de interés general de la vivienda. Las consecuencias derivadas de la gestión pública y la actividad privada”, *Colección Realidad Urbana*, 1, 2011, pp. 8-46.

<sup>77</sup> GÁLVEZ MONTES, F. J., “Artículo 47”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, p. 928, considera que con gravamen o sin él las plusvalías han de agravar el problema de la vivienda, puesto que se traducirán en un mayor coste del factor vivienda. GÁLVEZ DOMÍNGUEZ, D. A., HARO GRANDE, E., PRADO GARCÍA, R., ROBLEDO ÁLVAREZ, J. M., RODRÍGUEZ ALONSO, I., “Derecho a la vivienda y su función social: análisis general de la situación, antecedentes y posibles soluciones para preservar la función social de la vivienda”, en ARELLANO GÓMEZ, F. J., DÍAZ GÓMEZ, M. J., *Estudios jurídicos sobre vivienda y desahucios: análisis crítico y propuestas alternativas*, Sevilla, Junta de Andalucía. Consejería de Fomento y Vivienda, 2015, pp. 385-393.

<sup>78</sup> DÍEZ-PICAZO, L. M., *Sistema de derechos fundamentales*, *op. cit.*, pp. 63-68, señala que la invocabilidad directa de la mayor parte de las previsiones del Capítulo III tendría como resultado que la determinación del gasto público en este sector correspondería a los jueces, y ello atenta contra la gestión eficiente de la Hacienda Pública. Además, considera que tales principios constitucionalizados no son directamente aplicables. Finalmente, advierte que en la práctica, suele ser difícil declarar la inconstitucionalidad de una ley solo por la vulneración de los principios rectores de la política social y económica, porque la mayor parte de ellos tiene un enunciado excesivamente vago y genérico. En el mismo sentido se expresan NASARRE AZNAR, S., “Cuestionando algunos mitos del acceso a la vivienda en España, en perspectiva europea”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 35, 1, pp. 45-51, GARRIDO FALLA, F., “Artículo 33”, *op. cit.*, pp. 785-788. GARCÍA MACHO, R., *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, pp. 166-170, consideró el patrimonio municipal del suelo regulado en la legislación urbanística es la principal institución de desarrollo del derecho a la vivienda, así como las viviendas protegidas aunque de su evolución histórica se derivasen numerosas carencias. Atiéndanse también CANO BUESO, J., “El derecho constitucional a una vivienda digna”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 291, 2014, pp. 147-149, GÁLVEZ MONTES, F. J., “Artículo 47”, *op. cit.*, pp. 928-929, y TORNOS MAS, J., “El acceso a la vivienda”, *op. cit.*, pp. 2855-2856, BASSOLS COMA, M., “Artículo 47. Derecho a la vivienda”, en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales - Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, pp. 308-312. Por su parte, BASSOLS COMA, M., “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la

porque el reconocimiento de un derecho solamente tiene sentido cuando existe un derecho subjetivo ejecutable en la esfera jurídica de otro sujeto de derecho. Por este motivo niegan dicha calificación, puesto que los poderes públicos no pueden asegurar la obtención de una vivienda sino que tendrán que promover las condiciones necesarias para garantizar el acceso a una vivienda digna y adecuada y, por ende, esta garantía dependerá de su capacidad económica y de su libertad de residencia<sup>79</sup>. Las condiciones necesarias de acceso a la vivienda que deberá asegurar la Administración consisten en el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad<sup>80</sup>, en especial las de salubridad y seguridad, la interdicción de discriminaciones en la cesión de viviendas, y la construcción, explotación y venta de viviendas.

Existe otro sector doctrinal<sup>81</sup> que lo considera como derecho subjetivo fruto de la interpretación sistemática del art. 47 con el art. 53 CE, y de la negación de que este

---

Constitución Española de 1978”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 85, 1983, p. 17, explicaba las vías que se ofrecen a los poderes públicos para atender a la satisfacción de este derecho, mediante las características de la vivienda, la rehabilitación de viviendas, las viviendas rurales, el servicio público de vivienda social y la planificación del suelo. IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Administración Pública y vivienda*, Madrid, Montecorvo, 2000, pp. 36-55, expresa que el derecho a la vivienda es un principio programático, que se erige en verdadero título de intervención de los poderes públicos. AGUDO ZAMORA, M. J., “Consideraciones acerca del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, en CASCAJO CASTRO, J. L. (coord.), *Derechos sociales y principios rectores: actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Santa Cruz de Tenerife, España, los días 27 y 28 de enero de 2011*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012., pp. 763-776. AGUDO ZAMORA, M. J., “Derecho a la vivienda y reformas estatutarias”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 14, 2010, pp. 163-184. ALONSO CLEMENTE, A., “El derecho de superficie y función social de la propiedad. La intervención de la administración en el mercado de suelo”, *Práctica Urbanística*, 120, 2013, pp. 96-110.

<sup>79</sup> En este sentido se expresa BASSOLS COMA, M., “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda”, *op. cit.*, pp. 13-42.

<sup>80</sup> Véase *supra* apartado 4.2.2 del Capítulo Tercero.

<sup>81</sup> BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención administrativa en la vivienda: aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Madrid, Lex Nova, 2002, pp. 165-166, explica que el derecho subjetivo a la vivienda puede surgir de la legislación de viviendas protegidas, aunque considera que la normativa no permite identificar ningún derecho a la adjudicación de vivienda, ni tan siquiera en relación con las viviendas de promoción pública. MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada: eficacia y ordenación administrativa*, Madrid, Colex, 2000, pp. 115-118, aprecia como evidente el carácter normativo del precepto dedicado al derecho a la vivienda, aunque no expresa que se trate de un derecho exigible. PISARELLO, G., *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Madrid, Icaria, 2003, p. 81, señala la ausencia de una voluntad garantista de los operadores jurídicos en el ámbito de la vivienda. PONCE SOLÉ, J., “El derecho a la vivienda”, *op. cit.*, pp. 80-144, defiende el carácter exigible del derecho a la vivienda, del que deriva la obligación de los poderes públicos de garantizarlo. En el mismo sentido se expresan BURÓN, J., “La política de vivienda protegida: la arquitectura autonómica”, en AGIRREAZKUENAGA, I. (coord.), *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, Oñati, IVAP, 2011, pp. 257-344, y PISARELLO, G., “El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 38, 2009, pp. 51-52. TEJEDOR BIELSA, J. C., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, Madrid, La Ley, 2012, p. 23, considera que el derecho a la vivienda “no pretende tanto reconocer una situación jurídica individualizada y dotada de acción ejercitable, cuanto definir una situación objetiva en que todos estén en condiciones de satisfacer la necesidad básica de refugio y habitación”. LÓPEZ RAMÓN, F., “Sobre el derecho subjetivo a la vivienda”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 19-20, expresa que se

derecho no pueda hacerse efectivo sin un fuerte gasto público. En este sentido, identifican como garantías que ineludiblemente debe reunir el derecho a la vivienda el derecho de acceso a la vivienda<sup>82</sup>, el derecho al libre mercado de la vivienda<sup>83</sup>, el derecho a la conservación de la vivienda<sup>84</sup> y el derecho a la calidad de la vivienda<sup>85</sup>.

---

debe establecer el derecho subjetivo a la vivienda, que existe en términos formales pero no en cuanto a un reconocimiento judicial pleno, atendiendo a la conservación de la vivienda, y la garantía de su calidad. LÓPEZ RAMÓN, F., “El derecho subjetivo a la vivienda”, *op. cit.*, p. 58. En el mismo sentido se expresa GARCÍA CANTERO, G., “¿Hay un derecho constitucional a la vivienda?”, *op. cit.*, pp. 491-510. Por su parte, PONCE SOLÉ, J., “El derecho a la vivienda”, *op. cit.*, p. 87, afirma que negar la invocabilidad directa de los derechos sociales judicialmente conduciría a la imposibilidad de control de la falta de cumplimiento de las obligaciones jurídicas derivadas de derechos sociales como el derecho a la vivienda. PONCE SOLÉ, J., “Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda”, *op. cit.*, consultable en: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>, afirma que “[e]xiste, pues, un auténtico derecho, exigible por tanto judicialmente y frecuentemente alegado en sede judicial. Cuestión distinta es que lo que los demandantes puedan pretender tropiece con las deficiencias de la legislación española”. PONCE SOLÉ, J., “Viviendas vacías, derecho a la vivienda y derecho a la ciudad”, en BARRAL VIÑALS, I., TORNOS MAS, J. (dirs.), *Vivienda y crisis: ensayando soluciones*, Barcelona, Decanato Autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Cataluña, 2015, pp. 83-101. Véanse también MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, p. 372, RUIZ-RICO RUIZ, G., “La vivienda como derecho social y material competencial en los nuevos estatutos de autonomía”, en PONCE SOLÉ, J. (dir.), *Dret a l’habitatge i servei públic d’allotjament català?: El desplegament de la Llei del dret a l’habitatge de Catalunya i els problemes de constitucionalitat de determinades actuacions estatals*, Barcelona, Institut d’Estudis Autonòmics, 2009, pp. 58-59, PONCE SOLÉ, J., “El derecho a la vivienda”, *op. cit.*, pp. 80-92, PONCE SOLÉ, J., “L’esfondrament d’un mite: l’habitatge com a dret subjectiu en el marc d’un servei d’interès general i de la funció social de la propietat”, *Blog Revista Catalana de Dret Públic*, Mayo, 2016, consultable en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2016/05/25/lesfondrament-dun-mite-lhabitatge-com-a-dret-subjectiu-en-el-marc-dun-servei-dinteres-general-i-de-la-funcio-social-de-la-propietat-josep-m-molto-i-juli/>, ARNÁEZ ARCE, V. M., ÁVILA ORIVE, J. L., “Una aproximación al tratamiento legislativo del derecho a una vivienda digna y adecuada, después de tres décadas de reconocimiento constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 87-88, 2010, pp. 222-223, y PISARELLO, G., *Vivienda para todos*, *op. cit.*, pp. 52-55. Asimismo, SIMÓN MORENO, H., “La vivienda como derecho fundamental”, *Housing: Newsletter de la Càtedra de Vivienda de la Universitat Rovira i Virgili*, 1, 2014, p. 11, afirma que “el derecho a la vivienda se regula y se protege por diferentes vías a nivel internacional, europeo y nacional, cuya regulación jurídica no significa per se una mayor o menor protección de este derecho, presenta una serie de connotaciones que van más allá del derecho subjetivo a exigir una vivienda y presenta una relación o vínculo con otros derechos fundamentales y/o humanos que se está comenzando a explorar por los tribunales de justicia”. SIMÓN MORENO, H., “El cumplimiento”, *op. cit.*, p. 112. LOPERENA ROTA, D., “La irreversibilidad de los Derechos sociales”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 9, 2012, pp. 9-14. GARCÍA ÁLVAREZ, G., “El derecho a la vivienda en España”, *Istituzioni del federalismo*, 3-4, 2010, pp. 326-327. VILLALIBRE FERNÁNDEZ, V., “El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI”, *Fundación Alternativas*, 64, 2011, pp. 8-52. PACHECO JIMÉNEZ, M. N., SALES, L., “El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI.”, *Derecho Privado y Constitución*, 25, 2011, pp. 349-398. MÉNDEZ SERRANO, M. M., “El derecho a la propiedad y el derecho a una vivienda digna”, *La Ley*, 1788, 2010, pp. 1-25. SAURA ESTAPÁ, J., “El derecho a la vivienda”, en REY MARTÍNEZ, F. (dir.), *Los Derechos Humanos en España: un balance crítico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 423-437. BUENO MALUENDA, M. C., “El reconocimiento constitucional del derecho a una vivienda digna”, *La Ley*, 4194, 2010, pp. 6-33.

<sup>82</sup> MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada*, *op. cit.*, pp. 119-120, precisó que no todos los españoles podían ser titulares del derecho constitucional a la vivienda, sino únicamente los que no pudieran acceder al mercado de la vivienda. Advierte que se debía distinguir entre quienes necesitan una política de protección basada en precios asequibles y entre los que necesitan prestaciones directas de vivienda. GARCÍA MACHO, R., “Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de libertad”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 38, 2009, pp. 67-96, considera que los poderes públicos no pueden proporcionar vivienda a todo el que la necesite, un aspecto que cabe cuestionar a raíz de los 3,4 millones de viviendas vacías que existen en España desde el Censo

En relación con la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda, el Tribunal Supremo ha afirmado<sup>86</sup> que el art. 53.3 CE rehúsa de manera clara el carácter programático de los arts. 39 a 52, porque existen derechos que vinculan a los poderes públicos directamente y que son alegables ante los tribunales, en virtud del art. 24.1 CE. Asimismo, asume el carácter estructural del derecho a la vivienda en materia de viviendas protegidas<sup>87</sup> y el régimen estatal de carácter básico relativo al patrimonio municipal del suelo<sup>88</sup>, aunque en todos los casos la cita del precepto constitucional resulta accesoria para dar cobertura a esta regulación.

De esta interpretación del derecho a la vivienda como derecho subjetivo cabe deducir una serie de prestaciones<sup>89</sup> en forma de obligación de medios, aunque no de resultado.

---

de Población y Viviendas de 2011. BUENO MALUENDA, M. C., “El reconocimiento constitucional”, *op. cit.*, pp. 6-33.

<sup>83</sup> TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda*, *op. cit.*, pp. 75-85, y SOLANA CABALLERO, L. J., “Régimen de acceso, uso y transmisión de la vivienda protegida de Aragón”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 411-414. Véanse también GARCÍA CALVENTE, Y., “La protección del derecho a una vivienda digna a través del sistema tributario”, *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi*, 13, 2004, pp. 13-19, y BORGIA SORROSAL, S., *El derecho constitucional a una vivienda digna. Régimen tributario y propuestas de mejora*, Madrid, Dykinson, 2010, pp. 32-38.

<sup>84</sup> Véase *supra* apartado 4.2.2 del Capítulo Tercero. ALVES CORREIA, F., GONÇALVES MONIZ, A. R., “Consideraciones sobre la promoción del derecho a la vivienda en Portugal”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 139-142. La STC 113/1989, de 22 de junio, RTC 1989\113, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada contra el art. 22 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1974, en la que se declaraban inembargables todas las prestaciones de la Seguridad Social, considerando que al tratarse de una inembargabilidad incondicionada y al margen de su cuantía, no se respetaba el principio de proporcionalidad.

<sup>85</sup> MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, pp. 387-388, CANO BUESO, J., “El derecho constitucional a una vivienda digna”, *op. cit.*, pp. 156-169, y BORGIA SORROSAL, S., FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. A., NAVAU MARTÍNEZ-VAL, P., “La vivienda en alquiler en España: pasado, presente y futuro de la política legislativa estatal”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 24, 2011, pp. 181-185.

<sup>86</sup> Véase la STS, 3ª, de 27.4.1999, RJ 1999\4600. En este sentido, la STS de 30.4.2012, RJ 2012\5235, expresa que no es posible privar del uso y disfrute de una vivienda, en virtud de una sentencia de divorcio en la que se establezca el uso de la vivienda familiar, sin vulnerar el derecho a la propiedad privada y a la vivienda.

<sup>87</sup> Atiéndanse las SSTS, 3ª, de 1.3.1984, RJ 1984\1272, de 16.6.1998, RJ 1998\6149, y de 18.2.2002, RJ 2002\4826.

<sup>88</sup> Véanse las SSTS, 3ª, de 27.6.2006, RJ 2006\5973, de 7.5.2007, RJ 2007\4380, y de 7.11.2002, RJ 2002\10310.

<sup>89</sup> PONCE SOLÉ, J., “El derecho a la vivienda”, *op. cit.*, p. 84, precisa que las prestaciones consisten en no vulnerar dicho derecho, en la elaboración de normas que hagan efectivo este derecho, así como en una correcta regulación del suelo. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El Derecho a una vivienda digna en la Ley del Suelo de 2008*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2008, pp. 21-42. LÓPEZ RAMÓN, F., “Sobre el derecho subjetivo a la vivienda”, *op. cit.*, p. 16, expresa que el legislador ha atribuido un derecho carente de efectividad y que el desarrollo legal del derecho a la vivienda no ha definido los obligados a prestarlo, los titulares del derecho ni su contenido. ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, F., “El derecho a la vivienda o el mito de sísifo.: A propósito del art. 25 del estatuto de autonomía para Andalucía”, en CASCAJO CASTRO, J. L. (coord.), *Derechos sociales y principios rectores: actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Santa Cruz de Tenerife, España, los días 27 y 28 de enero de 2011*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 789-792. BIEDMA FERRER, J. M., “Reflexiones sobre el derecho a la vivienda: posibilidades de la

Estas consisten en respetar, reconocer, proteger y promover el derecho a la vivienda, mediante la elaboración de la normativa correspondiente para la efectividad de este derecho, lo que se conoce como mandatos de optimización u *Optimierungsgebot*<sup>90</sup>, que es un concepto equiparable al de obligación de medios. En este sentido, cabe señalar que en Francia, que considera la vivienda como derecho subjetivo, la decisión<sup>91</sup> del Tribunal Constitucional 2000-436 DC de 7 de diciembre de 2000 insiste en la existencia de una obligación de medios respecto del acceso a la vivienda, aunque la vivienda solamente tiene la consideración de objetivo de valor constitucional en virtud de la decisión<sup>92</sup> 94-359 de 19 de enero de 1995. El alcance de las obligaciones de medios derivadas del derecho a la vivienda tiene carácter gradual, en función de la Administración a la que se dirigen. Estas obligaciones de medios gozan de eficacia directa máxima cuando se refiere a la Administración General del Estado, en especial en el desarrollo de su actividad legislativa.

Nuestro Tribunal Constitucional<sup>93</sup> ha señalado que, al margen de la generalidad del contenido del derecho a la vivienda, este derecho vincula a los poderes públicos según se desprende de los arts. 9 y 53 CE. El Alto Tribunal ha aceptado su alegación como derecho<sup>94</sup>, aunque no ha derivado del art. 47 una conexión con otros preceptos

---

realización efectiva”, en CASCAJO CASTRO, J. L. (coord.), *Derechos sociales y principios rectores: actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Santa Cruz de Tenerife, España, los días 27 y 28 de enero de 2011*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 796-806. RUIPÉREZ ALAMILLO, J., “El derecho constitucional a la vivienda y la problemática de su arrendamiento en el estado social”, en COLINA GAREA, R. (dir.), *La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas. Perspectiva desde la reforma*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 150-162, expresa que el Estado debe intervenir con instrumentos tendentes a favorecer el arrendamiento de vivienda como primera medida de acceso a una vivienda digna. GARCÍA CANTERO, G., “El (escondido) derecho a la vivienda”, *op. cit.*, pp. 31-49.

<sup>90</sup> Sobre este concepto, véase LUTHE, E. W., *Optimierende Sozialgestaltung: Bedarf - Wirtschaftlichkeit - Abwägung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2001, p. 432, que expresa que los mandatos de optimización son aquellas acciones que se pueden satisfacer en mayor o menor grado, dentro del marco que ofrecen las posibilidades legales, y que están determinadas por principios y reglas opuestas. En el mismo sentido, véase BÜCHNER, H., SCHLOTTERBECK, K., *Baurecht: Städtebaurecht einschließlich örtlicher Bauvorschriften*, Stuttgart, W. Kohlhammer, 2008, pp. 87-88, y ENGLISCH, J., *Wettbewerbsgleichheit im grenzüberschreitenden Handel: mit Schlussfolgerungen für indirekte Steuern*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2008, pp. 21-22.

<sup>91</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000. Consultable en: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2000/2000-436-dc/decision-n-2000-436-dc-du-7-decembre-2000.456.html>.

<sup>92</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995. Consultable en: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1995/94-359-dc/decision-n-94-359-dc-du-19-janvier-1995.10618.html>.

<sup>93</sup> En este sentido, véase la STC 14/1992 de 10 de febrero, RTC 1992\14.

<sup>94</sup> Véase la STC 7/2010 de 27 de abril, RTC 2010\7. Atiéndanse DÍAZ CREGO, M., “Derechos sociales y amparo constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 94, 2012, pp. 17-57, y PONCE SOLÉ, J., “Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda”, *op. cit.*, consultable en: <http://blocs.genocat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>.

constitucionales, permitiendo un mayor alcance de la efectividad del derecho. De esta manera, en la jurisprudencia constitucional se afirma el valor normativo del art. 47 CE, pero se niega su aplicación como parámetro de la constitucionalidad de un reglamento estatal<sup>95</sup> o de una ley autonómica, como expresa la STC 7/2010 de 27 de abril<sup>96</sup>. Ello se debe a que el alcance del precepto se reduce a un mandato o directriz constitucional, que informa la actuación de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias para promover las condiciones necesarias para el disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Por su parte, el Tribunal Supremo indicó la obligatoriedad jurídica del derecho a la vivienda, aunque negó su carácter programático o principal<sup>97</sup>. Asimismo, afirmó la necesidad de una actividad de los poderes públicos para hacerlo efectivo<sup>98</sup> por su influencia con la garantía de la dignidad humana. Sin embargo, consideró<sup>99</sup> que el derecho a la vivienda en realidad se trata de un principio programático que obliga a las autoridades públicas a tener una conducta activa en la promoción del acceso a la vivienda. También ha precisado en otros pronunciamientos que no es posible alegar el derecho a la vivienda ante los tribunales<sup>100</sup>, ni tampoco resulta admisible su ejercicio ante el Tribunal Constitucional<sup>101</sup>, de acuerdo con su ubicación, aunque se podrá invocar ante los tribunales ordinarios según prevean las disposiciones legales. Esta posibilidad se encuentra habilitada por el art. 24.1 CE, por el art. 53.3 CE, que permite que el derecho a la vivienda pueda ser alegado de acuerdo con lo previsto en la normativa que lo desarrolle, y por el art. 47, que legitima a los ciudadanos a oponerse<sup>102</sup> ante una disposición que afecte a este derecho. En este último caso, el Tribunal

<sup>95</sup> Véase la STC 152/1988, de 20 de julio, RTC 1988\152, en la que se resuelve un conflicto de competencias planteado por el Gobierno Vasco en relación con la financiación por el Estado de las actuaciones protegibles en materia de vivienda. Este pronunciamiento descarta que el art. 47 CE conforme un fundamento de la competencia estatal porque en realidad contiene un mandato o directriz constitucional dirigido a todos los poderes públicos.

<sup>96</sup> La STC 7/2010 de 27 de abril RTC 2010\7, precisa que en el incremento por parte de la Comunidad Valenciana de determinados tributos no puede incidir de manera desigual en el derecho a la vivienda.

<sup>97</sup> SSTs de 9.5.1986, RJ 1986\4396, y de 25.4.1989, RJ 1989\3233.

<sup>98</sup> SSTs de 16.6.1998, RJ 1998\6149, y de 18.2.2002, RJ 2002\4826.

<sup>99</sup> STS de 18.2.2002, RJ 2002\4826.

<sup>100</sup> SSTs de 31.1.1984, RJ 1984\495, y de 19.4.2000, RJ 2000\2963.

<sup>101</sup> Atiéndase el ATC 359/1983 de 20 de julio, RTC 1983\359, y el ATS de 4.7.2006, JUR 2006\190875. AÑÓN ROIG, M. J., “Hay límites a la regresividad de derechos sociales”, *Revista Derechos y Libertades*, 1, 2016, pp. 58-91. Sobre esta invocación, véanse PISARELLO, G., *Vivienda para todos*, op. cit., p. 77, TEJEDOR BIELSA, J., *Derecho a la vivienda*, op. cit., p. 40, y GONZÁLEZ ORDOVÁS, M. J., *El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Madrid, Dykinson, 2013, p. 79.

<sup>102</sup> En este sentido se expresa JARIA, J., “El derecho a una vivienda digna en el contexto de Estado social”, en NASARRE AZNAR, S. (dir.), SIMÓN MORENO, H. (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Madrid, Edisofer, 2011, pp. 69-71.

Constitucional podría determinar la inconstitucionalidad de una norma contraria al citado precepto en virtud del art. 9.3 CE, que sanciona el principio de jerarquía normativa.

A la vista del análisis de la efectividad del derecho a la vivienda, conviene advertir que el principal problema que plantea la exigibilidad de este derecho radica en la disponibilidad presupuestaria de la Administración. Es posible superar este límite práctico mediante una mayor armonización del régimen competencial en materia de vivienda. El derecho de propiedad, estrechamente vinculado con el derecho a la vivienda, tiene reserva de ley estatal, previsto en el art. 53.3 CE, en cuanto a la regulación del contenido esencial, aunque las Comunidades Autónomas hayan adquirido la competencia exclusiva en materia de vivienda en sus Estatutos de Autonomía. La principal consecuencia es que la exigibilidad de las prestaciones públicas en materia de vivienda variará en función de la Administración competente y, por tanto, el alcance de su efectivo cumplimiento, como puede observarse respecto de numerosas medidas para garantizar el derecho a la vivienda, que serán analizadas en el Capítulo Séptimo<sup>103</sup>.

El sistema de distribución de competencias ha permitido la asunción de las competencias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda a las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en virtud del art. 148.1.3ª CE, en particular mediante el desarrollo de sus respectivas leyes de vivienda y las normas que han previsto la expropiación temporal del uso de viviendas. El Tribunal Constitucional ha atendido el problema<sup>104</sup> surgido del reparto competencial en materia de vivienda y su afectación del derecho de propiedad en sus SSTC 179/1985 de 19 de diciembre<sup>105</sup>, 95/1986 de 10 de julio<sup>106</sup>, y 152/1988 de 20 de julio<sup>107</sup>. En esta última sentencia se afirma que el art. 47 CE no implica por sí mismo un título competencial a favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que tiene que informar las

<sup>103</sup> Véase *infra* apartado 2 del Capítulo Séptimo.

<sup>104</sup> Atiéndanse GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “Artículo 47”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009, pp. 1101-1112, TERRONES, A., “La política de vivienda en Cataluña desde una perspectiva local. ¿Adaptación o cambio de paradigma?”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 297 bis, 2015, pp. 151-162, y PORTERO MOLINA, J. A., *Constitución y jurisprudencia constitucional: (selección)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, pp. 273-275.

<sup>105</sup> RTC 1985\179.

<sup>106</sup> RTC 1986\195.

<sup>107</sup> RTC 1988\152. El pronunciamiento vertido en esta sentencia ha sido secundado por la STC 59/1995 de 17 de marzo, RTC 1995\59. Véanse sobre la función social vinculada con las necesidades de alojamiento o habitabilidad que cumple la vivienda a DOMÍNGUEZ VILA, A., “El Derecho Constitucional a la vivienda. Teoría y práctica (1ª parte)”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 271, 2012, pp. 93-136, y a DOMÍNGUEZ VILA, A., “El Derecho Constitucional a la vivienda. Teoría y práctica (2ª parte)”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 272, 2012, pp. 101-128.

actuaciones de todos los poderes públicos. Señala que la función social de la vivienda no constituye un límite a su definición o a su ejercicio, sino una parte integrante del derecho de propiedad. Además, la STC 31/2010 de 28 de junio<sup>108</sup> precisó que los Estatutos de Autonomía no pueden establecer derechos subjetivos *stricto sensu*, sino que solamente pueden disponer directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos.

El Estado, en ejercicio de la competencia relativa a la planificación y coordinación de la actividad económica y las bases de la ordenación del crédito previstas en el art. 149.1.11<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup> CE, puede desarrollar una actividad promocional de la vivienda. Esta actividad debe entenderse como una actividad de fomento de la construcción de viviendas porque, según el pronunciamiento, se trata de materializar este derecho a través del sistema de reparto de competencias, y no a pesar de su existencia<sup>109</sup>. En consecuencia, se deben transferir a las Comunidades Autónomas los recursos estatales destinados a la financiación de las actividades que se fomentan. Por su parte, el art. 149.1.1<sup>a</sup> CE faculta al Estado para regular las condiciones de igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, pero no se incluye el derecho a disfrutar de una vivienda digna.

En lo que se refiere a la competencia en materia de urbanismo, la cuestión esencial consiste en determinar el alcance de la competencia exclusiva en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas. Este elemento explica no se haya impugnado el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, puesto que supone el ejercicio de la competencia en materia de urbanismo porque pretende garantizar las condiciones de habitabilidad de las viviendas, aunque se acuerde su expropiación, rehabilitación y arrendamiento.

El ámbito material de aplicación de esta competencia en materia de urbanismo<sup>110</sup> se tiene que determinar en relación con las siguientes competencias: el ejercicio igualitario

---

<sup>108</sup> RTC 2010\31.

<sup>109</sup> QUINTANA LÓPEZ, T., “La actual distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 15, 1992, pp. 179-190, PONCE SOLÉ, J., “Globalización, derecho, urbanismo y vivienda”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 297 bis, 2015, pp. 25-28, PONCE SOLÉ, J., “Viviendas vacías, derecho a la vivienda”, *op. cit.*, p. 82, señala que estas medidas de fomento del acceso a la vivienda son insuficientes, PONCE SOLÉ, J., “L’efectivitat del Dret a l’habitatge a Catalunya i el paper del dret urbanístic: esperances en ple drama?”, *Revista Catalana de Dret Privat*, 46, 2013, pp. 136-159, y BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención administrativa en la vivienda*, *op. cit.*, pp. 26-67.

<sup>110</sup> CUYÁS PALAZÓN, M. M., “Vivienda, derechos sociales y valores constitucionales (urbanismo, cohesión social, inmigración y derecho al medio ambiente)”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 38, 2009, pp. 221-243. GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G., “Comentario jurisprudencial. Las conexiones entre urbanismo, vivienda y medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 38, 2009, pp. 197-220. CIVITARESE MATTEUCCI, S., “El derecho a la vivienda y la igualdad sustancial: de la construcción económica y popular a los problemas de rehabilitación urbana”, en



de los derechos y la coordinación de la actividad económica, que tiene reserva estatal en virtud del art. 149.1.1ª CE; las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el procedimiento administrativo común, la legislación sobre expropiación forzosa, contratos y concesiones administrativas, y la responsabilidad patrimonial de la Administración, de conformidad con el art. 149.1.18ª; la legislación básica sobre protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias, prevista en el art. 149.1.23ª; la defensa y fuerzas armadas, según dispone el art. 149.1.4ª; y la legislación civil, dispuesta en el art. 149.1.8ª.

Este encaje competencial del derecho a la vivienda en relación con el urbanismo fue dilucidado en la STC 64/2001 de 11 de junio<sup>111</sup>. Este pronunciamiento expresó que la afectación de las plusvalías incluye, en relación con el suelo urbanizable objeto de transformación, el deber de ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general adscriba a una concreta finalidad. Consideró, además, que la calificación residual del suelo como urbanizable actúa en defecto de expresa clasificación como suelo no urbanizable, y esta última opción corresponde a las Comunidades Autónomas. En consecuencia, el art. 47 CE no atribuye competencias sino que determina un objetivo común para la Administración, puesto que el cumplimiento de los principios rectores establecidos en el art. 47 CE corresponde a los poderes públicos en su ámbito competencial.

#### **4. Análisis de la constitucionalidad del arrendamiento forzoso**

El juicio de la constitucionalidad de las manifestaciones de arrendamiento forzoso debe realizarse de conformidad con las expresiones sobre la constitucionalidad que han recibido estas medidas. La prórroga forzosa tuvo un pronunciamiento constitucional favorable en la STC 89/1994 de 17 de marzo<sup>112</sup>, a pesar de los desequilibrios<sup>113</sup> que ocasionó, es decir, la duración indefinida, la posibilidad de formalizar dos subrogaciones y la congelación de la renta. Por su parte, la constitución forzosa nunca recibió un juicio sobre su constitucionalidad por su escasa aplicación y porque dicha aplicación no se produjo con posterioridad a la aprobación de la Constitución. Por este motivo, en primer lugar, se analizará la constitucionalidad de la constitución forzosa,

---

PONCE SOLÉ, J. (coord.), *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2006, pp. 197-225.

<sup>111</sup> RTC 2001\64.

<sup>112</sup> RTC 1994\89.

<sup>113</sup> Véase *supra* apartado 3 del Capítulo Segundo, y en particular el apartado 3.2.

conforme a los elementos integrantes del análisis que se han realizado hasta el momento para, seguidamente, emitir una valoración sobre la constitucionalidad de la prórroga forzosa.

En lo que se refiere a la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, se examinarán los elementos comunes que presentan las legislaciones de Andalucía, Navarra, Canarias, País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura. Se prestará una especial atención a la STC 93/2015 de 14 de mayo<sup>114</sup>, que resuelve alguna de las cuestiones sobre la constitucionalidad planteadas a raíz del Decreto-ley 6/2013, de Andalucía, hasta que el pronunciamiento definitivo sobre la Ley 4/2013 se manifieste de forma completa sobre la constitucionalidad de esta medida. Finalmente, se examinará la constitucionalidad de la Ley 18/2007, del Decreto-ley 1/2015, y de la Ley 4/2016, de Cataluña, unas normas que no han sido objeto de impugnación.

#### **4.1. Posicionamiento constitucional sobre la constitución forzosa y la prórroga forzosa: especial referencia a la STC 89/1994 de 17 de marzo**

Respecto de la constitucionalidad de la constitución forzosa cabe aludir a que, de aplicarse en el contexto constitucional actual, supondría una transferencia coactiva no expropiatoria<sup>115</sup>, porque se transfiere a la Administración la imposición de la celebración del arrendamiento. Por ende, esta medida se corresponde con un límite en interés público del derecho de propiedad, porque aunque el beneficiario sea un sujeto privado<sup>116</sup>, tiende a acometer el fin público de mejora del acceso a la vivienda. El reconocimiento constitucional a la autonomía privada que consagra el art. 10 CE no resulta suficiente para refutar la admisibilidad de la constitucionalidad de la constitución forzosa, de conformidad con los parámetros actuales. Si bien es cierto que debe respetarse dicha autonomía, el derecho de propiedad sobre el que se concreta se encuentra sujeto a límites y limitaciones del dominio, en virtud del art. 33 CE. En consecuencia, el arrendamiento forzoso implica una carga legítima derivada de la función social y del principio de proporcionalidad. La organización territorial del Estado en el momento de la aprobación de la medida correspondía a un Estado unitario, y no descentralizado, motivo por el que cumpliría con la reserva de ley estatal por la inexistencia de reparto competencial.

---

<sup>114</sup> RTC 2015\93.

<sup>115</sup> Véase *supra* apartado 2 del Capítulo Segundo e *infra* apartado 2.1.4 del Capítulo Séptimo.

<sup>116</sup> Véase *supra* apartado 1.2.1 del Capítulo Primero e *infra* apartado 2.1.4 del Capítulo Séptimo.

En relación con la prórroga forzosa, que se sigue aplicando actualmente en los arrendamientos concertados con anterioridad al Real Decreto-ley 2/1985, su categorización responde a la de un *límite en interés privado*<sup>117</sup>, porque satisface la necesidad de vivienda de un beneficiario privado, sin suponer la consecución de un fin público superior. Asimismo, conlleva una *limitación administrativa de derechos* porque su incidencia en el derecho de propiedad del arrendador no modifica su configuración sino las condiciones de su ejercicio. Desde el punto de vista de los elementos integrantes de la constitucionalidad ya analizados, es posible adelantar que la prórroga forzosa respeta la función social del derecho de propiedad, porque se trata de un límite en interés privado al ejercicio de este derecho. Por su configuración legal, también cumple con el principio de reserva de ley estatal, porque cuando se aprobó la medida el Estado tenía carácter unitario y, en consecuencia, tampoco afecta negativamente al reparto competencial por su inexistencia.

En cuanto al análisis sobre la constitucionalidad de la prórroga forzosa, existe un pronunciamiento favorable a su constitucionalidad que se vertió en la STC 89/1994 de 17 de marzo<sup>118</sup>. Esta sentencia sobre la constitucionalidad de la prórroga forzosa trae causa de la STC 37/1987 de 26 de marzo<sup>119</sup> que configura el derecho de propiedad como un derecho sometido a unas finalidades de uso y con dos vertientes: por un lado, la institucional, es decir, la función social de la propiedad; y, por otro lado, la individual, como derecho subjetivo limitado por la función social que tiene que cumplir la propiedad<sup>120</sup>. La STC 89/1994 de 17 de marzo giraba en torno a tres cuestiones esenciales para apreciar la constitucionalidad de la prórroga forzosa, que tenían como denominador común la alteración de las condiciones económicas o sociales que la justificaban:

---

<sup>117</sup> Véase *supra* apartado 1.2.2 del Capítulo Primero e *infra* apartado 2.1.4 del Capítulo Séptimo.

<sup>118</sup> RTC 1994\89.

<sup>119</sup> RTC 1987\37.

<sup>120</sup> REY MARTÍNEZ, F., “El devaluado derecho fundamental de propiedad privada”, en BASTIDA, F. J. (coord.), *op. cit.*, pp. 200-201, explica que “[e]l derecho a la propiedad privada se fundamenta en el más genérico principio de autonomía de la voluntad respecto de los bienes que no sean de dominio público [...] la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso y aprovechamiento de distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical [...] el derecho de propiedad es un derecho subjetivo debilitado por cuanto cede para convertirse en un equivalente económico”. En el mismo sentido se expresa LÓPEZ QUETGLAS, F., “El derecho a la propiedad privada como derecho fundamental (breve reflexión)”, *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XXXIX, 2006, pp. 335-362.

- a) La adecuación de la prórroga, en particular del art. 57 LAU 1964, a los arts. 33 y 38 CE, relativos al derecho de propiedad y la libertad de empresa respectivamente.
- b) Si existía la vulneración del art. 14 CE porque el art. 57 LAU 1964 establecía una desigualdad entre las partes contratantes, conllevando un privilegio injustificado en favor del arrendatario.
- c) Si los arts. 57, 70, 71 y 73 LAU 1964 vulneraban el principio de igualdad del art. 14 CE por introducir una distinción entre los arrendadores que lo fueran con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 2/1985, y aquellos que lo fueran con posterioridad a la entrada en vigor de la citada norma.

El argumento central del Tribunal Constitucional para apreciar la constitucionalidad de la prórroga forzosa se basaba en que ni la existencia ni los requisitos para aplicar la excepción por causa de necesidad del arrendador suponían la desaparición o negación del contenido esencial del derecho de propiedad<sup>121</sup>, reconocido en el art. 33 CE y que debía delimitar el legislador. Aunque la prórroga forzosa implique la disminución de la utilidad económica de la propiedad<sup>122</sup> esto no se concreta en una privación del derecho ni da lugar al reconocimiento de una indemnización<sup>123</sup>. La prórroga no implica *per se* el

<sup>121</sup> Véase la STC 89/1994 de 17 de marzo, RTC 1994\89: “no cabe estimar que los arts. 57 y conexos de la Ley de Arrendamientos Urbanos que ahora se cuestionan vulneren las disposiciones del art. 33 de la Constitución. Y ello porque ni suponen la desaparición o negación del contenido esencial del derecho allí reconocido, ni, por otro lado, la delimitación que de ese derecho realizan carece de fundamento o justificación constitucional”. GONZÁLEZ GUTIÉRREZ-BARQUÍN, P., “El derecho a la propiedad privada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en BASTIDA, F. J. (coord.), *Propiedad y derecho constitucional*, Madrid, Fundación beneficencia et peritia iuris, 2005, p. 142, expresa en relación con la STC 89/1994 de 17 de marzo que “[l]a prórroga forzosa o la severidad de los requisitos exigidos para que se proceda a la excepción de prórroga por causa de necesidad no ocasionan por sí mismas la pérdida de la utilidad económica de los arrendamientos concertados, pues la utilidad económica de la propiedad dada en arrendamiento implica la percepción de la correspondiente merced arrendaticia”. NANCLARES VALLE, J., “La exclusión de la prórroga forzosa”, *op. cit.*, pp. 392-398. LÓPEZ GUERRA, L., “Constitucionalidad de la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos anteriores al “Decreto Boyer”, *Actualidad Civil*, 143, 1994, pp. 5-7. AGUILERA, C., “Constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas que regulan la prórroga forzosa”, *op. cit.*, pp. 219-230.

<sup>122</sup> “La libertad del mercado, invocada en la cuestión, es un criterio económico sometido a los principios constitucionales del Estado, que se constituye como «social y democrático», y esta definición supone que el legislador tiene que legislar teniendo en cuenta estos valores prioritarios. El problema se agudiza porque los arrendadores ven que no se ha cumplido la obligación de revalorizar las rentas con la periodicidad establecida en la Ley, ni tampoco pactaron esa revalorización, y por ello sus propiedades no alcanzan la rentabilidad normal. Mas esta situación, que debe ser remediada por los cauces legales adecuados, no justifica ni fundamenta la declaración de inconstitucionalidad del precepto porque la situación no la crea la norma, sino su falta de cumplimiento”.

<sup>123</sup> “No es la prórroga forzosa *per se* el origen de una pérdida esencial, o vaciamiento de la utilidad económica del bien arrendado [...] si la prórroga fuera potestativa para el arrendador, la recuperación del inmueble para su propietario a la finalización del contrato podría entrañar eventualmente una mayor utilidad para aquél, en un mercado en que se incrementan los precios de los alquileres urbanos”.

vaciamiento de la utilidad económica del bien arrendado, porque la renta viene determinada por el conjunto de la legislación de arrendamientos urbanos.

El Alto Tribunal afirma que la restricción del derecho de propiedad que se produce mediante la prórroga forzosa, por su prolongación en el tiempo, dificulta que la renta sea la correspondiente al precio de mercado, pero no se suprime el derecho, sino que solo afecta a su contenido<sup>124</sup>. En lo que se refiere al arrendamiento de vivienda, el Tribunal Constitucional encuentra justificada su previsión, en virtud del art. 47 CE, relativo al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y del art. 39, porque los poderes públicos deben proteger la familia y una expresión es la protección del domicilio familiar. Asimismo, en la sentencia se considera que la prórroga forzosa no atenta contra el art. 14 CE porque el trato desigual que supone deviene de la fecha de entrada en vigor de la disposición, no por la prórroga en sí misma<sup>125</sup>. Tampoco se aprecia una afectación de la libertad de empresa por el necesario cumplimiento de la función social de la propiedad, de la que se derivan los legítimos límites a su ejercicio.

Como reflexión final, es necesario recordar que la aplicación que se realizó de la prórroga forzosa supuso acumular a la prórroga forzosa la limitación de la actualización de la renta<sup>126</sup> durante la vida del arrendatario y dos generaciones más que se podían subrogar por el simple hecho de estar el contrato en prórroga forzosa, no por razones relativas a la capacidad económica del arrendatario. Por los problemas prácticos que comportó la prórroga forzosa, y por no producirse un contexto de escasez de viviendas en la actualidad, no se debe recuperar la prórroga forzosa. Lo que cabe es impulsar medidas de mejora del acceso a la vivienda, porque deben promoverse las condiciones necesarias para ejercitar este derecho según dispone el art. 47 CE.

#### **4.2. Constitucionalidad de la expropiación temporal del uso de viviendas**

---

<sup>124</sup> “Esa limitación derivada de la prórroga forzosa, queda dentro de la facultad del legislador y queda justificada en virtud de la función social que a la propiedad atribuye el art. 33 de la Constitución”.

<sup>125</sup> No se estima porque “la igualdad ante la ley proclamada en el art. 14 de la Constitución no impide que, a través de cambios normativos, pueda producirse un trato desigual entre diversas situaciones, derivado de la diferencia de fechas en que se originaron [...] el Real Decreto-ley 2/1985 representa, como en su Exposición de Motivos se reconoce, una regulación parcial y vocacionalmente provisional”. Véase la STC 88/1991 de 25 de abril, RTC 1991\88.

<sup>126</sup> AGUILERA, C., “Constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas que regulan la prórroga forzosa”, *op. cit.*, p. 224: “[l]a conjunción de la prórroga legal obligatoria para el arrendador y el bloqueo permanente de la renta ha tenido muy importantes consecuencias técnico jurídicas, sociales y económicas. Ha supuesto la total desnaturalización del contrato de arrendamiento, cuando su objeto es, una vivienda [...] por un lado carece de duración determinada, y, por otro, pierden su equivalencia las prestaciones de las partes”.

El análisis sobre la constitucionalidad de la expropiación temporal del uso de viviendas se tiene que efectuar mediante unas consideraciones previas comunes a todas las normas. Posteriormente, se examinará el conjunto normativo que dispone la expropiación temporal del uso de viviendas, porque tiene una configuración común, con especial atención a la jurisprudencia constitucional vertida al respecto y, finalmente, se emitirá un pronunciamiento sobre el ajuste constitucional de la normativa catalana cuyo objeto y configuración difieren.

Desde los elementos integrantes de la constitucionalidad de una norma de acuerdo con los arts. 33 y 47 CE ya analizados, la expropiación temporal del uso de viviendas respeta la función social de la propiedad porque se regula el derecho de propiedad imponiendo una transferencia coactiva expropiatoria. Desde un punto de vista civil, equivale a una limitación del dominio porque implica una restricción de la propiedad extrínseca y mediante indemnización. La determinación de la relación jurídica posterior a la expropiación temporal del uso no se corresponde con una ocupación temporal, puesto que está vetada para las viviendas en el art. 109 LEF. De esta manera, únicamente puede obedecer a una de las finalidades previstas en el art. 1 LEF, que es el arrendamiento, una suerte de arrendamiento forzoso fruto del límite temporal a la facultad del uso de vivienda que produce la expropiación.

Las consideraciones relativas al respeto a la reserva de ley estatal y al reparto competencial se estudiarán más adelante<sup>127</sup>, aunque podemos adelantar que se infringen en toda la normativa de expropiación temporal del uso de viviendas salvo en el Decretoley 1/2015, porque su objeto difiere. En lo que se refiere al procedimiento expropiatorio, resulta llamativo que todas las normas hayan optado por el de urgencia, que constituye una especialidad del procedimiento expropiatorio general. Probablemente se pretenda agilizar el procedimiento respecto del ordinario y distinguirlo de la expropiación-sanción por incumplimiento de deberes relativos al derecho de propiedad, es decir, el procedimiento especial de incumplimiento de la función social de la propiedad<sup>128</sup>, previsto en los arts. 71-75 LEF. En el ámbito subjetivo, la regulación de la figura del beneficiario se remite a la legislación de expropiación forzosa. Ello afecta a la

---

<sup>127</sup> Véanse *infra* apartados 4.2.2 y 4.2.3 de este Capítulo.

<sup>128</sup> TORNOS MAS, J., “El acceso a la vivienda”, *op. cit.*, p. 2862, expresa que “debe mencionarse que no se ha podido recurrir al procedimiento especial contenido en la ley de expropiación forzosa por «incumplimiento de la función social de la propiedad», artículos 71 a 75, lo que no deja de ser paradójico”.

determinación de las obligaciones del beneficiario<sup>129</sup>, porque las que se imponen en el art. 5 REF no se corresponden con las que específicamente establece la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, en particular la obligación de contribuir en una proporción de entre el 25% y el 30% al pago del justiprecio.

Respecto de la proporcionalidad<sup>130</sup> de la medida expropiatoria, la adecuación del instrumento al fin que se persigue corresponde al legislador. Un problema importante que plantea el mecanismo expropiatorio es que se puede lograr la misma finalidad sin recurrir a esta medida tan gravosa para los derechos de los ciudadanos y sin el empleo de recursos públicos<sup>131</sup>. El agotamiento de las actividades de fomento previo a la expropiación resulta insuficiente para salvar la proporcionalidad de la medida, por su falta de concreción y porque no es posible apreciar cuándo se han realizado de manera completa<sup>132</sup>. En consecuencia, debido a la existencia de mecanismos menos lesivos con los derechos de los ciudadanos que se pueden emplear, y que se analizarán en el Capítulo Séptimo, y al sacrificio excesivo del objeto de la intervención, cabe afirmar que la expropiación no reúne los requisitos de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, porque se incumplen dos de los tres requisitos exigidos para que una medida sea considerada proporcional<sup>133</sup>.

<sup>129</sup> Véase *supra* apartado 4.1.2 del Capítulo Cuarto.

<sup>130</sup> Véase *supra* apartado 2.2.2 de este Capítulo. Cfr. MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, p. 411, que considera que la medida “resulta adecuada para conseguir el fin propuesto, y necesaria teniendo en cuenta las circunstancias de emergencia social detalladas en la norma. La medida constituye, en realidad, una vía de urgencia para corregir las consecuencias indeseables del régimen hipotecario en momentos de crisis (lanzamientos masivos), pero esto no indica que sea desproporcionada porque no altera el instituto hipotecario, ni vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad. Por otro lado, esta expropiación de emergencia no priva al propietario (la entidad financiera adjudicataria del remate en la ejecución hipotecaria) de toda utilidad económica sobre la vivienda durante el tiempo que dura la expropiación, puesto que la expropiación se limita al derecho de uso y habitación, que además se ve suficientemente compensado a través del justiprecio”.

<sup>131</sup> Véase *infra* Capítulo Séptimo sobre las alternativas al arrendamiento forzoso. Sobre el gasto de recursos públicos y su influencia en los derechos sociales, véanse PONCE SOLÉ, J., “Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda”, *op. cit.*, consultable en: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>, y PONCE SOLÉ, J., *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013, pp. 83-96. Sobre los límites en los recortes presupuestarios que afectan a los derechos sociales, véase VAQUER CABALLERÍA, M., “Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital”. *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 48, 2014, p. 34: “España está netamente por debajo de la media de Europa en la financiación pública de las políticas sociales en general [...]. La política de vivienda es la peor financiada de entre nuestras políticas sociales en comparación con los países europeos”.

<sup>132</sup> MARÍN GARCÍA, I., MILÀ RAFEL, R., “El alquiler forzoso”, *op. cit.*, p. 18, expresan respecto de las medidas de fomento que se “impide que el titular afectado alegue con éxito que estas medidas no han sido implementadas en grado suficiente, hecho que hace que la proporcionalidad pretendida [...] se desvanezca”.

<sup>133</sup> Véase *supra* apartado 2.2.2 de este Capítulo.

#### **4.2.1. Las particularidades de la expropiación temporal del uso en la Ley 4/2013, de Andalucía, en la Ley Foral 24/2013, de Navarra, en la Ley 2/2014, de Canarias, en la Ley 3/2015, del País Vasco, en la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, y en la Ley 2/2017, de Extremadura**

Todas las normas de expropiación temporal del uso han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional –excepto el Decreto-ley 1/2015, la Ley 4/2016, de Cataluña, y las recientemente aprobadas en la Comunidad Valenciana y Extremadura–, y en aplicación del art. 161.2 CE se ha suspendido su eficacia. El motivo de impugnación de carácter sustantivo viene determinado por la apreciación de una discriminación arbitraria entre los propietarios de viviendas incursos en procedimientos de desahucio, ya que solamente se expropia el uso de la vivienda por tres años a los propietarios que sean *personas jurídicas financieras*<sup>134</sup>, vulnerando el principio de igualdad y no discriminación del art. 14 CE. En lo que se refiere al motivo de impugnación de carácter competencial, se cuestiona el encaje de estas normas porque definen el contenido del derecho de propiedad, una materia de competencia estatal en virtud del art. 149.1.18<sup>a</sup> CE. Además, también se estima la inconstitucionalidad porque las medidas no se disponen en todo el Estado y ello implica un trato desigual entre los ciudadanos españoles, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.1<sup>a</sup> CE.

Los motivos de impugnación han sido objeto de crítica por una parte de la doctrina<sup>135</sup>. Sobre la vulneración de la igualdad, resulta oportuno afirmar que el trato desigual<sup>136</sup> afecta a sujetos diferenciados: por un lado, al propietario; y, por otro lado, a la entidad financiera. Respecto de la aplicación de estas medidas a las personas jurídicas financieras, es necesario señalar que estas entidades no requieren de manera inmediata de la vivienda expropiada porque forma parte de su actividad económica y ven cubiertos los costes que supone la expropiación forzosa mediante la indemnización correspondiente. Sobre esta eventual discriminación, el Tribunal Supremo ha expresado,

<sup>134</sup> Véase *supra* apartado 4.5 del Capítulo Segundo.

<sup>135</sup> Atiéndanse TORNOS MAS, J., “El acceso a la vivienda”, *op. cit.*, pp. 2861-2862, MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, pp. 387-388, y AZNAR SÁNCHEZ-PARODI, I., “La dación en pago y otras medidas”, *op. cit.*, pp. 211-214, quienes se muestran favorables a su constitucionalidad.

<sup>136</sup> TORNOS MAS, J., “El acceso a la vivienda”, *op. cit.*, pp. 2863-2864, precisa los motivos de la impugnación. Cfr. MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, p. 412: “[e]l trato diferente se justifica, como he dicho, por el distinto alcance del potencial social y económico de las personas jurídicas respecto de las personas físicas. El principio de igualdad en la ley no impide un trato desigual, siempre que se asiente sobre una premisa objetiva, razonable, motivada, proporcional y con fundamento constitucional. Y, desde luego, el propio artículo 47 de la Constitución obliga a los poderes públicos a adoptar medidas que eviten la especulación”.



en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, que la diligencia<sup>137</sup> de una persona jurídica para cumplir el ordenamiento jurídico es mayor a la exigible a una persona física, porque en este caso el límite es el art. 1104 CC. La posición de las entidades financieras en el ámbito económico tiene un carácter particular porque su actividad es de interés económico general<sup>138</sup>, y una parte de ellas han recibido ayudas públicas<sup>139</sup> para su reestructuración, e incluso algunas tienen capital público, como en el ámbito de la vivienda constituye un claro ejemplo la SAREB. Sobre el principio de igualdad, el Tribunal Constitucional expresó en la STC 50/1991, de 11 de marzo<sup>140</sup>, que exige tratar de distinto modo a lo que es diferente. De manera complementaria, la STC 186/1993 de 7 de junio<sup>141</sup> precisó que los derechos y deberes de los ciudadanos no requieren de un tratamiento unitario en todo el territorio estatal, y así es posible afirmar que las normas de expropiación temporal del uso de viviendas no vulneran la igualdad respecto del establecimiento como sujeto pasivo de las personas jurídicas financieras.

Sin embargo, estas normas no se aplican a otras personas jurídicas que puedan actuar en el mercado inmobiliario con el mismo ánimo de lucro, como es el caso de las entidades inmobiliarias, promotoras y fondos de inversión. En consecuencia, la diferencia de trato debería estar justificada de manera objetiva y razonable<sup>142</sup>. Además, la aplicación selectiva de la medida por razones subjetivas es contraria a los principios del proceso de reestructuración bancaria, porque existen entidades como la SAREB cuyo objeto social consiste en la desinversión en el mercado inmobiliario. En definitiva, esta diferenciación no tiene suficiente fundamento porque la limitación del sujeto

---

<sup>137</sup> Sobre la diligencia exigible a las entidades bancarias en relación con el cumplimiento de la legalidad, véanse las SSTs de 5.9.2007, RJ 2007\5439, de 25.4.1983, RJ 1983\2127, de 10.3.1997, RJ 1997\2483, de 8.4.1992, RJ 1992\3187, de 8.5.1999, RJ 1999\3101, y de 20.5.1999, RJ 1999\3355.

<sup>138</sup> En este sentido véase JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., “La función inspectora en el ámbito financiero (La supervisión de las entidades de crédito)”, en DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. (coord.), *Actas del VIII Congreso de la asociación española de profesores de derecho administrativo: función inspectora*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013, pp. 13-53.

<sup>139</sup> Sobre la cuantificación de estas ayudas públicas, véase BELLOD REDONDO, J. F., “¿Cuánto cuesta el rescate bancario?: una estimación provisional”, *Contribuciones a la Economía*, 2013, consultable en: [www.eumed.net/ce/2013/cuanto-cuesta-rescate-bancario.html](http://www.eumed.net/ce/2013/cuanto-cuesta-rescate-bancario.html). Expresa que “[e]l importe solicitado es de 39.465 millones de euros, equivalente al 3,7% del PIB, con el desglose que aparece en el Cuadro 1. Se trata de una cantidad muy importante, superior a las nóminas de los funcionarios de todo el Estado (33.290 millones de euros); siete veces superior a las Inversiones Reales del Estado (5.252 millones de euros) o diez veces superior al presupuesto del Ministerio de Sanidad (3.385 millones de euros) para el año 2013”.

<sup>140</sup> RTC 1991/50.

<sup>141</sup> RTC 1993\186.

<sup>142</sup> MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, p. 401, expresa que la medida no contraviene el principio de igualdad, aunque precisa que “considero más adecuado tipificar también el supuesto del propietario persona física que, tras el ofrecimiento de medidas de fomento, insiste en mantener vacía la vivienda durante un largo período de tiempo”. ARGELICH COMELLES, C., “Viviendas”, *op. cit.*, pp. 193-194.

expropiado permite que existan viviendas que, pese a cumplir con los requisitos de la medida, no sean objeto de intervención.

En cuanto al fundamento de impugnación de carácter competencial, cabe señalar que las Comunidades Autónomas pueden decidir supuestos de expropiación en virtud de sus competencias, en este caso en ejercicio de la competencia exclusiva en materia de vivienda. Si bien es cierto que esta legislación incide en el contenido del derecho de propiedad, resulta difícil afirmar de manera clara si realmente afectan al *contenido esencial* de este derecho. La jurisprudencia constitucional<sup>143</sup> ha expresado que la determinación del contenido esencial se conforma mediante el conjunto de facultades para que se pueda identificar el derecho como correspondiente al descrito, y *a sensu contrario* no tendrá este contenido esencial si el derecho se ve sometido a limitaciones que lo desvirtúan. El legislador autonómico puede precisar los límites del derecho de propiedad, en virtud de su competencia exclusiva en materia de vivienda, sin afectar el art. 33 CE.

La legislación de expropiación temporal del uso de viviendas no se excede de este ámbito competencial, como se expresa en el Dictamen 1188/2013 del Consejo de Estado<sup>144</sup>, porque se ajusta a la legislación de expropiación forzosa, aunque existen los problemas ya aludidos en relación con la forma de recuperar el uso de la vivienda, que no se especifica en la normativa, así como los relativos a la determinación del justiprecio. Sin embargo, el Consejo de Estado considera que el supuesto expropiatorio puede provocar un efecto equivalente al que produciría una norma modificativa de la legislación hipotecaria y procesal, que corresponde al Estado. En los recursos de inconstitucionalidad planteados, se alega la vulneración de la competencia estatal en materia de ordenación del crédito, banca y seguros y planificación de la actividad económica, dispuesto en el art. 149.1.11<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup> CE. En ellos se considera que estas normas alteran el mercado de crédito e hipotecario y afectan a la ejecutividad de la garantía real y la libre disposición del bien hipotecado por el acreedor hipotecario, un

<sup>143</sup> Véase la STC 11/1981 de 8 de abril, RTC 1981\11.

<sup>144</sup> Dictamen 1188/2013 del Consejo de Estado de 21 de noviembre de 2013, consultable 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), que fue solicitado con anterioridad a la interposición del recurso contra la Ley 4/2013, de Andalucía. En este dictamen se afirma que “[s]e ajusta a la distribución de competencias [...] sin que se aprecie desviación susceptible de merecer reproche alguno [...] la disposición objeto de consideración no incluye normas de naturaleza civil o procesal que de modo frontal contravengan la legislación dictada por el Estado en materia de ejecución hipotecaria”. Véase *supra* apartado 4.4.2 del Capítulo Quinto.

argumento que cabe contradecir<sup>145</sup> porque estas normas no modifican los principios ni las reglas del derecho hipotecario.

Los autos en los que el Tribunal Constitucional acuerda mantener la suspensión de las normas autonómicas impugnadas, pese a no resolver sobre el fondo, expresan la ponderación de los intereses afectados y los perjuicios que se pueden derivar de su suspensión o levantamiento. En este sentido, el abogado del Estado manifestó que, de conformidad con informes del Ministerio de Economía y Competitividad, del Banco de España y de la SAREB, las normas impugnadas tenían un importante impacto negativo sobre los balances de las entidades financieras, un elemento que ya había sido advertido por la Comisión Europea. Por su parte, las respectivas Comunidades Autónomas alegaron que estos perjuicios no estaban acreditados y que la suspensión de las normas suponía un impedimento para la consecución de los intereses públicos que las normas pretendían tutelar. Finalmente, el Tribunal Constitucional, en aplicación de su doctrina general sobre la suspensión de la regulación que incide en el sistema financiero, acordó mantenerla, por entender que los perjuicios económicos de su aplicación son verosímiles, y que los daños derivados de la suspensión tienen corto alcance porque el Estado ha dispuesto normas que atienden a estos intereses.

Llegados a este punto, cabe reflexionar sobre el fundamento jurídico de estas normas porque manifiestan cierta incoherencia en cuanto al ámbito de actuación. Si pretenden sancionar la deshabitación de las viviendas y proteger a los colectivos vulnerables, no deberían limitar su aplicación a las viviendas que sean propiedad de las personas jurídicas en virtud de una ejecución hipotecaria<sup>146</sup>, y en el caso del País Vasco extensible al desahucio por impago de rentas. Asimismo, debería extenderse el ámbito de aplicación de la medida a las viviendas obtenidas por otros procedimientos, aunque es correcto que el ámbito objetivo se restrinja en determinados tipos de viviendas no destinadas al uso residencial<sup>147</sup>, que han sido previstos en la normativa como exclusiones. De la misma manera, tampoco debería limitarse el beneficiario a los sujetos de un lanzamiento derivado de una ejecución hipotecaria. Para tener un alcance mayor se debería ampliar a los sujetos a un lanzamiento derivado de un desahucio por impago

<sup>145</sup> También se expresa en este sentido MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación”, *op. cit.*, p. 411.

<sup>146</sup> Cfr. TORNOS MAS, J., “El acceso a la vivienda”, *op. cit.*, p. 2863, quien considera que “[l]o cierto es que estas medidas tratan de fundarse de hecho de modo más directo en la singularidad del propietario, las entidades bancarias, a las que se identifica con entidades de interés general sujetas por ello a unas cargas singulares como contrapartida de sus beneficios singulares (el ser beneficiarias de operaciones de rescate con dinero público)”.

<sup>147</sup> Véase *supra* apartado 4.3.3 del Capítulo Tercero. *Ibid.*, p. 2863.

de rentas, por existir la misma vulnerabilidad e insuficiencia económica que se exige a los beneficiarios de la expropiación, aunque no tengan que satisfacer el pago de un préstamo hipotecario, como se realiza en el País Vasco.

#### **4.2.2. La STC 93/2015 de 14 de mayo, sobre la constitucionalidad del Decreto-ley 6/2013 de Andalucía**

La STC 93/2015 de 14 de mayo<sup>148</sup> reserva las cuestiones de fondo para la resolución del recurso interpuesto contra la Ley 4/2013, de Andalucía. Pese a esta reserva, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la impugnación del Decreto-ley 6/2013 declara determinados preceptos inconstitucionales. En particular, el pronunciamiento atiende a tres cuestiones: la existencia del presupuesto habilitante del Decreto-ley; la afectación del derecho de propiedad y la vulneración del art. 86.1 CE; y la vulneración de las competencias estatales.

El Tribunal Constitucional desestima la alegación relativa a la falta de existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que es el presupuesto de hecho habilitante para el dictado de un Decreto-ley, porque la emergencia social y económica del momento justifica suficientemente la promulgación de ciertas medidas mediante la citada norma. Esta consideración también se podría señalar respecto del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, por el rango normativo<sup>149</sup>, aunque esta norma no ha sido impugnada porque en el supuesto de hecho que regula se contienen las condiciones de habitabilidad, considerada materia de orden público y, por tanto, de competencia autonómica.

Sin embargo, el Alto Tribunal declara inconstitucional el primer inciso del art. 1.3, que establece que forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, por vulnerar la reserva de ley estatal y no respetar el rango

<sup>148</sup> RTC 2015\93.

<sup>149</sup> PONCE SOLÉ, J., “¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda?”, *op. cit.*, consultable en: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015->, señala respecto del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, que “se prevé en dicha norma la expropiación del uso de viviendas vacías en manos de bancos en caso de no realización de las obras debidas para garantizar la habitabilidad, lo que, siguiendo esta nueva doctrina constitucional, podría suponer una violación del art. 149.1.13 CE, ya que en la normativa estatal existente no hay ninguna medida parecida”. FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., “La expropiación temporal de viviendas deshabitadas en Andalucía”, en ESPEJO LERDO DE TEJADA, M., MURGA FERNÁNDEZ, J. P. (dirs.), FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., TOMÁS TOMÁS, S. (coords.), *Vivienda, préstamo y ejecución*, Cizur Menor, Aranzadi, 2016, pp. 184-185.

normativo. Recuerda que el legislador autonómico puede restringir la extensión de las facultades de uso y disposición del propietario de vivienda. Concluye que la norma impugnada, como establece que forma parte del contenido esencial de la propiedad de las viviendas el deber de destinarlas al uso habitacional, afecta al derecho de propiedad<sup>150</sup>. Este aspecto fue depurado en Ley 4/2013 desapareciendo dicha mención a la función social de la vivienda en el articulado, salvo en la rúbrica de la ley, una constatación que resulta paradójica. Por este mismo fundamento, declara inconstitucionales los apartados 5 y 6 del art. 25 y del art. 53.1 a) de la Ley 1/2010 de vivienda, de Andalucía, que contienen las exclusiones de la definición de la vivienda deshabitada, y la DA segunda, en virtud de la cual se habilita la expropiación de uso de las viviendas deshabitadas. Pese a esta consideración, un legislador autonómico puede establecer el contenido de la función social de la propiedad, pero no puede hacerlo mediante un Decreto-Ley<sup>151</sup>.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional aprecia una vulneración de las competencias estatales de coordinación de la planificación general de la actividad económica, de competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.13ª CE. Esta vulneración se sostiene en que el legislador estatal ya ha determinado la extensión de la intervención pública en materia de protección de los deudores hipotecarios mediante algunas medidas<sup>152</sup>. Considera que las Comunidades Autónomas no pueden implementar

---

<sup>150</sup> El pronunciamiento precisa que la norma “más que delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda, se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada, y al mismo tiempo, a definir las función social del mismo, que son, como hemos visto, los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad”.

<sup>151</sup> PONCE SOLÉ, J., “¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda?”, *op. cit.*, consultable en: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015->, expresa que “una ley autonómica podría definir el contenido esencial del derecho de propiedad sobre las viviendas incluyendo la obligación de ser destinadas a ser ocupadas. Este es el caso, por ejemplo, de la Ley catalana 18/2007, que prevé, en su artículo 5, que forma parte de la función social de la propiedad sobre viviendas en Cataluña el estar ocupadas por personas viviendo en ellas”.

<sup>152</sup> Véase la suspensión de los lanzamientos y el arrendamiento derivado de la dación en pago en aplicación del Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras, que se analizan en los apartados 2.1 y 2.2 del Capítulo Séptimo. En el pronunciamiento se contiene que derivado de la evolución económica, se han implementado “acciones singulares relacionadas directamente con las entidades de crédito, como, en lo que hace a los mercados hipotecarios, aumentar muy notablemente las exigencias de cobertura para las exposiciones bancarias al segmento de negocio que gira en torno a los préstamos a la compra de vivienda garantizados con hipoteca sobre la misma”. Finalmente el Alto Tribunal concluye que “el Estado define con esta doble medida la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y, a la vez, para evitar que el equilibrio que juzga oportuno se quiebre, impide que las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado”.

instrumentos al respecto sobre la vivienda<sup>153</sup> que supongan un sacrificio más intenso, aspecto por el cual resulta incompatible<sup>154</sup> su aplicación simultánea. Sin embargo, afirma que las Comunidades Autónomas podrán desarrollar actividades de fomento<sup>155</sup> del acceso a la vivienda.

La alegación relativa a la discriminación entre los propietarios de viviendas vacías en función de si se trata de una persona jurídica<sup>156</sup> no se analiza en esta sentencia porque, con la derogación de Decreto-ley 6/2013 en virtud de la Ley 4/2013, por el carácter

<sup>153</sup> En el voto particular de la Magistrada Roca, que suscribe el Magistrado Valdés, se niega la vulneración del art. 149.1.13 CE. Sin embargo, se alude un posible motivo de inconstitucionalidad nuevo, que por no haber sido objeto de alegación, no es analizado por el tribunal, referido a la vulneración del art. 149.1.6 CE porque se permite la expropiación cuando mediante su realización se impida la ejecución del auto firme dictado por el Juez que expropie el derecho del adquirente a obtener la posesión frente al ejecutado. Según la Magistrada, ello supone vulnerar la competencia exclusiva estatal en materia de legislación procesal. Asimismo, no se vulnera cuando la expropiación de la vivienda se refiere a los procesos iniciados antes de la entrada en vigor de la regulación andaluza pero finalizados con el desalojo cuando se realiza la expropiación del derecho de uso. Cfr. el voto particular del Magistrado Xiol, que expresa que se trata de una alegación que no se ha formulado en el recurso y en el que no aparece invocado el expresado título competencial, motivo por el cual no se une al voto particular.

<sup>154</sup> Este aspecto ha sido criticado por algunos magistrados en sus votos particulares. Así, la Magistrada Asua expresa que el control de constitucionalidad “no tiene como cometido enjuiciar la mayor o menor compatibilidad o coherencia entre políticas, medidas u objetivos estatales y autonómicos, sino solo la posible contradicción normativa”. Por su parte, la Magistrada Roca y el Magistrado Valdés expresan que “no es posible conocer a ciencia cierta si la medida expropiatoria impide las previstas por el Estado ya que la sentencia de que discrepo se limita a afirmar que “la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad hace difícil la aplicación conjunta de ambas medidas, de manera que las del Estado no podrían verse impedidas por las autonómicas, y mucho menos aún, cuál es la incidencia que éstas pueden tener en el funcionamiento general del mercado hipotecario o en la reestructuración bancaria”. Finalmente el Magistrado Xiol expresa que “la regulación autonómica no es susceptible de interferir en la estatal”. PONCE SOLÉ, J., “¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda?”, *op. cit.*, consultable en: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015->, sostiene la misma línea que estos votos particulares cuando explica que “la STC dedica muy pocos párrafos a explicar la razón de que sea imposible aplicar ambas normativas, de bases y desarrollo, en el seno de un Estado descentralizado, y la brevedad viene acompañada de la indeterminación”. FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., “La expropiación temporal de viviendas deshabitadas en Andalucía”, *op. cit.*, p. 186.

<sup>155</sup> En este sentido, el pronunciamiento señala que “las indicadas acciones estatales no agotan la competencia autonómica en materia de vivienda, que sigue intacta en gran medida porque puede ser ejercida a través de todo tipo de regulaciones que estén desligadas del mercado hipotecario”. Este aspecto ha sido objetado por PONCE SOLÉ, J., “¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda?”, *op. cit.*, consultable en: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015->, quien considera que “convierte de facto al art. 149.1.13 CE en una competencia exclusiva estatal sobre cualquier aspecto económico relevante, eliminando, pues, en la práctica, todas las competencias autonómicas que, como la vivienda, tengan alguna incidencia económica”. Este aspecto también es señalado en los votos particulares de la sentencia, en particular el de la Magistrada Asua: “da por bueno que el Estado [...] pueda asumir e imponer de modo excluyente la solución de un problema social o económico como expresión de las bases de la planificación económica”, y el del Magistrado Xiol también se produce en este sentido, cuando precisa que una vez “ejercitada la competencia estatal de regulación de las bases o planificación de un sector económico de competencia de la comunidad autónoma, la comunidad autónoma queda “expropiada” de esa competencia”, y ello produce un “efecto de bloqueo de la competencia sectorial autonómica exclusiva”.

<sup>156</sup> Véase *supra* apartado 4.2.1 de este Capítulo.

abstracto y la finalidad de depuración del ordenamiento jurídico de los recursos de inconstitucionalidad, decae el objeto de los recursos, excepto que el motivo de la inconstitucionalidad tenga carácter competencial, como es el caso.

El Alto Tribunal considera que los apartados de 1, 2, 3, 4 y 7 del art. 25 de la Ley 1/2010 resultan constitucionales, siempre que su interpretación se refiera a un instrumento de la política autonómica de fomento de la vivienda en arrendamiento y no implique una regulación directa, porque las líneas directrices principales de la ordenación corresponden al legislador estatal. En realidad, el cumplimiento del uso habitacional de la vivienda como deber está orientado a los poderes públicos mediante la política de vivienda, y el destino al uso habitacional de la vivienda por parte del propietario no se traduce en el deber de mantenerla habitada, solo predicable respecto de las viviendas protegidas.

El voto particular de la sentencia, que suscribieron cinco magistrados, expresa que en los informes aportados no se prueba la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación, sino que se trata de hipótesis u opiniones. Asimismo, precisa que son detallados los desalojos alegados por el parlamento navarro, que representan un 0,8% del total estatal, y las 144 solicitudes alegadas por la Junta y el Parlamento de Andalucía. Finalmente, califican la doctrina del Tribunal Constitucional como de “particularmente perturbadora” para la presunción de constitucionalidad de las leyes autonómicas, porque el Alto Tribunal se atribuye la condición de legislador positivo en relación con los parlamentos autonómicos.

#### **4.2.3. Los elementos del análisis de la constitucionalidad de la expropiación temporal del usufructo en la Ley 18/2007 y en el Decreto-ley 1/2015 de Cataluña**

La normativa catalana no ha sido objeto de impugnación porque su finalidad consiste en la ejecución de obras de conservación en la vivienda y su arrendamiento para garantizar las condiciones de habitabilidad. En este ámbito existe plena competencia autonómica puesto que constituye materia de orden público<sup>157</sup>, motivo por el cual no afecta a la reserva de ley estatal en la regulación del contenido esencial del derecho de propiedad ni tampoco incide en el reparto competencial en materia de vivienda.

---

<sup>157</sup> Véase *supra* apartado 3.15.1.2 del Capítulo Primero.

Respecto del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, existe un primer problema jurídico de determinación de la *causa expropriandi*, puesto que lo que prescribe la norma es la realización de una obligación legal incumplida por el propietario, la de conservación de la vivienda, con una inversión pública que se recuperará con las rentas que posteriormente se perciban por el arrendamiento de la vivienda. En consecuencia, la causa de interés social se concretará con posterioridad a la expropiación en dos estadios: por una parte, mediante la consecución de las obras de conservación, porque son de interés general por su obligatoriedad respecto del propietario; y, por otra parte, a través del arrendamiento posterior de la vivienda, con un beneficiario privado<sup>158</sup>.

Esta regulación resulta privilegiada respecto de las entidades financieras, porque si tienen viviendas vacías se les limita la posible infracción por la deshabitación a grave, en virtud del art. 3, y se les excluye una infracción muy grave, que es la cometida cuando existe riesgo para las personas o el incumplimiento de programa de rehabilitación previo. Asimismo, les retrasa en seis meses su entrada en vigor, en virtud de la DF 2, aunque se limita este régimen de excepción a seis años. En cuanto al respeto al principio de igualdad, en realidad esta norma también lo incumple. Aunque no exprese de manera explícita que los sujetos pasivos serán entidades financieras, a diferencia del resto de la normativa de expropiación temporal del uso de viviendas, discrimina al propietario que no sea una persona jurídica financiera por el establecimiento ante la misma conducta de una infracción muy grave en caso de mantener una vivienda deshabitada<sup>159</sup>.

Finalmente, el empleo de recursos públicos para realizar las obras necesarias para poder habitar la vivienda impone la elección del medio de ejecución forzosa, en este caso la ejecución subsidiaria de dichas obras. Esta facultad corresponde a la Administración expropiante y, además, resulta de difícil compatibilidad con los deberes de buena

<sup>158</sup> Cfr. PONCE SOLÉ, J., “Las viviendas vacías”, *op. cit.*, consultable en: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/04/09/las-vivienda-vacias-y-el-decreto-ley-catalan-12015-de-24-de-marzo-de-medidas-extraordinarias-y-urgentes-para-la-movilizacion-de-viviendas-provinientes-de-procesos-de-ejecucion-hipotecaria/>, quien expresa que “la realización, con gasto público (recuperable, obviamente), de una obligación legal ya incumplida por una entidad financiera no parece que tenga ningún rasgo de utilidad pública o interés social, sino de interés privado en obtener financiación de obras y gestión pública de la ocupación de la vivienda privada, lo que haría inconstitucional la expropiación”. En el mismo sentido se expresa FERNÁNDEZ BAUTISTA, R., *Las Alternativas a la Expropiación Forzosa*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009, pp. 85-94.

<sup>159</sup> PONCE SOLÉ, J., “Viviendas vacías, derecho a la vivienda”, *op. cit.*, p. 99, y PONCE SOLÉ, J., “Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda”, *op. cit.*, consultable en: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>.



administración y con los principios de eficiencia y economía<sup>160</sup> en el gasto público, previstos en el art. 31 CE.

#### **4.2.4. Los elementos del análisis de la constitucionalidad de la expropiación temporal del uso de la Ley 4/2016 de Cataluña**

La legislación catalana de expropiación temporal del uso de viviendas vacías ha dado un giro en cuanto al objeto de la expropiación en la Ley 4/2016, por cuanto expropia el uso y no el usufructo, con las implicaciones prácticas que este objeto divergente posee en relación con la constitución de un arrendamiento. Sin embargo, pese a expropiar el uso, estas expropiaciones no adolecen de los defectos constitucionales que pueden observarse en la legislación de Andalucía, Navarra, Canarias y el País Vasco, no así en el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, por referirse al cumplimiento de las condiciones de habitabilidad y vincularse al urbanismo y al orden público, una materia de competencia autonómica de acuerdo con el art. 148.1.3ª CE. La Ley 4/2016 no regula la función social de la propiedad sobre la vivienda en virtud de la competencia exclusiva en materia de vivienda ni se dirige en exclusiva a las personas jurídicas, puesto que estos son los dos principales fundamentos por los que el resto de las normas, en bloque, han sido una tras otra impugnadas.

Por primera vez, en el art. 17, los beneficiarios de la medida se refieren a las personas que se encuentren en riesgo de exclusión residencial, un elemento común con el resto de la normativa autonómica, salvo el Decreto-ley 1/2015 y la Ley 18/2007, de Cataluña. Si bien cabe realizar esta apreciación en un sentido positivo, porque más allá de trasladar las previsiones existentes en el resto de Comunidades Autónomas se ha realizado un esfuerzo de reflexión sobre el ajuste constitucional, lo cierto es que resultan medidas que tendrían que haberse configurado conjuntamente, para evitar eventuales agravios comparativos en la práctica. También conviene señalar que salvo el art. 15, que desarrolla de manera pormenorizada la expropiación que allí se dispone, no se encuentra de manera suficientemente detallada el procedimiento para llevar a cabo la expropiación en el art. 17, aunque puede obedecer a cierta cautela por la competencia exclusiva estatal en materia de expropiación forzosa, según el art. 149.1.18ª CE.

---

<sup>160</sup> PONCE SOLÉ, J., “Crisis económica, deberes jurídicos de economía y eficiencia y derecho administrativo”, *op. cit.*, pp. 459-473.

## **CAPÍTULO VII. ALTERNATIVAS AL ARRENDAMIENTO FORZOSO COMO MECANISMO CONSTITUTIVO DE UN ARRENDAMIENTO DE VIVIENDA**

### **1. Consideraciones preliminares**

Ante los inconvenientes que presentaron la constitución forzosa y la prórroga forzosa, y los que conlleva la expropiación temporal del uso de viviendas, el objeto de este Capítulo consiste en ofrecer alternativas al respecto, más allá de constatar que el *arrendamiento forzoso* constituye, en sus dos modalidades y en su actualización, *la historia de un fracaso*. A estos efectos, se analizan unas alternativas *de lege lata* a la expropiación forzosa, que en definitiva suponen mecanismos de *pseudo arrendamiento forzoso* derivados de la crisis hipotecaria. Estas medidas están centradas en la suspensión de los lanzamientos, el arrendamiento derivado de la dación en pago, el arrendamiento social previo a la ejecución hipotecaria, la cesión obligatoria de viviendas, la obligación de realojamiento en determinados supuestos de personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial, el arrendamiento con opción de compra para evitar el lanzamiento del deudor hipotecario, y el impuesto sobre las viviendas vacías para adquirir viviendas destinadas al arrendamiento social. Asimismo, se proponen unos instrumentos *de lege ferenda*, que están compuestos por el arrendamiento forzoso constituido por fases, cuya fase final es la ejecución subsidiaria, la expropiación temporal del uso de viviendas articulada como un procedimiento especial, y la posibilidad de articular en España las formas de gestión de viviendas vacías cercanas al arrendamiento forzoso existentes en el Derecho comparado.

### **2. Instrumentos alternativos *de lege lata* al arrendamiento forzoso de vivienda**

A la luz de la ineficiencia del instrumento expropiatorio para articular un arrendamiento forzoso, porque la finalidad última que persiguen estas normas es que las viviendas deshabitadas se destinen al uso habitacional, conviene analizar los instrumentos *de lege lata* que se disponen en la actualidad como medidas de mejora del acceso a la vivienda. Estos mecanismos se concretan en la suspensión de los lanzamientos, el arrendamiento derivado de la dación en pago, el arrendamiento social previo a la ejecución hipotecaria, la cesión obligatoria de viviendas, la obligación de realojamiento en determinados supuestos de personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial, el

arrendamiento con opción de compra para evitar el lanzamiento del deudor hipotecario, y el impuesto sobre las viviendas deshabitadas.

## **2.1. Suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables: la cesión por efecto legal del uso de la vivienda objeto de la ejecución**

La Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social<sup>1</sup>, de carácter estatal, prevé en el art. 1 la suspensión de los lanzamientos fruto de los procedimientos de ejecución hipotecaria, tanto judiciales como extrajudiciales, sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables. La ley mencionada ha sido modificada por el art. 3 del Real Decreto-ley 1/2015, y por el art. 3 de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de

<sup>1</sup> Véase *supra* apartado 3.1.1 del Capítulo Segundo. De todas las medidas *de lege lata* que se van a examinar, la suspensión de los lanzamientos ha sido la más analizada doctrinalmente, en concreto por: SÁNCHEZ GARCÍA, J. M., “Legislación continuada de protección de los deudores hipotecarios hasta la Ley 1/2013”, *La Notaría*, 1, 2014, pp. 64-68; JUAN GÓMEZ, M. C., “Reflexiones sobre la Ley 1/2013, de protección a los deudores hipotecarios”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 739, 2013, pp. 3128-3130; RODRÍGUEZ ACHÚTEGUI, E., “La Ley 1/2013, de Protección a deudores hipotecarios y las cuestiones de constitucionalidad y prejudicialidad”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 9, 2014, pp. 19-27; ALCALÁ DÍAZ, M. A., “La protección del deudor hipotecario. La insuficiencia de la reforma para la defensa del deudor-consumidor”, *La Notaría*, 2, 2013, pp. 7-8; BERROCAL LANZAROT, A. I., “La reforma del Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos por la Ley 1/2013, de 14 de mayo”, *La Ley Derecho de familia*, 4, 2014, pp. 1-22; ZURITA MARTÍN, I., “*Possession, sale y foreclosure*” v. ejecución hipotecaria. Los derechos del acreedor hipotecario en el Derecho inglés y la protección de los deudores en tiempos de crisis”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 751, 2015, pp. 2771-2775; CORDERO LOBATO, E., “Notas de urgencia sobre la paralización temporal de desahucios hipotecarios establecida en el Real Decreto-Ley 27/2012”, *La Ley*, 79, 2012, pp. 2-3; RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., “Ejecuciones hipotecarias. Un año de la Ley 1/2013”, *Revista de Derecho Civil*, vol. 1, 3, 2014, pp. 105-120; SENÉS MOTILLA, C., “La reforma de la ejecución ordinaria e hipotecaria”, en NÚÑEZ IGLESIAS, A. (dir.), ESCARTÍN IPIÉNS, J. A. (coord.), MARTOS CALABRÚS, M. A. (coord.), *La protección del deudor hipotecario. Aproximación a la Ley de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*, Granada, Comares, 2014, pp. 149-192; PÉREZ GURREA, R., “Ejecución hipotecaria y protección del deudor hipotecario en el contexto de la crisis económica”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 735, 2013, pp. 455-480; RAVETLLAT BALLESTÉ, I., “Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios”, *op. cit.*, pp. 1438-1440; RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., “Un año de la Ley de Protección a los Deudores Hipotecarios”, *El siglo de Europa*, 1065, 2014, p. 65; PÉREZ HERESA, J., “Propuestas notariales de protección del deudor hipotecario”, *Revista del Notario del siglo XXI*, 41, 2012, pp. 2-3; MARTÍN PASTOR, J., “La Ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social”, *Diario La Ley*, 8085, 2013, pp. 1234-1336; GÁLVEZ DOMÍNGUEZ, D. A., HARO GRANDE, E., PRADO GARCÍA, R., ROBLEDO ÁLVAREZ, J. M., RODRÍGUEZ ALONSO, I., “Derecho a la vivienda y su función social”, *op. cit.*, pp. 395-423; CARROZZO, A., DÍAZ GARCÍA, M., GARCÍA SOSA, E., MARTÍN LISCANO, S. M., OSORNO FLORIDO, N., “Ejecuciones hipotecarias”, en ARELLANO GÓMEZ, F. J., DÍAZ GÓMEZ, M. J., *Estudios jurídicos sobre vivienda y desahucios: análisis crítico y propuestas alternativas*, Sevilla, Junta de Andalucía. Consejería de Fomento y Vivienda, 2015, pp. 229-256; y PONCE SOLÉ, J., “Habitatge, dret i crisi econòmica. La modificació de la llei 9/2011 i la suspensió dels llançaments en els processos hipotecaris pel real decret 27/2012, de 15 de novembre”, *Revista Jurídica de Catalunya*, 1, 2013, pp. 93-111.

orden social<sup>2</sup>. La Ley 1/2013 trae causa del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios<sup>3</sup>, una norma derogada tácitamente.

Originariamente, la suspensión de los lanzamientos se había previsto en circunstancias extraordinarias, por tratarse de una vivienda habitual y en el ámbito de los arrendamientos urbanos<sup>4</sup>. La suspensión de los lanzamientos tuvo otro enfoque desde el pronunciamiento<sup>5</sup> del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013 –en adelante TJUE–, puesto que la normativa española no preveía que, en el marco del procedimiento de ejecución hipotecaria, se pudiesen formular motivos de oposición basados en el carácter abusivo de una cláusula contractual que constituyese el fundamento del título ejecutivo. De la misma manera, tampoco permitía que el juez que conocía del proceso declarativo, competente para apreciar el carácter abusivo de esa cláusula, pudiese adoptar medidas cautelares, como la suspensión del procedimiento de ejecución hipotecaria, para garantizar la plena eficacia de su decisión final. En consecuencia, el impacto de esta sentencia en la jurisprudencia española sobre ejecuciones hipotecarias ha sido notable, hasta el punto que estas decisiones se han calificado<sup>6</sup> como “robinhoodianas”.

El ámbito de aplicación de la suspensión de los lanzamientos hace que se excluyan los acordados en el marco del desahucio por impago de la renta del arrendamiento de vivienda, pese a poder concurrir la vulnerabilidad prevista en el caso de la ejecución hipotecaria. La falta de aplicación de la medida en el desahucio por impago de rentas también se produce en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas,

<sup>2</sup> BOE de 29.7.2015.

<sup>3</sup> BOE de 16.11.2012.

<sup>4</sup> Véase al efecto el Decreto-ley por el que se suspenden por un periodo de seis meses los lanzamientos en fincas urbanas de la ciudad de Valencia y zonas afectadas en su provincia por las recientes inundaciones, publicado en el BOE de 30.11.1957, respecto de la riada de Valencia de 1957, así como el Decreto-Ley 8/1962, de 8 de marzo, por el que se suspenden durante un plazo de seis meses los lanzamientos acordados en ejecución de sentencias de desahucio y de resolución de contratos de arrendamientos de viviendas en Sevilla, publicado en el BOE de 9.3.1962.

<sup>5</sup> STJUE de 14.3.2013, TJCE 2013\89. DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “La STJUE de 14 de marzo de 2013”, *op. cit.*, pp. 5-25. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M. P., “Tribunal de Justicia de la Unión Europea - TJUE - Sentencia de 14.03.2013”, *op. cit.*, pp. 327-344. GARBAYO BLANCH, J., “Sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2013”, *op. cit.*, consultable en: [http://www.elderecho.com/tribuna/civil/Sentencia-TJUE-C-41511-ejecutivo-hipotecario\\_11\\_518680002.html](http://www.elderecho.com/tribuna/civil/Sentencia-TJUE-C-41511-ejecutivo-hipotecario_11_518680002.html). ZURITA MARTÍN, I., *Préstamo hipotecario*, *op. cit.*, pp. 179-184. BARRAL VIÑALS, I., “Cláusulas abusivas en préstamo hipotecario: de la protección al consumidor a la paralización de la ejecución hipotecaria”, en BARRAL VIÑALS, I., TORNOS MAS, J. (dirs.), *Vivienda y crisis: ensayando soluciones*, Barcelona, Decanato Autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Cataluña, 2015, pp. 120-123.

<sup>6</sup> Atiéndase NASARRE AZNAR, S., “Robinhoodian” courts’ decisions on mortgage law in Spain”, *International Journal of Law in the Built Environment*, vol. 7, 2, 2015, pp. 127-147.

salvo en la legislación vasca, que lo amplía a este supuesto, y el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, cuyo supuesto de hecho habilitador es distinto. También se excluye la reclamación de la deuda a través del proceso monitorio si no se ejecuta una garantía hipotecaria. En caso de ejecutarse esta, cabe entender, mediante una interpretación teleológica de la norma, que dicha reclamación queda incluida en su ámbito de aplicación.

Para hacer efectiva la suspensión del lanzamiento, resulta necesaria la solicitud de los deudores hipotecarios o los miembros integrantes de su unidad familiar porque tiene carácter rogado y por tanto su aplicación no es automática, pese a la concurrencia de los requisitos subjetivos exigidos. Esta solicitud de suspensión se tiene que realizar ante el juez encargado del procedimiento, desde la adjudicación de la vivienda objeto de la ejecución hasta el lanzamiento. Existe libertad de forma en cuanto a la solicitud de suspensión, aunque se tendrá que acordar por el juez mediante auto. Si el juez denegase dicha solicitud por no concurrir los requisitos subjetivos exigidos, se aplicaría el art. 562 LEC, relativo a las impugnaciones de infracciones legales durante el curso de la ejecución. En virtud de esta previsión, el deudor hipotecario puede recurrir dicha resolución en reposición o mediante un escrito dirigido al Tribunal. La resolución judicial del recurso no tiene efecto de cosa juzgada, por lo que se podría plantear una ulterior suspensión.

### **2.1.1. Supuesto de hecho habilitador: la deuda, el proceso y el bien hipotecado**

El supuesto de hecho habilitador de la norma está formado por los casos en los que, en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria, se haya adjudicado al acreedor o quien ostente un mandato representativo<sup>7</sup> la *vivienda habitual* y única vivienda en propiedad del deudor hipotecario. Asimismo, el deudor hipotecario deberá encontrarse en los supuestos de *especial vulnerabilidad* y en las *circunstancias económicas* previstas<sup>8</sup>, con independencia del valor de la vivienda por el que la entidad se la haya adjudicado en la subasta. La obligación que garantiza la hipoteca constituida

<sup>7</sup> CORDERO LOBATO, E., “La paralización de desahucios hipotecarios: Análisis del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 4, 2012, pp. 207-208, considera que la adjudicación de la vivienda actuando por cuenta del acreedor supone hacerlo en interés del acreedor y con obligación de comunicarle todos los efectos de la venta judicial, por la representación indirecta que supone en virtud de los arts. 1709 y 1717 CC. Ello no sucede cuando una sociedad del grupo, aunque esté íntegramente participada por el ejecutante, se adjudica el inmueble con obligación de transmitir los efectos de la venta judicial al acreedor.

<sup>8</sup> Véase *infra* apartado 2.1.3 del Capítulo Séptimo.

sobre la vivienda objeto de la ejecución tiene que ser un préstamo concedido para su adquisición. En consecuencia, no procederá la suspensión del lanzamiento en los siguientes casos:

- a) Cuando la vivienda se adjudica a la entidad financiera en un proceso distinto del judicial o extrajudicial hipotecario, es decir, cuando no derive de la subasta. Este elemento excluye a las formas alternativas a la subasta, compuestas por el convenio de realización entre el ejecutante y el ejecutado, y por la enajenación por persona o entidad especializada, acordada por el juez a instancia del ejecutante o mediando su conformidad. La concepción de esta norma como excepcional y temporal no permite su aplicación analógica, en virtud del art. 4.2 CC. Sin embargo, se entienden incluidos mediante una aplicación teleológica de la norma, en particular de la DT única que se refiere a los *procesos judiciales*<sup>9</sup>, los procedimientos de ejecución ordinaria si se basan en la escritura de constitución de hipoteca, en virtud del art. 514.4 LEC, o de ejecución ordinaria si se producen después de una sentencia recaída en un proceso declarativo contra el deudor hipotecario.
- b) En caso de que la adjudicación de la vivienda se produzca a favor de una entidad del grupo del acreedor hipotecario, siempre que no actúe por cuenta de este.
- c) En el supuesto de que se adjudique la vivienda a un tercero, excepto que actúe por cuenta del acreedor.
- d) Cuando el préstamo hipotecario fue concertado sobre la vivienda habitual para pagar la deuda de un miembro de la unidad familiar.
- e) En el caso de que el crédito hipotecario no haya sido concedido para adquirir la vivienda sino para otra finalidad.
- f) Si el propietario de la vivienda no es el deudor del crédito ejecutado.

---

<sup>9</sup> En este sentido se manifiesta CORDERO LOBATO, E., “Notas de urgencia”, *op. cit.*, p. 1. Por su parte, RUIZ-RICO RUIZ, G., DE LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Y., “Implicaciones jurídicas en la aplicación del Real Decreto-Ley 27/2012 de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios”, *Diario La Ley*, 7994, 2013, pp. 1356-1357, consideran, mediante una interpretación teleológica de la norma, que el ámbito de aplicación de extiende a todos los procesos de ejecución hipotecarios u ordinarios, o a ejecuciones derivados de procesos monitorios siempre que se esté ejecutando una garantía hipotecaria.

g) Cuando la suspensión del lanzamiento derive de los siguientes procesos: los procesos de desahucio por precario, los de ejecución de sentencia dictada en procedimiento declarativo o ejecutivo ordinario, y los de desahucio por impago de rentas pese a recaer sobre una vivienda habitual<sup>10</sup>. Este último supuesto se justifica porque el deudor hipotecario sigue debiendo el préstamo hipotecario, a diferencia del arrendatario. Este hecho supone que aunque la necesidad habitacional sea la misma, la carga económica *pro futuro* que soportan ambos es diferente. Sobre este extremo, diferentes Comunidades Autónomas<sup>11</sup> han formalizado convenios de colaboración con el Consejo General del Poder Judicial para que, en los lanzamientos por impago de la renta arrendaticia en los que se produzca una situación de vulnerabilidad, el juez tenga que trasladar la existencia de esta situación a los servicios sociales para que actúen al respecto.

<sup>10</sup> Sobre este supuesto NÚÑEZ IGLESIAS, A., “La suspensión de los lanzamientos”, *op. cit.*, p. 74, explica que admitirlo iría contra arrendatarios de cualquier clase, mientras que en el caso del deudor hipotecario se dirige contra acreedores que son entidades financieras, a las que se les supone mayor capacidad de soportar lo que denomina como “cargas sociales”. CARRASCO PERERA, A., “La corte de los milagros o la suspensión de lanzamientos hipotecarios”, *Actualidad Civil*, 854, 2012, p. 2, opina que la discriminación que conlleva esta diferenciación entre deudor hipotecario y arrendatario en caso de insuficiencia económica tiene como consecuencia la inconstitucionalidad de la norma.

<sup>11</sup> Estos convenios han sido elaborados en la Comunidad Valenciana, Aragón, el País Vasco, Galicia y La Rioja: Resolución de 10 de julio de 2013, de la directora general del Secretariado del Consell y Relaciones con Les Corts, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar y medidas de carácter social, publicado en el DOCV de 12.7.2013; el Convenio de Colaboración entre el Consejo General de Poder Judicial, El Gobierno de Aragón, y la Federación Aragonesa de Municipios, Comarcas y Provincias sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar y medidas de carácter social, consultable en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-institucionales/Convenios/Convenio-de-colaboracion-entre-el-Consejo-General-del-Poder-Judicial--el-Gobierno-de-Aragon-y-la-Federacion-Aragonesa-de-Municipios--Comarcas-y-Provincias--FAMCP--sobre-la-deteccion-de-supuestos-de-vulnerabilidad-con-ocasion-del-lanzamiento-de-vivienda-familiar-y-medidas-de-caracter-social>; Convenio de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno Vasco y la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar para posibilitar la adopción de medidas de carácter social, consultable en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-institucionales/Convenios/Convenio-de-colaboracion-entre-el-Consejo-General-del-Poder-Judicial--el-Gobierno-Vasco-y-la-Asociacion-de-Municipios-Vascos--EUDEL--sobre-la-deteccion-de-supuestos-de-vulnerabilidad-con-ocasion-del-lanzamiento-de-vivienda-familiar-para-posibilitar-la-adopcion-de-medidas-de-caracter-social>; Convenio de colaboración entre el CGPJ, la Xunta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar y medidas de carácter social, consultable en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-institucionales/Convenios/Convenio-de-colaboracion-entre-el-CGPJ--la-Xunta-de-Galicia-y-la-Federacion-Gallega-de-Municipios-y-Provincias--FEGAMP--sobre-la-deteccion-de-supuestos-de-vulnerabilidad-con-ocasion-del-lanzamiento-de-vivienda-familiar-y-medidas-de-caracter-social>; Convenio de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial y el Gobierno de la Rioja, sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar y medidas de carácter social, publicado en el BOR de 26.8.2013, y consultable en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-institucionales/Convenios/Convenio-de-colaboracion-entre-el-Consejo-General-del-Poder-Judicial-y-el-Gobierno-de-la-Rioja--sobre-la-deteccion-de-supuestos-de-vulnerabilidad-con-ocasion-del-lanzamiento-de-vivienda-familiar-y-medidas-de-caracter-social>.

El bien objeto de la suspensión siempre se refiere a la vivienda habitual del deudor hipotecario, es decir, aquella vivienda que constituya su residencia principal. Este elemento excluye como objeto de la medida los locales de negocio y las viviendas que no puedan calificarse de habituales. Asimismo, esta vivienda debe ser la única vivienda en propiedad del deudor, y como consecuencia se excluye la segunda residencia del deudor hipotecario, puesto que la finalidad de la norma consiste en cubrir la necesidad habitacional inmediata del deudor hipotecario.

Asimismo, conviene señalar que el art. 20 de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón<sup>12</sup> también dispone, y sin la limitación temporal de vigencia de la Ley 25/2015 a la que se atenderá posteriormente<sup>13</sup>, la suspensión de los lanzamientos. Prevé dicha suspensión hasta que la Administración ofrezca una alternativa habitacional digna ante los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria en los que se trate de vivienda habitual de persona o unidad de convivencia de buena fe que se encuentren en supuestos de especial vulnerabilidad. Igualmente, también se suspenderán los lanzamientos derivados del desahucio por impago de rentas hasta que se ofrezca una alternativa habitacional, cuando la persona que se encuentre en una situación de especial vulnerabilidad cumpla con alguna de estas condiciones:

- a) Se considere un gran propietario de viviendas. Este concepto es equiparable al gran tenedor de viviendas del arrendamiento derivado de la dación en pago<sup>14</sup>.
- b) Se trate de una persona jurídica que hubiera adquirido esa vivienda después del 30 de abril de 2008 a causa de ejecución hipotecaria, acuerdo de compensación de deudas o de dación en pago o de compraventas que tengan como causa la imposibilidad de restituir el préstamo hipotecario.

Mientras esté pendiente de resolución el informe sobre la situación de especial vulnerabilidad, se suspenderá el procedimiento de desahucio o el lanzamiento. Igualmente, la Administración no podrá ejercer acciones de desahucio con las viviendas públicas si afectan a personas o unidades de convivencia de buena fe y se encuentren en situación de especial vulnerabilidad.

---

<sup>12</sup> BOE de 17.1.2017.

<sup>13</sup> Véase *infra* apartado 2.1.2 de este Capítulo.

<sup>14</sup> Véase *infra* apartado 2.2 de este Capítulo.



### 2.1.2. **Ámbito de aplicación temporal**

La suspensión de los lanzamientos se aplica a los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria que se hubiesen iniciado a la entrada en vigor de la norma que dispone la suspensión, y en los que no se hubiese efectuado el lanzamiento. El plazo de la medida ha sido ampliado mediante la Ley 25/2015, en relación con el previsto inicialmente en el Real Decreto-ley 27/2012, de dos años a cuatro. Por tanto, se trata de una medida de contingencia y temporal<sup>15</sup> desde su entrada en vigor y hasta el 16 de mayo de 2017. En este sentido, conviene precisar que el plazo de la suspensión no es estanco, por cuanto no se concede de cuatro años completos a toda suspensión, sino desde el inicio del proceso de ejecución hipotecaria y hasta la finalización de la vigencia de la norma<sup>16</sup>.

Esta disposición tiene efecto retroactivo pero sin alterar el procedimiento de ejecución hipotecaria, con la pretensión de que, una vez finalizada la suspensión, la situación económica del deudor hipotecario haya mejorado, una esperanza que a la luz de la prórroga de la medida se ha demostrado inverosímil. El hecho de que se haya tenido que prorrogar la eficacia de la norma significa que fue insuficiente en su planteamiento inicial y conforme al contexto de acceso a la vivienda actual.

### 2.1.3. **Ámbito de aplicación personal: el adjudicatario y el deudor hipotecario**

---

<sup>15</sup> MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, J. A., “La suspensión de los lanzamientos en los procedimientos de ejecución hipotecaria en la Ley 1/2013, de 14 de mayo”, *La Ley*, 4, 2014, p. 11, definía la medida como “una herramienta que puede paliar los efectos del empobrecimiento de las familias y posponer su entrada en una situación de exclusión, en la confianza de que durante ese período de tiempo se pueda revertir la situación y los miembros de aquéllas puedan comenzar a obtener ingresos que les permitan comenzar de nuevo”.

<sup>16</sup> ZURITA MARTÍN, I., *Préstamo hipotecario*, *op. cit.*, p. 233, advierte que la norma “sigue sin resolver el problema de manera definitiva, confiando en la mejora de la situación de estos deudores en el señalado plazo, por lo demás excesivamente breve, particularmente si tenemos en cuenta las previsiones de las que disponemos sobre la lentitud de la recuperación económica. La cuestión es que estas personas, que siguen endeudadas con la entidad bancaria por un préstamo que continúa devengando intereses moratorias, aunque estos se hayan rebajado –ya que lo que se paraliza son los desalojos, no la ejecución hipotecaria ni el devenir normal del crédito–, difícilmente puedan recuperarse de su situación de sobreendeudamiento”. MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, J. A., “La suspensión de los lanzamientos sobre la vivienda habitual en la Ley 1/2013, de 14 de Mayo, de Medidas para reformar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social”, en CUADRADO IGLESIAS, M. (dir.), NÚÑEZ BOLUDA, M. D. (dir.), BERROCAL LANZAROT, A. I. (coord.), JIMÉNEZ PARÍS, T. A. (coord.), CALLEJO RODRÍGUEZ, C. (coord.), GARCÍA COBALEDA, M. (pr.), *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Manuel García Amigo*, Vol. II, Las Rozas, La Ley, 2015, p. 1397. JIMÉNEZ PARÍS, T. A., “La suspensión del lanzamiento del deudor hipotecario y su familia, y la continuación de la ejecución ordinaria posterior, tras la Ley 1/2013, “anti-desahucios”, en CUADRADO IGLESIAS, M. (dir.), NÚÑEZ BOLUDA, M. D. (dir.), BERROCAL LANZAROT, A. I. (coord.), JIMÉNEZ PARÍS, T. A. (coord.), CALLEJO RODRÍGUEZ, C. (coord.), GARCÍA COBALEDA, M. (pr.), *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Manuel García Amigo*, Vol. II, Las Rozas, La Ley, 2015, pp. 1318-1319.

Los sujetos afectados por la suspensión del lanzamiento vienen determinados, por una parte, del acreedor adjudicatario de la vivienda y, por otra parte, del deudor hipotecario y de los miembros de su unidad familiar. El acreedor adjudicatario de la vivienda puede referirse a él mismo o su representante, y con independencia de su naturaleza jurídica, es decir, cabe la referencia a las entidades financieras, sin que sea necesario que hayan suscrito el Código de Buenas Prácticas<sup>17</sup>, o a las personas físicas o jurídicas no relacionadas con estas. Respecto de la adjudicación a la persona que actúa por cuenta del acreedor ejecutante, conviene advertir que no incluye las sociedades participadas por el acreedor o las entidades de su grupo que actúan por cuenta propia, porque no se trata de un supuesto de representación<sup>18</sup>. También afecta al tercero que haya sido cesionario del remate del acreedor ejecutante, por la subrogación que supone. Finalmente, el ámbito de aplicación personal incide sobre el tercer adquirente de una vivienda sujeta a la suspensión del lanzamiento<sup>19</sup>, en virtud del art. 1205 CC y del art. 118 LH, ya que en este último caso no concurrirían los requisitos exigidos por el art. 34 LH –en particular, ser tercero de buena fe–, y para evitar que mediante esta transmisión se enervase la aplicación de la medida. En ninguno de estos casos se debería admitir la percepción de una renta<sup>20</sup> durante el plazo de la suspensión, puesto que se trata de una medida tuitiva del deudor hipotecario y de los miembros de su unidad familiar y, por ende, de la vivienda habitual. Aunque el título de la ocupación sea gratuito, el adjudicatario de la vivienda podrá reclamar una compensación por lucro cesante<sup>21</sup>, una vez finalice la suspensión.

La adjudicación al acreedor ejecutante se produce cuando en la subasta judicial ha realizado la mejor postura, siempre que sea igual o superior al 70% del valor de la vivienda objeto de la ejecución, según dispone el art. 670.2 LEC, si ha ejercido la facultad de adjudicación por la existencia de la postura de un tercero, en virtud del art. 670.3 y 4 LEC, o en caso de que la subasta no haya tenido ningún postor, como prevé el art. 671 LEC. Pese a que no exista ninguna norma que establezca la actuación procesal

---

<sup>17</sup> Véase *infra* apartado 2.2 del Capítulo Séptimo.

<sup>18</sup> CORDERO LOBATO, E., “La paralización de desahucios hipotecarios”, *op. cit.*, pp. 205-207.

<sup>19</sup> Atiéndanse BASOZABAL ARRUE, X., “Artículo 1205”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010, pp. 1341-1343, FERNÁNDEZ DE VILLAVICENCIO ÁLVAREZ-OSSORIO, M. C., “Artículo 118”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Valladolid, Lex Nova, 2013, pp. 734-738, y DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 34”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Valladolid, Lex Nova, 2013, pp. 345-349.

<sup>20</sup> Cfr. RUIZ-RICO RUIZ, G., DE LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Y., “Implicaciones jurídicas”, *op. cit.*, pp. 1356-1357.

<sup>21</sup> Véase *infra* apartado 2.1.4 de este Capítulo.

o resolución judicial que transmite el derecho de propiedad al adjudicatario, por la teoría del título y el modo contenida en los arts. 609 y 1095 CC, la venta se perfecciona con el decreto de adjudicación. La tradición o transmisión del dominio, en este caso simbólica según el art. 1462.2 CC, se produce cuando el Letrado de la Administración de Justicia expide el testimonio comprensivo del auto de aprobación de la adjudicación al acreedor<sup>22</sup>, regulado en el art. 674.1 LEC. Conforme a los arts. 2 y 3 LH, este testimonio es título suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad, porque se trata de un título adquisitivo del dominio<sup>23</sup>. Desde el momento en el que se adjudica la vivienda, el acreedor deviene propietario del bien a efectos de satisfacer los gastos derivados de la propiedad, como el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. El acreedor no tiene que satisfacer los gastos<sup>24</sup> derivados del uso de la vivienda, ya que se encuentra cedida al deudor hipotecario.

El derecho a la suspensión corresponde al deudor hipotecario, y su solicitud puede ser efectuada por él o por los integrantes de la unidad familiar, en la que debe incluirse el deudor hipotecario. La *unidad familiar* se refiere a los siguientes miembros: el deudor hipotecario; su cónyuge no separado legalmente o pareja de hecho inscrita<sup>25</sup>; y los hijos, con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluyendo los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar. Respecto del *deudor hipotecario*, el deudor y el hipotecante deben ser la misma persona, ya que el préstamo garantizado mediante una hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor se tiene que haber concedido para su adquisición. Este elemento hace que el hipotecante no deudor no ostente la condición de deudor como sujeto pasivo a los efectos de la suspensión del lanzamiento.

---

<sup>22</sup> PARDO MUÑOZ, F. J., “La adquisición de la propiedad en subasta judicial: protección y límites de responsabilidad”, en GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (coord.), *Propiedad y Derecho Civil*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2006, pp. 285-287.

<sup>23</sup> Véase la RDGRN de 30.11.2015, en el recurso interpuesto contra la negativa de la registradora de la propiedad de Fuenlabrada n.º 4 a inscribir un decreto de adjudicación dictado en procedimiento de ejecución hipotecaria, BOE de 17.12.2005. DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 2.1”, *op. cit.*, pp. 32-33, y DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 3”, *op. cit.*, pp. 55-60.

<sup>24</sup> Cfr. RUIZ-RICO RUIZ, G., DE LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Y., “Implicaciones jurídicas”, *op. cit.*, p. 1358, consideran que se deben incluir los gastos derivados de la propiedad y también los del uso, como los gastos de comunidad. En nuestra opinión, el propietario de la vivienda no debe satisfacerlos porque no tiene el uso de la vivienda atribuido.

<sup>25</sup> JIMÉNEZ PARÍS, T. A., “La suspensión del lanzamiento”, *op. cit.*, p. 1320, critica la equiparación entre el cónyuge y el conviviente ya que los convivientes están solteros, con lo cual son jurídicamente extraños entre sí, y no pueden tener los beneficios de la condición de casado porque voluntariamente han renunciado a ella.

En definitiva, el deudor hipotecario puede ser el sujeto que ocupaba la vivienda, es decir, el *deudor principal*, así como el denominado *fiador real*<sup>26</sup>, referido al tercero que autorizó el préstamo hipotecario de la vivienda que tiene la calificación de deudor por su condición de fiador, con responsabilidad limitada, junto con el deudor principal. Para apreciar la concurrencia de los requisitos de *especial vulnerabilidad* que exige la norma al deudor hipotecario, cabe entender que estos se aplicarán a los sujetos que ocupen la vivienda de manera habitual, porque la finalidad de la norma consiste en evitar el lanzamiento. En consecuencia, también constituye un sujeto pasivo el adquirente que resida en la vivienda, es decir, el tercer poseedor de la vivienda hipotecada que haya sido demandado conjuntamente con el deudor principal, como exige el art. 685.1 LEC, aunque no se pueda calificar de deudor hipotecario. Este supuesto se concretará cuando la adquisición se haya producido con anterioridad a la entrada en vigor de la norma, por no contravenir la buena fe exigida por el art. 34 LH. Sucede lo mismo con los ocupantes que no sean los antiguos propietarios, sino otros sujetos a los que les cedieron la posesión de la vivienda.

Los supuestos de *especial vulnerabilidad*<sup>27</sup> se refieren al deudor hipotecario y a la unidad familiar de la que forma parte. De esta unidad familiar se excluyen los parientes ascendientes y los colaterales. Cabe precisar que de la ley se desprende que el deudor hipotecario debe ser el que ostente una posición económica principal. Los supuestos de especial vulnerabilidad están integrados por:

- a) Una familia numerosa, de conformidad con la legislación vigente. El art. 2 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas<sup>28</sup>, considera familia numerosa la que está formada por uno o dos ascendientes con tres o más hijos, sean o no comunes, y equipara a este supuesto otras

<sup>26</sup> Admiten la aplicación de la medida de suspensión del lanzamiento al fiador real RUIZ-RICO RUIZ, G., DE LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Y., “Implicaciones jurídicas”, *op. cit.*, p. 1359, y JIMÉNEZ PARÍS, T. A., “La suspensión”, *op. cit.*, p. 1323.

<sup>27</sup> NÚÑEZ IGLESIAS, A., “La suspensión de los lanzamientos”, *op. cit.*, p. 201, explica su origen en el ámbito de las ciencias sociales con los términos *vulnerability* y *fragility*, y define a la *especial vulnerabilidad* como “una especie de fragilidad material o moral a la que está expuesto el individuo, que le impide a priori ejercer convenientemente sus derechos, o que le coloca en una situación de inferioridad o de desequilibrio, haciéndole merecedor de protección”. Atiéndanse CORDERO LOBATO, E., “Novedades en el régimen de suspensión de lanzamientos y en las medidas de reestructuración del Código de Buenas Prácticas, comprendida la dación en pago (RDL 1/2015)”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 13, 2015, pp. 10-15, y ZURITA MARTÍN, I., “Reflexiones sobre la ampliación del umbral de exclusión y el ámbito de aplicación del Código de Buenas Prácticas por medio del Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de carga financiera y otras medidas de orden social”, *Diario La Ley*, 8520, 2015, pp. 1360-1363. La referencia al concepto de *especial vulnerabilidad* también viene prevista con el mismo contenido en la DA 1 LFSVA, en el art. 7 LFN, que modifica la DA 10 de la Ley 1/2010, en la DA 4 LMVC, y en el art. 74.10 LVPV.

<sup>28</sup> BOE de 19.11.2003.

situaciones<sup>29</sup>. Asimismo, el art. 3 precisa que para que se reconozca y mantenga el derecho a ostentar la condición de familia numerosa, los hijos o hermanos deberán reunir determinadas condiciones adicionales<sup>30</sup>.

b) Una unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo. Esta previsión encuentra su fundamento en la equiparación en términos de vulnerabilidad de las familias monoparentales con las numerosas. Esta equiparación se produjo con anterioridad a la previsión de la suspensión de los lanzamientos en el art. 2 de la Ley 40/2003, respecto de la asimilación al régimen de las familias numerosas de la situación en la que se encuentra un progenitor con dos hijos a cargo cuando fallece el otro progenitor; el mismo supuesto se contiene en el art. 185 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social<sup>31</sup>.

c) Una unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años. Es necesario aludir a que este umbral de edad resulta insuficiente para cubrir la necesidad habitacional de los colectivos vulnerables que pretende, puesto que puede concurrir también dicha necesidad cuando existan menores de más edad<sup>32</sup>. Esta

---

<sup>29</sup> Esta norma equipara a la familia numerosa las familias constituidas por: uno o dos ascendientes con dos hijos, sean o no comunes, siempre que al menos uno de éstos sea discapacitado o esté incapacitado para trabajar; dos ascendientes, cuando ambos fueran discapacitados, o, al menos, uno de ellos tuviera un grado de discapacidad igual o superior al 65%, o estuvieran incapacitados para trabajar, con dos hijos, sean o no comunes; el padre o la madre separados o divorciados, con tres o más hijos, sean o no comunes, aunque estén en distintas unidades familiares, siempre que se encuentren bajo su dependencia económica, aunque no vivan en el domicilio conyugal; dos o más hermanos huérfanos de padre y madre sometidos a tutela, acogimiento o guarda que convivan con el tutor, acogedor o guardador, pero no se hallen a sus expensas; tres o más hermanos huérfanos de padre y madre, mayores de 18 años, o dos, si uno de ellos es discapacitado, que convivan y tengan una dependencia económica entre ellos, o el padre o la madre con dos hijos, cuando haya fallecido el otro progenitor.

<sup>30</sup> Estas condiciones adicionales son las relativas a: ser solteros y menores de 21 años de edad, o ser discapacitados o estar incapacitados para trabajar, cualquiera que fuese su edad, ampliándose hasta los 25 años cuando cursen estudios que se consideren adecuados a su edad y titulación o encaminados a la obtención de un puesto de trabajo; convivir con el ascendiente o ascendientes, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 2.2.c) para el supuesto de separación de los ascendientes; depender económicamente del ascendiente o ascendientes; el hijo contribuya al sostenimiento de la familia y exista un único ascendiente, si éste no está en activo; y que el hijo contribuya al sostenimiento de la familia y el padre y/o la madre estén incapacitados para el trabajo, jubilados o sean mayores de 65 años de edad, siempre que los ingresos de éstos no sean superiores en cómputo anual, al salario mínimo interprofesional vigente, incluidas las pagas extraordinarias.

<sup>31</sup> BOE de 31.10.2015.

<sup>32</sup> ZURITA MARTÍN, I., “La suspensión de los lanzamientos sobre viviendas de colectivos especialmente vulnerables (A propósito de los presupuestos señalados en la Ley 1/2013, de 13 de mayo)”, *Actualidad Civil*, 7-8, 2013, p. 927, sobre este extremo se cuestiona que “no se alcanza bien a entender por qué una familia con dos hijos mayores de tres años que cumple con los requisitos económicos señalados haya de encontrarse en situación tan vulnerable como una unidad familiar con un hijo de dos años o una unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo”. Por su parte, RAVETLLAT BALLESTÉ, I., “Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios”, *op. cit.*, p. 1443, sugiere que se debería ampliar la cobertura a quienes tienen hijos menores de edad no emancipados a cargo con independencia de su edad,

discriminación fue uno de los motivos por los que se impugnó la norma ante el Tribunal Constitucional<sup>33</sup>, por considerar que se vulneraban los arts. 14, 15, 10, 39.4 y 47 CE, junto con la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y aplicable en España mediante el instrumento de ratificación del 30 de noviembre de 1990<sup>34</sup>.

d) Una unidad familiar en la que alguno de sus miembros tenga declarada una discapacidad superior al 33%, esté en situación de dependencia, o padezca una enfermedad que le incapacite acreditadamente de forma permanente para realizar una actividad laboral.

e) Una unidad familiar en la cual el deudor hipotecario se encuentre en situación de desempleo y haya agotado las prestaciones existentes. Este supuesto ha sido introducido por el art. 2 del Real Decreto-ley 1/2015.

f) Una unidad familiar con la que convivan, en la misma vivienda, una o más personas que estén unidas con el titular del préstamo hipotecario o su cónyuge por un vínculo de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad. Además, deben encontrarse en una situación personal de discapacidad, dependencia o enfermedad grave que les incapacite acreditadamente de forma temporal o permanente para realizar una actividad laboral. Este supuesto se ha incorporado por el art. 2 del Real Decreto-ley 1/2015.

g) Una unidad familiar en la que exista una víctima de violencia de género, en el caso de que la vivienda objeto de lanzamiento constituya su domicilio habitual. Esta situación se ha previsto mediante el art. 2 del Real Decreto-ley 1/2015.

h) Cuando el deudor sea mayor de sesenta años. Este supuesto de especial vulnerabilidad viene dispuesto por el art. 2 de la Ley 25/2015, y se aprecia a pesar de no reunir los requisitos para ser considerado unidad familiar.

---

y lo fundamenta diciendo que “la obligación constitucional de los progenitores de prestar asistencia de todo orden a sus hijos se extiende a toda su minoridad y no única y exclusivamente hasta alcanzada una determinada edad –art. 39.3 de la Constitución española–”. En el mismo sentido, atiéndanse BERROCAL LANZAROT, A. I., “La protección del deudor hipotecario en el actual contexto de crisis económica”, *op. cit.*, pp. 18-23, RODRÍGUEZ BARTOLOMÉ, V., 2.826.549 razones. *La protección de la infancia frente a la pobreza: un derecho, una obligación y una inversión*, Madrid, Save the Children España, 2013, pp. 63-64, y NUÑEZ IGLESIAS, A., “La suspensión de los lanzamientos”, *op. cit.*, pp. 79-80.

<sup>33</sup> BOE de 7.10.2013.

<sup>34</sup> BOE de 31.12.1990.

En el deudor hipotecario y en su unidad familiar deben concurrir unas determinadas *circunstancias económicas*, referidas a la insuficiencia de medios, que restringen el acceso a esta medida. Sin embargo, dichos requisitos económicos son fundamentales para apreciar la falta de capacidad económica que, de no existir esta medida, provocaría una carencia de solución habitacional ante la ejecución hipotecaria. La exigencia de estas circunstancias supone que puedan producirse agravios comparativos, porque estas circunstancias varían en el tiempo<sup>35</sup>, y se concretan en:

a) Que el conjunto de los ingresos netos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de *tres veces el IPREM anual de catorce pagas*. El IPREM se establece anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y ha sido ampliado de doce a catorce pagas por el art. 2 de la Ley 25/2015. Dicho límite se concretará en el cuádruple del IPREM anual de catorce pagas, en el supuesto de discapacidad aludido en relación con la especial vulnerabilidad, y en el caso de que en la unidad familiar convivan personas que tengan una incapacidad temporal para realizar una actividad laboral. Este límite se amplía al quíntuple en los siguientes casos: cuando el ejecutado sea una persona con parálisis cerebral; en caso de que tenga una enfermedad mental o una discapacidad intelectual, con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%; cuando se trate de una persona con discapacidad física o sensorial con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 65%; y finalmente los casos de enfermedad grave que incapacite acreditadamente, a la persona o a su cuidador para realizar una actividad laboral, y este último supuesto cabe apreciarlo también aunque esta situación se produzca transitoriamente.

b) Que exista una *alteración significativa*<sup>36</sup> de las circunstancias económicas de la unidad familiar, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda, en los cuatro

---

<sup>35</sup> BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., “El eco de la campanada”, *Aranzadi civil-mercantil*, vol. 1, 9, 2013, pp. 19-22. NÚÑEZ IGLESIAS, A., “La suspensión de los lanzamientos”, *op. cit.*, p. 82.

<sup>36</sup> Respecto del concepto de *alteración significativa*, MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, J. A., “La suspensión de los lanzamientos sobre la vivienda habitual”, *op. cit.*, p. 1403, la define como “que el empobrecimiento familiar haya sido de tal magnitud que suponga un obstáculo serio y efectivo para el cumplimiento normal y desahogado del pago del crédito garantizado con la hipoteca [...] [en relación con el incremento de la carga hipotecaria sobre la renta familiar] se debe entender que dicho incremento se puede producir, tanto por una merma en los ingresos percibidos por la unidad familiar [...] como por un aumento de la deuda derivado de la subida de los tipos o, en su caso, del importe total de la deuda hipotecaria derivado de la suma de intereses”. Por su parte, JIMÉNEZ PARÍS, T. A., “Sobreendeudamiento y vivienda familiar”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1, 2013, pp. 69-70, explica que no es preciso que la alteración significativa se haya manifestado durante el periodo de los cuatro años anteriores a la solicitud, sino en el periodo mencionado, y concluye que este periodo es el que el legislador ha hecho coincidir con el estallido de la burbuja inmobiliaria. NASARRE AZNAR, S.,

años anteriores al momento de la solicitud. Esta previsión responde a la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*, contenida en el art. 1858 CC. La alteración significativa se mide en función de la variación de la carga hipotecaria en relación con los ingresos netos en los últimos cuatro años. La norma aclara que se apreciará dicha alteración cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,5 veces. Esta alteración significativa en las circunstancias económicas se acredita mediante la presentación del certificado de rentas, y en su caso del certificado de la presentación del Impuesto del Patrimonio, que se expide por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

c) Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50% de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar. Para apreciar esta alteración, la comprobación deberá referirse a la fecha de presentación de la solicitud de suspensión del lanzamiento. La acreditación de esta proporción de la cuota hipotecaria respecto de los ingresos netos se justifica mediante la presentación de los siguientes documentos: las últimas tres nóminas percibidas; el certificado expedido por la entidad gestora de las prestaciones en caso de desempleo; el certificado acreditativo de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción u otras ayudas análogas; y en el caso de trabajadores por cuenta propia, la acreditación de sus ingresos mediante un certificado de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria o, en caso de percibir prestaciones por cese de la actividad, del órgano gestor que corresponda.

d) Que se trate de un crédito o préstamo garantizado con una hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma. Este requisito implica que el préstamo hipotecario haya financiado la vivienda que ha sido objeto de la adjudicación, y que el deudor no tenga otra vivienda en propiedad.

La concurrencia de estas circunstancias económicas se tiene que acreditar por el deudor hipotecario en cualquier momento del procedimiento de ejecución hipotecaria y antes de la ejecución del lanzamiento, ante el juez encargado del procedimiento, según exige el

---

“Malas prácticas bancarias en la actividad hipotecaria”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 727, 2011, pp. 2707-2709, advierte que no se prevén soluciones eficaces al problema de acceso a la vivienda, con el riesgo de exclusión social que ello comporta, especialmente por la deficiente oferta de vivienda pública y el reducido mercado de vivienda en régimen de arrendamiento.



art. 2. Esta acreditación podrá obtenerse mediante la presentación de determinados documentos relacionados con los ingresos de la unidad familiar<sup>37</sup>, el número de personas que habitan en la vivienda<sup>38</sup>, la titularidad de los bienes y la declaración responsable del deudor del cumplimiento de los requisitos exigidos para la aplicación de la suspensión del lanzamiento.

La titularidad de los bienes se puede documentar mediante las escrituras de compraventa de la vivienda y de constitución de la garantía hipotecaria, y otros documentos justificativos del resto de las garantías reales o personales constituidas, si las hubiere, o a través de los certificados de titularidades expedidos por el Registro de la Propiedad en relación con cada uno de los miembros de la unidad familiar. El hecho de que un miembro de la unidad familiar disponga de otra vivienda en propiedad no enerva la aplicación de la suspensión del lanzamiento, porque entre las circunstancias económicas se exige que se trate de un crédito o préstamo garantizado con una hipoteca que recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para la adquisición de la misma, sin hacer referencia a los miembros de la unidad familiar. No obstante, si fuese un obstáculo a su apreciación, se podría plantear como excepción a este requisito que no se considerase disponible una vivienda cuando estuviese arrendada u ocupada por una causa legítima, por ejemplo mediante un familiar o por motivos de dependencia.

La declaración responsable del deudor o deudores relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos para aplicar la suspensión del lanzamiento, prevista en el art. 2, debe contener los elementos a los que no se refiere de manera explícita la acreditación. Estos elementos se concretan en el carácter de la persona que actúa por cuenta del acreedor, en la calificación de la vivienda del deudor como habitual, y en su caso respecto de la discapacidad, la situación de dependencia o la enfermedad del miembro de la unidad

---

<sup>37</sup> Los ingresos de la unidad familiar se prueban mediante los siguientes documentos: el certificado de rentas y, en su caso, el certificado relativo a la presentación del Impuesto de Patrimonio, expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria en relación con los últimos cuatro ejercicios tributarios; las últimas tres nóminas percibidas; el certificado expedido por la entidad gestora de las prestaciones, en el que figure la cuantía mensual percibida en concepto de prestaciones o subsidios por desempleo; el certificado acreditativo de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las Comunidades Autónomas y las entidades locales; y en caso de que se trate de un trabajador por cuenta propia se aportará el certificado expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria o, si estuviera percibiendo la prestación por cese de actividad, el certificado expedido por el órgano gestor en el que figure la cuantía mensual percibida.

<sup>38</sup> Esta habitación se acredita mediante el libro de familia o documento acreditativo de la inscripción como pareja de hecho, o con el certificado de empadronamiento relativo a las personas empadronadas en la vivienda, con referencia al momento de la presentación de los documentos acreditativos y a los seis meses anteriores.

familiar o del pariente que conviva en esa unidad familiar, así como el grado de parentesco y la condición de víctima de violencia de género.

El deudor no está obligado a poner en conocimiento del acreedor la solicitud de la suspensión, ni tiene que requerírsela. Respecto del momento en el que debe solicitarse, la norma solamente indica que puede producirse en cualquier momento del procedimiento, si bien lo más adecuado es que, cuando se requiera de pago, el juez informe debidamente al deudor de la normativa aplicable y de la posibilidad de solicitar la suspensión<sup>39</sup>. Aunque la acreditación se pueda producir con posterioridad a la solicitud y antes de la ejecución, estas circunstancias económicas deben existir con anterioridad a la presentación de la solicitud. En consecuencia, el momento procesal oportuno para solicitar la suspensión, a pesar del silencio de la norma, es el momento de la adquisición de la vivienda, mediante el testimonio expedido por el Letrado de la Administración de Justicia.

El juez competente deberá formular una declaración de *familia en situación de especial vulnerabilidad*<sup>40</sup>, y tendrá que dar audiencia al acreedor para que pueda oponerse y presentar la documentación acreditativa de no concurrir la mencionada vulnerabilidad antes de que se expida el decreto de adjudicación. Una vez acreditada y documentada dicha vulnerabilidad, se suspenderá la vista prevista en el art. 675.3 LEC, y el tribunal resolverá mediante auto sobre el lanzamiento, acordando la suspensión cuando proceda. Para el caso de que ya se haya resuelto el lanzamiento y se acredite el cumplimiento de los requisitos de vulnerabilidad, la DT 1 obliga a suspender el lanzamiento si el deudor lo solicita. De la misma manera, después de esta acreditación, se debería promover la inscripción de esta situación en el Registro de la Propiedad para su publicidad frente a terceros. No se ha previsto el levantamiento de la medida de suspensión del lanzamiento cuando no concurren los requisitos personales o patrimoniales, tanto si se produce por error en su apreciación como si es por desaparición sobrevenida, y en este caso se tendrán que compatibilizar los intereses del adjudicatario de la vivienda y los del deudor

---

<sup>39</sup> En el mismo sentido se expresa MONESTIER MORALES, J. L., “Ejecución hipotecaria de vivienda: propuesta de petición alternativa de dación en pago; suspensión del procedimiento, declaración de nulidad o suspensión del lanzamiento”, *Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*, 112, 2013, pp. 119-124.

<sup>40</sup> Sobre la necesidad de esta declaración, a la que califica de *status de familia en situación de especial vulnerabilidad*, se pronuncia JIMÉNEZ PARÍS, T. A., “La suspensión”, *op. cit.*, p. 1318.

hipotecario<sup>41</sup>. La necesaria concurrencia de estas circunstancias económicas hace que el alcance de la medida de suspensión del lanzamiento haya sido testimonial<sup>42</sup>.

#### **2.1.4. Naturaleza jurídica de la cesión del uso posterior a la suspensión y distinción de sus figuras afines: la expropiación forzosa y el comodato forzoso**

La suspensión de los lanzamientos supone que, por efecto legal, se mantiene en el uso de la vivienda objeto de la ejecución hipotecaria al deudor hipotecario y a los miembros de su unidad familiar de manera gratuita durante el tiempo de la suspensión. Esta *cesión del uso* es calificable de *forzosa por efecto legal*, porque el adjudicatario de la vivienda no tiene ninguna posibilidad de oponer razones subjetivas, en cuanto a sus necesidades, u objetivas para evitar su aplicación, más allá del trámite de alegaciones en el que podrá plantear la falta de requisitos para acordar la suspensión; por tanto, cualquier acreedor hipotecario debe soportar la suspensión si concurren estas exigencias. La cesión se produce *por efecto legal*, ya que aunque se tenga que solicitar por parte del deudor hipotecario o de los miembros de su unidad familiar, en virtud del principio de aportación de parte del proceso civil, y se acuerde por el juez encargado del procedimiento de ejecución hipotecaria porque se produce en él, en realidad lo que hace el juez es ratificar la medida impuesta por la ley si aprecia el cumplimiento de los requisitos, sobre los que existe control judicial. Desde este punto de vista, cabe diferenciar la forzosidad por efecto legal de la prórroga forzosa de los arrendamientos de vivienda concertados con anterioridad al 9 de mayo de 1985, vigente en virtud de la DT 2 LAU 1994, de la originada por la suspensión del lanzamiento. En el primer caso opera de manera automática e inmediata, y en el segundo requiere de un acto judicial de control de los requisitos y posterior ratificación. El elemento común de ambas medidas es que comparten la imposibilidad de oponerse libremente, y en el caso de la prórroga forzosa sin la concurrencia de una justa causa.

La suspensión de los lanzamientos implica la posterior constitución de un *derecho real de origen legal*, lo que impide el desalojo durante el plazo de la suspensión. En cuanto a

<sup>41</sup> En este sentido, MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, J. A., “La suspensión de los lanzamientos sobre la vivienda habitual”, *op. cit.*, p. 1408, se muestra favorable a que no se exija el levantamiento de la medida porque “el mantenimiento de la suspensión no obstante la alteración sobrevenida de las circunstancias permite un mayor grado de efectividad de la medida respecto de la consecución de la estabilidad financiera de la unidad familiar”. ALCALÁ DÍAZ, M. A., “La protección del deudor”, *op. cit.*, pp. 9-10.

<sup>42</sup> En el mismo sentido se expresan NÚÑEZ IGLESIAS, A., “La suspensión de los lanzamientos”, *op. cit.*, pp. 81-82, y SÁNCHEZ ANDRADE, J., “La ejecución hipotecaria y los arrendamientos de vivienda tras la reforma de la LAU de 2013”, *Inmueble: Revista del sector inmobiliario*, 138, 2014, pp. 34-37.

la naturaleza jurídica de este derecho real, cabe señalar que se trata de un *derecho de habitación*, que viene regulado en el art. 524 CC como un derecho de uso sin percepción de frutos, porque la finalidad del legislador consiste en satisfacer la necesidad habitacional del sujeto ejecutado. Aunque los arts. 1406 y 1407 CC exijan que el derecho de habitación se constituya mediante un negocio jurídico, usucapión o adquisición *a non domino*, resulta admisible su constitución legal como un *derecho de habitación legal tácito*<sup>43</sup>. El nacimiento de este derecho real solamente requiere de la previa declaración judicial de *familia en situación de especial vulnerabilidad*.

La cesión que conlleva la suspensión del lanzamiento no puede calificarse de arrendamiento, puesto que no existe precio. En realidad supone un derecho de habitación legal tácito, que a su vez se concreta en el derecho de uso, porque es indisociable en el ámbito de la vivienda. Aunque no exista un precio en dicha relación jurídica, debería arbitrarse un mecanismo para compensar económicamente al propietario de la vivienda. El mecanismo de compensación no puede pasar por la liquidación de la situación posesoria, aunque el propietario sea el poseedor mediato<sup>44</sup>, porque el sujeto ejecutado ostenta un derecho de habitación<sup>45</sup> de carácter legal. El derecho de habitación no permite su transmisión ni la percepción de frutos, porque habilita únicamente a ocupar en una vivienda los elementos necesarios para el habitacionista y sus familiares, como dispone el art. 524 CC. De esta manera, no existen propiamente frutos reclamables, sino el lucro cesante de los que la vivienda habría generado idealmente de haber estado arrendada en condiciones ordinarias. Esta indemnización en ningún caso se podría calificar de renta y, en consecuencia, impide que la cesión pueda conceptuarse como un arrendamiento. Al tratarse de una medida tuitiva del deudor hipotecario, debería ser la Administración quien tendría que compensar al propietario por la suspensión del lanzamiento respecto del lucro cesante, para evitar los efectos que esta falta de compensación ha tenido en la aplicación de otras instituciones, como la prórroga forzosa. Sobre esta posibilidad cabe esgrimir que si el

---

<sup>43</sup> Se inclina por la consideración de un derecho de habitación legal tácito en lugar de por un comodato forzoso, JIMÉNEZ PARÍS, T. A., “El Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre: ¿un derecho de habitación legal de la familia ejecutada o un comodato forzoso?”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 736, 2013, pp. 1243-1249, y JIMÉNEZ PARÍS, T. A., “La suspensión”, *op. cit.*, p. 1331.

<sup>44</sup> Sobre la posesión y la liquidación de la situación posesoria véanse LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho Civil III*, *op. cit.*, pp. 90-102. DÍEZ-PICAZO, L., *Fundamentos de derecho civil patrimonial*, Volumen tercero. Las relaciones jurídico-reales. El Registro de la Propiedad. La posesión. Madrid, Civitas, 2012, pp. 762-774. ALBALADEJO, M., *Derecho Civil III*, *op. cit.*, pp. 106-107.

<sup>45</sup> Califican al sujeto ejecutado de *precarista* NÚÑEZ IGLESIAS, A., “La suspensión de los lanzamientos”, *op. cit.*, pp. 81-82, y CARRASCO PERERA, A., “La corte de los milagros”, *op. cit.*, p. 2. Atiéndase de manera complementaria LASARTE ÁLVAREZ, C., *Compendio de derechos reales*, *op. cit.*, pp. 65-66.

deudor ya tiene insuficiencia económica para pagar la renta, *a fortiori* para pagar una indemnización por lucro cesante, aunque sea debida; y si la norma no le obliga a pagar una renta, por su carácter tuitivo, podríamos decir que menos le obliga a satisfacer esta compensación. Por tanto, aunque no esté previsto, sería necesario considerar la suspensión de esta reclamación si existe un resarcimiento desde la Administración.

La norma otorga un título gratuito a los ocupantes en virtud de la suspensión del lanzamiento, pero solo durante el periodo de suspensión; de la misma manera, durante la suspensión no se puede instar el procedimiento de desahucio por precario. No cabe admitir la posibilidad de aplicar el juicio verbal del desahucio por precario<sup>46</sup>, previsto en el art. 250.1.2ª LEC, porque no se trata de una situación meramente tolerada sino impuesta por la ley. Asimismo, como la adjudicación de la vivienda extingue el derecho de hipoteca, el capital de la deuda hipotecaria que reste pendiente de pago y los intereses moratorios que se siguen devengando pierden su garantía. La situación práctica que crea la suspensión del lanzamiento consiste en que el deudor sigue debiendo el préstamo hipotecario, pero no puede ser desahuciado por el impago de esta deuda ya que no se encuentra vinculada con el título de ocupación de la vivienda, que proviene de una cesión por efecto legal. Esta apreciación tiene una salvedad, porque si durante el plazo de la suspensión el deudor hipotecario viene a mejor fortuna, motivo por el cual no reúne los requisitos para poder ser considerado beneficiario de la medida, cabe entender que se revocará la suspensión del lanzamiento, aunque por el contexto económico actual resulte difícil que se pueda revertir esta situación durante el plazo de la suspensión.

La configuración de la cesión de la vivienda surgida de la suspensión del lanzamiento impide que pueda calificarse de *comodato forzoso*<sup>47</sup>, es decir, la obligación de celebrar un contrato de comodato como acto debido. Un comodato forzoso implica la realización de un contrato forzoso, de manera que esta calificación no resulta exacta porque no existe un acto mediante el cual la Administración imponga al particular la obligación de celebrar un comodato, en virtud de una ley que la habilite, ni tampoco un *derecho de crédito voluntario*. En realidad, la suspensión del lanzamiento supone que la ley, previo

---

<sup>46</sup> NÚÑEZ IGLESIAS, A., “La suspensión de los lanzamientos”, *op. cit.*, p. 86, no admite el desahucio por precario. Cfr. CARRASCO PERERA, A., “La corte de los milagros”, *op. cit.*, p. 2, quien considera que se puede desahuciar por precario, siguiendo los trámites del juicio verbal del art. 250.1.2º LEC, así como en el caso de que la entidad financiera venda la vivienda, porque aprecia que el adquirente no tiene que soportar la continuidad del precario hasta la finalización del plazo de dos años.

<sup>47</sup> Atiéndanse NÚÑEZ IGLESIAS, A., “La suspensión de los lanzamientos”, *op. cit.*, pp. 82-85, y JIMÉNEZ PARÍS, T. A., “La suspensión”, *op. cit.*, pp. 1333-1335.

cumplimiento de los requisitos, crea un *derecho real*, en este caso de *habitación*, y este derecho posteriormente se declara por el tribunal competente que conoce de la ejecución hipotecaria, pero esa autoridad no lo constituye puesto que el nacimiento del derecho es previo al pronunciamiento declarativo judicial. El comodato crea una relación jurídica de índole personal, de manera que no podría acceder al Registro de la Propiedad, ni tampoco la posesión en concepto de comodatario, ya que los títulos relativos al mero hecho de poseer no son inscribibles<sup>48</sup>, en virtud de los arts. 5 y 9 LH.

Podríamos comparar la distinción efectuada entre el comodato forzoso y el derecho de habitación legal tácito en el ámbito de la vivienda con la constitución forzosa y la prórroga forzosa. La constitución forzosa se concreta en que la ley habilita a la Administración a imponer al particular el deber de celebrar un contrato de arrendamiento y, potestativamente, a determinar parte de sus efectos. En la prórroga forzosa es la ley la que obliga a continuar de manera forzosa un contrato de arrendamiento celebrado voluntariamente cuyo plazo haya finalizado, afectando solamente a la fase de ejecución. Desde este punto de vista, y salvando las distancias relativas a la naturaleza jurídica, el comodato forzoso equivaldría en abstracto a la configuración de la constitución forzosa, y el derecho de habitación legal tácito a la prórroga forzosa.

La suspensión del lanzamiento constituye, desde el *plano administrativo*, una *limitación administrativa de derechos*, es decir, una incidencia que no modifica el derecho subjetivo afectado, en este caso el derecho de propiedad, sino que altera las condiciones de su ejercicio. En particular, consiste en una prohibición relativa o con reserva de excepción que la Administración otorga mediante la técnica de la suspensión de la facultad de ejercicio. Esta limitación debe ser soportada por el administrado sin derecho a indemnización porque no se transfiere coactivamente ninguna facultad del dominio, aunque pueda parecerlo. La suspensión del lanzamiento no resulta inconstitucional<sup>49</sup> por

---

<sup>48</sup> DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 5”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Valladolid, Lex Nova, 2013, pp. 70-71. MATEO Y VILLA, I., “Artículo 9”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Valladolid, Lex Nova, 2013, pp. 99-102.

<sup>49</sup> Cfr. CARRASCO PERERA, A., “La corte de los milagros”, *op. cit.*, p. 2, quien partiendo de la base de que la suspensión de los lanzamientos es una expropiación forzosa, alude como motivos de inconstitucionalidad que no se puede imponer a nadie una expropiación por causa de interés social sin justiprecio, que discrimina entre los deudores hipotecarios bajo el umbral de exclusión que han acordado la dación en pago de los deudores a los que se les suspende el lanzamiento, y que la norma no se aplica en los casos de desahucio por impago de rentas que finalicen con la medida ejecutiva de lanzamiento. En el mismo sentido, NÚÑEZ IGLESIAS, A., “La suspensión de los lanzamientos”, *op. cit.*, pp. 84-85. Por su parte, MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, J. A., “La suspensión de los lanzamientos sobre la

no compensar económicamente por la cesión al propietario, porque no se produce la expropiación de ningún derecho por parte de la Administración. En este sentido, podemos establecer un paralelismo entre la suspensión del lanzamiento y la prórroga forzosa de un arrendamiento, como continuación forzosa de los efectos de un contrato, puesto que en abstracto se corresponden con una limitación administrativa de derechos.

Desde un *punto de vista civil*, la suspensión del lanzamiento –y también la prórroga forzosa– supone un *límite en interés público del dominio* o *Eigentumsbegrenzung*, más modernamente denominado *gesetzlichen Inhaltsbestimmung*<sup>50</sup>, conforme al art. 348 CC relativo a los límites del derecho de propiedad. El límite proviene directamente de la ley, sin necesidad de un acto especial de imposición o acto constitutivo, ya que lo único que requiere la suspensión del lanzamiento es de un acto declarativo previa comprobación de los requisitos exigidos. Su fundamento no se justifica en la realización de un determinado acto de utilidad pública o interés social, sino en un criterio genérico de ordenación que hace de la transferencia forzosa una técnica de intervención económica general. La medida beneficia a determinados deudores ejecutados y, por tanto, no tiene carácter extensivo a toda propiedad objeto de ejecución hipotecaria.

La expropiación forzosa, respecto de su configuración y en contraste con la naturaleza jurídica de la suspensión de los lanzamientos y del derecho de habitación legal tácito que origina, supone el ejercicio de una potestad ablatoria o restrictiva real. El ejercicio de esta potestad se concreta, desde la *óptica administrativa*, en una *transferencia coactiva expropiatoria*<sup>51</sup>. Esta consideración implica una actuación que restringe el

---

vivienda habitual”, *op. cit.*, p. 1390, también advierte la discriminación entre los deudores que han reestructurado su deuda pero que no entran en el ámbito de aplicación de la suspensión del lanzamiento.

<sup>50</sup> La distinción entre límites y limitaciones del dominio proviene de la doctrina alemana. El cambio en la denominación del *límite* del dominio es significativo porque la *Eigentumsbegrenzung* responde literalmente al *límite de la propiedad*, mientras que el *gesetzlichen Inhaltsbestimmung* se refiere a la *determinación del contenido legal del derecho de propiedad*, y por tanto acentúa su afectación al contenido esencial del derecho de propiedad. Sobre este concepto atiéndase CORNILS, M., *Die Ausgestaltung der Grundrechte: Untersuchungen zur Grundrechtsbindung des Ausgestaltungsgesetzgebers*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, p. 262, quien expresa que el efecto protector de los derechos fundamentales siempre va vinculado a los límites que pueda tener, es decir, los *gesetzlichen Inhaltsbestimmung*: „[d]iese Schutzwirkung des Grundrechts ist aber eine materiellverfassungsrechtliche; sie wird durch die mit der gesetzlichen Inhaltsbestimmung stets verbundenen Beschränkung“. En el mismo sentido, IPSEN, H. P., *Über das Grundgesetz: gesammelte Beiträge seit 1949*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1988, pp. 120-121.

<sup>51</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, *op. cit.*, pp. 122-126. ESCUÍN PALOP, V., “La expropiación forzosa como límite de los derechos e intereses patrimoniales”, en BLASCO, C., CLEMENTE, M., ORDUÑA, J., PRATS, L., VERDERA, R. (coords.), *Estudios Jurídicos en Homenaje a Vicente L. Montes Penadés*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, p. 939, precisa que las características de la transferencia forzosa son: “a) Que la adquisición por el adquirente es originaria; b) Que se extinguen todos los derechos reales o personales que recaigan sobre la cosa, que son reemplazados por un derecho a la indemnización; c) Que el expropiado sólo tiene una acción personal

contenido del derecho de propiedad, en nuestro caso afectando al derecho de uso, mediante la ejecución de un acto concreto de utilidad pública o interés social, que al tratarse de una expropiación del derecho de propiedad o expropiación-sanción directamente lo elimina y, en consecuencia, debe mediar una indemnización. La *transferencia coactiva expropriatoria* se configura, desde el *punto de vista civil*, como una *limitación del dominio* o *Eigentumsbeschränkungen*<sup>52</sup>, porque conlleva una restricción de la propiedad extrínseca y mediante indemnización.

Sobre la distinción entre el límite y las limitaciones del dominio cabe precisar determinados aspectos. Los límites del dominio son las fronteras que definen el contenido del derecho de propiedad y que delimitan las facultades de los propietarios. Las limitaciones del dominio, sin embargo, se corresponden con una restricción o ablación de las facultades integrantes del derecho de propiedad y dicha restricción, que tiene carácter general para toda una categoría de bienes, requiere de una compensación en forma de indemnización. En consecuencia, el habitacionista que la suspensión del lanzamiento habilita, en el caso de que fuese una expropiación, no podría calificarse de beneficiario, en cuyo caso tendría que satisfacer el justiprecio por completo; recuérdese que se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad en cuanto a la capacidad económica se refiere, de manera que en la práctica acabaría satisfaciendo el justiprecio la Administración expropiante subsidiariamente. Este elemento constituye una importante diferencia con la expropiación temporal del uso de viviendas, porque el beneficiario de la medida contribuye al pago del justiprecio en una proporción del 25% en Andalucía, Navarra, Canarias y la Comunidad Valenciana, y del 30% en el caso del País Vasco y Extremadura. Tampoco podría considerarse una expropiación legislativa por la falta de los requisitos para apreciarla, relativos a la aprobación de una ley que sin necesidad de concreción administrativa expropie determinados bienes.

---

para exigir el pago de la indemnización; d) Que tiene obligación de hacer entrega de la cosa; e) Que no se precisa la escritura pública para que la transferencia se produzca”.

<sup>52</sup> BINDER, B., TRAUNER, G., *Öffentliches Recht - Grundlagen*, Wien, Linde Verlag, 2015, p. 266, explica sobre la *Eigentumsbeschränkungen* que, a diferencia de la expropiación, supone una restricción de la propiedad que limita el uso de las cosas, sin impedir el ejercicio del derecho. En el mismo sentido, STARCK, C., BERG, W., PIEROTH, B., *Der Rechtsstaat und die Aufarbeitung der vor-rechtsstaatlichen Vergangenheit*, Berlin, Walter de Gruyter, 1992, pp. 192-194, y BERGNER, C., *Eigentumsbeschränkungen außerhalb von Gesetzen und Rechten Dritter*, Broschiert, Nomos, 2013, pp. 92-95. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., pp. 122-126. MARTÍN MATEO, R., “El estatuto de la propiedad inmobiliaria”, op. cit., pp. 129-140. ALBALADEJO, M., *Derecho Civil III*, op. cit., pp. 244-250, y DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Volumen III (Tomo I), op. cit., pp. 279-285.



En oposición con la expropiación forzosa, el arrendamiento forzoso se configura desde el ángulo del *Derecho Administrativo* como una transferencia coactiva no expropiatoria, por la imposición del deber de celebrar un contrato. Esta *transferencia coactiva no expropiatoria*, que es una medida de subrogación real forzosa realizada en razón del interés general, está fundamentada en un criterio genérico de ordenación; por tanto, no implica una expropiación porque no existe la necesidad de ejecutar una actuación concreta. El arrendamiento forzoso, desde el ámbito *civil*, supone de nuevo un *límite en interés público del dominio o gesetzlichen Inhaltsbestimmung* y sin indemnización, de igual modo que la suspensión, aunque su configuración administrativa cambie. La diferencia<sup>53</sup> entre la transferencia coactiva no expropiatoria y la expropiación forzosa radica en que aquella no recae sobre un bien concreto sino sobre una indeterminada cantidad de un género, y el ciudadano afectado no es una persona determinada sino una pluralidad indefinida.

A pesar de que la suspensión del lanzamiento no habilite una medida de arrendamiento forzoso, puesto que no se puede calificar la relación jurídica posterior de arrendamiento, constituye una vía para que, prescindiendo de la expropiación temporal del uso de viviendas, se mantenga en el uso a los sujetos mencionados anteriormente y se evite el lanzamiento. Este elemento manifiesta una divergencia en relación con la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, que prevé la aplicación de esta medida en los procedimientos de ejecución hipotecaria que se encuentren ya en fase de lanzamiento.

### **2.1.5. El derecho de habitación legal tácito y su inscribibilidad en el Registro de la Propiedad**

El derecho de habitación no necesita un título de constitución, ni de su inscripción en el Registro de la Propiedad para gozar de plena eficacia jurídica, porque su publicidad emana de la ley que lo crea y no de un acto. Asimismo, también gozaría de publicidad registral el procedimiento de ejecución hipotecaria del que proviene<sup>54</sup>, ya que los derechos reales creados directamente por la ley tienen la misma protección que los derechos inscritos.

---

<sup>53</sup> Sobre esta distinción se expresan VILLAR PALASÍ, J. L., “Justo precio”, *op. cit.*, pp. 11-72, y DE HOCES ÍÑIGUEZ, J. R., “Capítulo 31”, *op. cit.*, pp. 565-566.

<sup>54</sup> RUIZ-RICO RUIZ, G., DE LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Y., “Implicaciones jurídicas”, *op. cit.*, pp. 1359-1360, JIMÉNEZ PARÍS, T. A., “La suspensión”, *op. cit.*, pp. 1331-1333, y ROCA SASTRE, R., ROCA-SASTRE MUNCUNILL, L., *Derecho Hipotecario*, Tomo I, Barcelona, Bosch, 1995, pp. 289-291.

A pesar de que el derecho de habitación no requiera de dicha inscripción en el Registro para tener plena eficacia jurídica y publicidad frente a terceros, este derecho real de creación legal resulta inscribible en virtud de los arts. 4 y 5 RH, ya que se trata de un derecho real sobre un bien inmueble, y así se evitaría una eventual litigiosidad respecto de terceros adquirentes. En este caso, el título inscribible sería el documento declarativo<sup>55</sup> del derecho real de habitación sobre la vivienda, según dispone el art. 2.1 LH. La declaración puede tener naturaleza privada o judicial, como ocurre en los casos de sentencia declarativa. En ningún caso la creación de un derecho de habitación legal tácito se puede equiparar a una expropiación, por una consideración esencial: no es la Administración quien en ejercicio de una potestad administrativa realiza una expropiación, sino que la ley determina la creación de este derecho de habitación.

#### **2.1.6. La ejecución ordinaria posterior a la suspensión: en particular, los intereses moratorios**

La suspensión del lanzamiento, que se produce con posterioridad a la adjudicación de la vivienda en la ejecución hipotecaria y desde el dictado del auto de adjudicación, permite dejar indemne la deuda hipotecaria y su exigibilidad, para cumplir con la finalidad tuitiva de protección al deudor hipotecario que se encuentre en las circunstancias descritas. Esta finalidad tiene como límite que la ejecución por la cantidad restante tras la ejecución hipotecaria no se suspende, y se despacha dicha ejecución siguiendo los trámites del art. 579 LEC. De la misma manera, esta finalidad tuitiva justificaría que no se pudiesen exigir<sup>56</sup> los *intereses moratorios* durante el periodo de la suspensión del lanzamiento, pero como la norma no lo especifica, resultan exigibles y aumentan la cuantía de la deuda. En consecuencia, los intereses moratorios se seguirán devengando respecto de la parte del capital que no haya sido cubierto con el valor de la adjudicación, durante el tiempo que dure la suspensión. En lo que se refiere a los intereses moratorios generados antes o durante la tramitación del procedimiento, incluso después de la suspensión del lanzamiento, también se siguen devengando porque queda por satisfacer una parte de la deuda principal, pero no producen nuevos intereses mientras no se

<sup>55</sup> Atiéndanse DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Volumen III (Tomo I), *op. cit.*, pp. 387-390, y DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 2.1”, *op. cit.*, pp. 32-33.

<sup>56</sup> RUIZ-RICO RUIZ, G., DE LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Y., “Implicaciones jurídicas”, *op. cit.*, p. 1360. Sobre el cálculo de los intereses moratorios véase ESPEJO LERDO DE TEJADA, M., “Contenido financiero del préstamo y protección del deudor hipotecario”, en NÚÑEZ IGLESIAS, A. (dir.), ESCARTÍN IPIÉNS, J. A. (coord.), MARTOS CALABRÚS, M. A. (coord.), *La protección del deudor hipotecario. Aproximación a la Ley de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*, Granada, Comares, 2014, pp. 42-44.

reclamen por la *prohibición del anatocismo* del art. 1109 CC; lo mismo sucede en cuanto a las costas judiciales. Si se insta la ejecución por el resto de la deuda no cubierta con el valor de la subasta, la cuantía restante formada por el capital y los intereses puede crear a su vez nuevos intereses.

El art. 114 LH, referente al devengo de intereses sobre un préstamo hipotecario, se ha modificado por el art. 3 de la Ley 1/2013, relativo a los préstamos concedidos para la adquisición de vivienda habitual y que estén garantizados con esa misma vivienda, pero sin efecto retroactivo. Esta modificación implica que los intereses de demora se limitan<sup>57</sup> a una cuantía máxima de tres veces el interés legal del dinero, y solo podrán calcularse sobre el principal que esté pendiente de pago. En este sentido, el juez tiene que declarar la nulidad de la cláusula de interés moratorio si excede de tres veces el interés legal del dinero, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre protección de los consumidores<sup>58</sup>, y atendiendo a las disposiciones

---

<sup>57</sup> Véase la RDGRN de 10.2.2016, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Móstoles n.º 1, por la que se suspende la inscripción de una escritura de préstamo hipotecario por razón de existir cláusulas abusivas, en concreto una de tipo de interés ordinario excesivo y una de desproporcionada retención de cantidades del capital concedido, BOE de 10.3.2016. En ella se establece que “[e]s evidente que todo interés moratorio, por su propia condición de cláusula indemnizatoria o disuasoria tiene que ser superior al interés ordinario que tiene una función meramente remuneratoria”. En el mismo sentido se expresa la RDGRN de 4.1.2016, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Torredembarra, por la que se deniega la inscripción de ciertos pactos en una escritura de préstamo hipotecario, BOE de 4.2.2016. Véase también la STS de 22.4.2015, RJ 2015\1360, que detalla que en los contratos de préstamo sin garantía real concertados con consumidores, es abusiva la cláusula no negociada que fija un interés de demora que suponga un incremento de más de dos puntos porcentuales respecto del interés remuneratorio pactado, que considera el más idóneo. En el mismo sentido se expresa la STS de 8.9.2015, RJ 2015\3977. Por su parte, la STS de 23.12.2015, RJ 2015\5714, expresa que en los contratos con garantía real y en los que no la tengan, en caso de nulidad de la cláusula de intereses moratorios “la nulidad sólo afectará al exceso respecto del intereses remuneratorios pactados”. ZURITA MARTÍN, I., *Préstamo hipotecario*, *op. cit.*, pp. 207-214. DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 114”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Valladolid, Lex Nova, 2013, pp. 709-712, y RODRÍGUEZ ACHÚTEGUI, E., “La Ley 1/2013, de Protección a deudores hipotecarios”, *op. cit.*, pp. 19-27. DOMÍNGUEZ RUIZ, L., “Medidas de protección del deudor hipotecario: la limitación de los intereses de demora”, en ESPEJO LERDO DE TEJADA, M., MURGA FERNÁNDEZ, J. P. (dirs.), FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., TOMÁS TOMÁS, S. (coords.), *Vivienda, préstamo y ejecución*, Cizur Menor, Aranzadi, 2016, pp. 629-647. RUIZ-RICO RUIZ, G., DE LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Y., *Ejecución de préstamos hipotecarios y protección de consumidores. Análisis y propuestas para una adecuada conciliación de los intereses en juego*, Madrid, Tecnos, 2013, pp. 46-50. CASTAÑOS CASTRO, P., “Los límites legales a los intereses moratorios”, en ESPEJO LERDO DE TEJADA, M., MURGA FERNÁNDEZ, J. P. (dirs.), FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., TOMÁS TOMÁS, S. (coords.), *Vivienda, préstamo y ejecución*, Cizur Menor, Aranzadi, 2016, pp. 671-688. PANTALEÓN PRIETO, F., “Más sobre la integración del contrato tras la anulación de la cláusula abusiva de intereses moratorios”, *Almacén de Derecho*, 2015, consultable en: <http://almacenederecho.org/mas-sobre-la-integracion-del-contrato-tras-la-anulacion-de-la-clausula-abusiva-de-intereses-moratorios/>

<sup>58</sup> La STJUE de 14.6.2012, TJCE 2012\143, estima una vulneración de los derechos de los consumidores porque la normativa española no permite que el juez que conoce de una demanda en un proceso monitorio examine de oficio –*in limine litis* ni en ninguna fase del procedimiento– el carácter abusivo de una cláusula sobre intereses de demora contenida en un contrato celebrado entre un profesional y un consumidor, cuando este último no haya formulado oposición. Véanse, en el mismo sentido, las SSTJUE de 11.6.2015, TJCE 2015\224, de 21.1.2015, TJCE 2015\4, de 17.7.2014, TJCE 2014\106, de 30.4.2014,

de la Ley 1/2013, que en gran medida corresponden a la transposición de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 sobre los derechos de los consumidores<sup>59</sup>. Conforme a la jurisprudencia aludida, el juez debe integrar el contrato, aunque pueda ser aparentemente improcedente por el art. 1108 CC, que regula el interés legal del dinero, y no por la aplicación del interés de mora procesal<sup>60</sup>, previsto en el art. 576 LEC, es decir, el interés legal del dinero incrementado en dos puntos. El fundamento consiste en que la integración del contrato *pro debitore*, que se realiza una vez ejecutado el préstamo hipotecario, supone una novación *ex lege* de la deuda pendiente. En consecuencia, a esta deuda se le aplica el interés legal del dinero, y no el interés de demora por la novación producida. En realidad se trata de un

---

TJCE 2014\105, de 26.10.2006, TJCE 2006\299, de 27.6.2000, TJCE 2000\144, de 4.6.2009, TJCE 2009\155, de 6.10.2009, TJCE 2009\309, y de 21.1.2013, TJCE 2013\46. BERROCAL LANZAROT, A. I., “Los intereses de demora en los préstamos hipotecarios y la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21.1.2015”, *Actualidad Civil*, 3, 2015, pp. 32-35. DOMÍNGUEZ RUIZ, L., “Medidas de protección del deudor hipotecario: la limitación de los intereses de demora”, *op. cit.*, pp. 633-634. PEREA GONZÁLEZ, A., “A propósito del interés de demora”, *Diario La Ley*, 8557, 2015, pp. 1426-1428. MARÍN LÓPEZ, M. J., “Imposibilidad de recalcular los intereses moratorios en los préstamos hipotecarios, fijándolos en tres veces el interés legal del dinero, cuando la cláusula que los impone es abusiva (STJUE de 21.1.2015)”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 13, 2015, pp. 36-37. ACHÓN BRUÑÉN, M. J., “Diversidad de criterios judiciales en relación con los efectos de la declaración de nulidad de las cláusulas relativas a intereses en las escrituras de hipoteca. La esperada sentencia del TJUE de 21 de enero de 2015: una luz con muchas sombras”, *Diario La Ley*, 8473, 2015, pp. 2134-2136. GARCÍA ABURUZA, M. P., “Más ejecución hipotecaria: comentarios a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21.1.2015”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 4, 2015, pp. 139-150. RODRÍGUEZ CÁRAMO, J. M., “El TJUE confirma que los jueces españoles deben aplicar la limitación de los intereses de demora de los préstamos hipotecarios prevista por la Ley 1/2013”, *Diario La Ley*, 8474, 2015, pp. 2137-2139. MORENO TRAPIELLA, P., “Las consecuencias de la declaración de abusividad de la cláusula de interés moratorio. Comentario de la STJUE de 21.1.2015”, *Diario La Ley*, 8525, 2015, pp. 3126-3128. SABATER BAYLE, E., “Intereses moratorios en contrato de préstamo hipotecario. Cláusula abusiva. Nulidad o moderación judicial (Comentario a la STJUE, Sala Primera, de 21.1.2015, Caso *Unicaja Banco S.A. y otros v. José Hidalgo Rueda y otros*)”, *Revista Aranzadi Doctrinal Civil-Mercantil*, 3, 2015, pp. 133-151. GARCÍA ALGUACIL, M. J., “Quiebra en la doctrina del TJUE: ¿prohibición de integración contractual o moderación obligatoria de las cláusulas declaradas abusivas?”, en ESPEJO LERDO DE TEJADA, M., MURGA FERNÁNDEZ, J. P. (dirs.), FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., TOMÁS TOMÁS, S. (coords.), *Vivienda, préstamo y ejecución*, Cizur Menor, Aranzadi, 2016, pp. 835-855. ALFARO AGUILA-REAL, J., “El Tribunal de Justicia decide mediante auto una cuestión prejudicial sobre intereses moratorios y vencimiento anticipado”, *Almacén de Derecho*, 2015, consultable en: <http://almacenederecho.org/el-tribunal-de-justicia-decide-mediante-auto-una-cuestion-prejudicial-sobre-intereses-moratorios-y-clausula-de-vencimiento-anticipado/>. BALLUGUERA GÓMEZ, C., “La integración de cláusulas abusivas sobre elementos esenciales en beneficio del deudor y no del banco. La STJUE de 30 de abril de 2014”, *Diario La Ley*, 8383, 2014, pp. 2168-2170. RODRÍGUEZ CÁRCAMO, J. M., “El TJUE confirma que los jueces españoles deben aplicar la limitación de los intereses de demora de los préstamos hipotecarios previstos en la Ley 1/2013”, *Diario La Ley*, 8474, 2015, pp. 2156-2158. LETE ACHIRICA, J., “Proceso monitorio y determinación de la nulidad de las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. Comentario a la STJUE de 14 de junio de 2012”, *Diario La Ley*, 8202, 2013, pp. 3210-3215.

<sup>59</sup> DOUE de 22.11.2011. Esta Directiva modifica la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Consultable en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32011L0083>.

<sup>60</sup> Resulta necesario precisar que estos intereses solo proceden en procesos declarativos una vez ha recaído sentencia, en ejecuciones de título judicial o en los juicios monitorios si se prevé legalmente, pero no se devengan los intereses remuneratorios porque el vencimiento del préstamo supone su resolución.

interés de mora procesal, que consiste en el interés legal del dinero incrementado mediante una disposición especial, como es la contenida en el art. 579.2 a) LEC.

Si no concurren los requisitos establecidos en el citado precepto, el acreedor puede reclamar la totalidad de la deuda y se deberá aplicar el art. 576 LEC, porque la cláusula contractual de interés moratorio ha quedado eliminada por la novación. Esta norma se refiere al interés legal incrementado en dos puntos, debido a que ya existe un título judicial, que en este caso es el decreto de adjudicación, y la certificación de la deuda pendiente acreditativa del precio de remate de la ejecución hipotecaria y de la deuda pendiente por todos los conceptos, distinguiendo la cuantía correspondiente al capital o deuda principal, los intereses remuneratorios, los intereses de demora y las costas<sup>61</sup>. Estos intereses no podrán ser capitalizados salvo en el caso previsto en el art. 579 LEC, consistente en que quede deuda remanente en la ejecución hipotecaria, devengándose un interés moratorio legal equivalente al interés legal del dinero hasta el momento de pago en cinco o diez años, siempre que se hayan devengado después del 15 de mayo de 2013, y por tanto tiene un efecto retroactivo de grado medio o limitado. Si se trata de un procedimiento iniciado y no concluido a la fecha de entrada en vigor, el Letrado de la Administración de Justicia dará un plazo de diez días al ejecutante para que recalculé la cantidad por la que se haya despachado ejecución. Las limitaciones existentes en los intereses moratorios tienen un efecto retroactivo máximo como hecho jurídico cumplido, porque aunque no alcanzan a los intereses moratorios vencidos y pagados, limitan los intereses devengados con posterioridad a la entrada en vigor de la norma, los devengados con anterioridad no satisfechos, y los ya reclamados judicialmente en procedimientos no concluidos a la entrada en vigor de la norma.

## **2.2. Arrendamiento derivado de la dación en pago de la vivienda en aplicación del Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras**

### **2.2.1. El Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras: especial referencia a los sujetos pasivos de las medidas contenidas**

---

<sup>61</sup> Sobre la aplicación del art. 576 LEC, véase JIMÉNEZ PARÍS, T. A., “La deuda remanente y la moderación de la responsabilidad patrimonial universal del deudor hipotecario ejecutado, tras la Ley 1/2013, de 14 de mayo”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 740, 2013, pp. 4253-4255.

El art. 5 del Real Decreto-ley 6/2012, de carácter estatal<sup>62</sup>, dispone la creación del Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras. Este precepto ha sido modificado por los arts. 2.2 de la Ley 25/2015, 2.2 del Real Decreto-ley 1/2015 y 8.5 de la Ley 1/2013. Este Código, de adhesión voluntaria, se puede suscribir por parte de las entidades de crédito<sup>63</sup> o de cualquier otra entidad que, de manera profesional, realicen la actividad de concesión de préstamos o créditos hipotecarios, teniendo en cuenta determinados índices de población y de personas a cargo. Para determinar los habitantes de los municipios, se acudirá a las últimas cifras de población resultantes de la revisión del Padrón Municipal, y se entenderán por personas a cargo los descendientes y ascendientes y los vinculados por una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar que habiten en la misma vivienda y que dependan económicamente del deudor hipotecario por percibir rentas inferiores al salario mínimo interprofesional. Este Código se extenderá a las hipotecas constituidas en garantía de préstamos o créditos concedidos para la compraventa de viviendas cuyo precio de adquisición no hubiese excedido de determinados valores<sup>64</sup>.

Los sujetos pasivos de las medidas previstas en el Código se relacionan con el objeto, es decir, con las hipotecas constituidas en garantía de préstamos o créditos concedidos para la compraventa de viviendas habituales cuyo precio de adquisición no hubiese excedido

<sup>62</sup> ZURITA MARTÍN, I., *Préstamo hipotecario*, *op. cit.*, p. 198, reflexiona al respecto de su Exposición de Motivos: “[e]l legislador –en este caso el ejecutivo por medio de decreto-ley– deja expuesta con claridad la ratio primordial de la norma: estamos inmersos en una crisis económica sin precedentes, que ha hecho inviable la aplicación estricta de la normativa sobre ejecución hipotecaria a ciertas personas especialmente afectadas por aquélla, a las que es necesario otorgar una protección específica, sin que por ello se resientan los pilares fundamentales de nuestro sistema hipotecario”. ZURITA MARTÍN, I., *Préstamo hipotecario*, *op. cit.*, pp. 235-236. BALLUGERA GÓMEZ, C., “El Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos”, consultable en: <http://www.notariosyregistradores.com/CONSUMO/ARTICULOS/2012-antecedentes-rdley-6-2012.htm>. ALONSO PÉREZ, M. T., “Las diferentes versiones del Código de Buenas Prácticas de reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual”, en BARRAL VIÑALS, I., TORNOS MAS, J. (dirs.), *Vivienda y crisis: ensayando soluciones*, Barcelona, Decanato Autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Cataluña, 2015, pp. 193-202.

<sup>63</sup> ZURITA MARTÍN, I., *Préstamo hipotecario*, *op. cit.*, p. 206, expresa que “si consideramos que los acreedores también son parte interesada en la reestructuración de los créditos a fin de ver satisfechos sus intereses, no deben dudar en poner de su parte para alcanzar tal objetivo por medio de medidas que lo posibiliten”.

<sup>64</sup> Los valores se concretan en los siguientes: para municipios de más de 1.000.000 de habitantes de 250.000 euros para viviendas habitadas por una o dos personas, ampliándose dicho valor en 50.000 euros adicionales por cada persona a cargo, hasta un máximo de tres; para municipios de entre 500.001 y 1.000.000 de habitantes o los integrados en áreas metropolitanas de municipios de más de 1.000.000 de habitantes de 225.000 euros para viviendas habitadas por una o dos personas, ampliándose dicho valor en 45.000 euros adicionales por cada persona a cargo, hasta un máximo de tres; para municipios de entre 100.001 y 500.000 habitantes de 187.500 euros para viviendas habitadas por una o dos personas, ampliándose dicho valor en 37.500 euros adicionales por cada persona a cargo, hasta un máximo de tres; para municipios de hasta 100.000 habitantes de 150.000 euros para viviendas habitadas por una o dos personas, ampliándose dicho valor en 30.000 euros adicionales por cada persona a cargo, hasta un máximo de tres.

de ciertos importes<sup>65</sup>. El art. 3 de la Ley 1/2013, añade el apartado tercero del art. 21 LH, que dispone que en las escrituras de préstamo hipotecario sobre vivienda se tiene que hacer constar el carácter de habitual o el que se le pretenda atribuir, lo que constituye una presunción *iuris tantum* para suplir la falta de claridad de la disposición legal respecto de este concepto<sup>66</sup>. Las entidades adheridas podrán aplicar las previsiones del Código de Buenas Prácticas a deudores distintos de los señalados anteriormente y estarán facultadas, en todo caso, para mejorar las previsiones contenidas en el mismo en aplicación del Código.

### 2.2.2. La dación en pago de la vivienda habitual y el arrendamiento que origina

El anexo del Real Decreto-ley 6/2012 prevé en su apartado tercero unas medidas sustitutivas de la ejecución hipotecaria, entre las que se encuentra la dación en pago de la vivienda habitual. Este anexo ha sido modificado por los arts. 2.3 de la Ley 25/2015, 2.3 del Real Decreto-ley 1/2015, y 8.8 de la Ley 1/2013. La norma no define qué debe de entenderse por *vivienda habitual*, a los efectos de la normativa de ejecución hipotecaria. Podemos autointegrar este concepto con el art. 41 *bis* del Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero<sup>67</sup>, que define la *vivienda habitual* como aquella edificación que constituya la residencia de una persona física durante un plazo continuado de al menos tres años<sup>68</sup>. Por tanto, la vivienda habitual es aquella en la que radique el domicilio principal y no el secundario de quien resida, contraponiendo la expresión habitual a ocasional.

---

<sup>65</sup> Los importes consisten en: para municipios de más de 1.000.000 de habitantes de 200.000 euros; para municipios de entre 500.001 y 1.000.000 de habitantes o los integrados en áreas metropolitanas de municipios de más de 1.000.000 de habitantes de 180.000 euros; para municipios de entre 100.001 y 500.000 habitantes de 150.000 euros; para municipios de hasta 100.000 habitantes de 120.000 euros.

<sup>66</sup> JUAN GÓMEZ, M. C., “Reflexiones sobre la Ley 1/2013”, *op. cit.*, p. 3129, considera que esta mención legal servirá para aclarar la carga procesal para los préstamos que se puedan conceder a futuro, pero advierte que no esclarece qué sucede con los préstamos celebrados hasta la aprobación de esta exigencia, por lo cual no constará su carácter habitual, ni tampoco si es suficiente exigir el ánimo o si se exige la permanencia efectiva y continuada durante un lapso temporal. BERROCAL LANZAROT, A. I., “La protección del deudor hipotecario en el actual contexto de crisis económica”, *op. cit.*, pp. 18-21.

<sup>67</sup> BOE de 31.3.2007.

<sup>68</sup> No obstante, se entenderá que la vivienda tuvo el carácter de habitual cuando, a pesar de no haber transcurrido dicho plazo, se produzca el fallecimiento del contribuyente o concurran otras circunstancias que necesariamente exijan el cambio de domicilio, tales como la celebración de matrimonio, la separación matrimonial, el traslado laboral, la obtención del primer empleo, el cambio de empleo, u otras análogas justificadas.

La dación en pago se origina en virtud de la libre adhesión al Código de Buenas Prácticas por parte del acreedor, puesto que este deberá aceptar obligatoriamente la entrega de la vivienda hipotecada y la cancelación de la deuda, por su efecto *pro soluto*, si el deudor está comprendido en las previsiones del art. 2 del Real Decreto-ley 6/2012 y solicita la dación en pago de su vivienda habitual en el plazo de doce meses desde la solicitud de reestructuración de la deuda. La dación en pago tiene carácter subsidiario respecto de la reestructuración de la deuda, y no se configura como una dación en pago ordinaria<sup>69</sup> porque no se obtiene por el acuerdo libre y voluntario entre el deudor y el acreedor. Asimismo, permite articular un derecho de uso en virtud de un arrendamiento cuya renta se limita. Los efectos<sup>70</sup> de esta dación en pago consisten en:

- a) Que la dación en pago implique la cancelación total de la deuda garantizada con la hipoteca y de las responsabilidades personales del deudor y de terceros frente a la entidad por esta deuda.
- b) Que el deudor, si así lo solicita en el momento de pedir la dación en pago, podrá permanecer durante un plazo de dos años en la vivienda en concepto de arrendatario, satisfaciendo una renta anual del 3% del importe total de la deuda en el momento de la dación. El destino al uso habitacional de la vivienda tiene carácter *forzoso*, ya que el deudor hipotecario goza del derecho al arrendamiento porque ha tenido lugar la dación en pago y como consecuencia de que la entidad

<sup>69</sup> ZURITA MARTÍN, I., “La suspensión de los lanzamientos”, *op. cit.*, p. 932, la califica de dación en pago *híbrida* por cuanto “la primera iniciativa parte de la entidad crediticia, que debe manifestar su voluntad previa de adherirse al Código de Buenas Prácticas, y solo posteriormente, una vez fallidos los intentos de reestructuración del crédito, se le permite al deudor solicitar la dación en pago, cuya aceptación, ahora sí, resulta obligada para el acreedor hipotecario”. Sobre la suspensión como vía alternativa al lanzamiento hipotecario, véase IGLESIAS ROSADO, G., “Vías legales eficaces frente a los lanzamientos hipotecarios”, *Diario La Ley*, 8074, 2013, pp. 1256-1257. Sobre la naturaleza, ventajas e inconvenientes de la dación en pago ordinaria se expresan AZNAR SÁNCHEZ-PARODI, I., “La dación en pago y otras medidas”, *op. cit.*, pp. 166-194, LACRUZ MANTECÓN, M. L., “La dación en pago”, en ALONSO PÉREZ, M. T. (dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014, pp. 317-366, y RAMÓN FERNÁNDEZ, F., “La dación en pago de la vivienda habitual como medio liberatorio definitivo de la deuda hipotecaria”, en *Derecho de Obligaciones. XVI Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil. Zaragoza, 16 y 17 de noviembre de 2012*, Murcia, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2013, pp. 357-375. ANDERSON, M., “¿Dación en pago o segunda oportunidad?”, en BARRAL VIÑALS, I., TORNOS MAS, J. (dirs.), *Vivienda y crisis: ensayando soluciones*, Barcelona, Decanato Autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Cataluña, 2015, pp. 153-166. GÓMEZ LIGÜERRE, C., “La dación en pago es la solución?”, en BARRAL VIÑALS, I., TORNOS MAS, J. (dirs.), *Vivienda y crisis: ensayando soluciones*, Barcelona, Decanato Autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Cataluña, 2015, pp. 169-175.

<sup>70</sup> Estos efectos no han tenido modificación alguna desde la aprobación del Real Decreto-ley 27/2012. NÚÑEZ IGLESIAS, A., “Medidas arrendaticias del Real Decreto-ley 6/2012, a favor del deudor hipotecario”, en JIMÉNEZ LIÉBANA, D. (coord.), *Estudios de Derecho Civil en Homenaje al Profesor José González García*, Pamplona, Aranzadi, 2012, pp. 1143-1156. ZURITA MARTÍN, I., “*Possession, sale y foreclosure*”, *op. cit.*, pp. 2771-2775.



financiera ha suscrito el Código de Buenas Prácticas de manera voluntaria. Cabe precisar que el uso habitacional respecto de una vivienda libre debe producirse con carácter habitual, es decir, no se exige la permanencia, a diferencia de las viviendas protegidas. Durante dicho plazo, el impago de la renta devengará un interés de demora del 10%. Resulta más beneficioso el tratamiento del deudor hipotecario en el ámbito del arrendamiento derivado de la dación en pago que en la suspensión del lanzamiento, puesto que el plazo de dos años es completo.

c) Que las entidades podrán pactar con los deudores la cesión de una parte de la plusvalía generada por la enajenación de la vivienda, en contraprestación por la colaboración que puedan realizar en la transmisión.

d) Que esta medida no será aplicable en los procedimientos de ejecución en los que ya se haya anunciado la subasta, o en los que la vivienda esté gravada con cargas posteriores.

En cuanto a la aplicación práctica de la dación en pago, cabe señalar que los datos difieren entre las instituciones que los publican<sup>71</sup> en los cuatro años de aplicación de la medida, aunque su escaso ámbito efectivo de aplicación ya se previó<sup>72</sup>. Mientras que el

<sup>71</sup> Véanse MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, “El Código de Buenas Prácticas recibe 4.385 solicitudes en un año”, consultable en: <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnnextoid=e5edec68bfe9e310VgnVCM100001d04140aRCRD&vgnnextchannel=864e154527515310VgnVCM100001d04140aRCRD>, y COLEGIO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD, BIENES MUEBLES Y MERCANTILES DE ESPAÑA, “Panorama registral de impagos hipotecarios de vivienda en 2012”, consultable en: <http://www.registradores.org/portal-estadistico-registral/estadisticas-de-propiedad/>. ZURITA MARTÍN, I., *Préstamo hipotecario*, op. cit., p. 225, advierte que “[e]sta discordancia entre los datos aportados por una y otra institución, que reflejan que las daciones en pago negociadas al margen de la aplicación del Código de Buenas Prácticas son muy superiores a las conseguidas a su amparo”. AGÜERO ORTIZ, A., “Estadística sobre ejecuciones hipotecarias del Colegio de Registradores”, *Centro de Estudios de Consumo*, 2013, consultable en: <http://blog.uclm.es/cesco/files/2013/05/ESTAD%C3%8DSTICA-SOBRE-EJECUCIONES-HIPOTECARIAS-DEL-COLEGIO-DE-REGISTRADORES.pdf>.

<sup>72</sup> GÓMEZ POMAR, F., “La segunda oportunidad del deudor persona individual en Derecho español y el Real Decreto-ley 1/2015”, *Actualidad Jurídica Uriá Menéndez*, 40, 2015, p. 57, señala que “[e]n el momento de su introducción, los cálculos independientes que se hicieron 15 apuntaban a que las medidas del RD-L 6/2012 se dirigían a un colectivo restringido. En cuanto a la moratoria de lanzamientos, las estimaciones independientes del momento apuntaban que en torno a 61.000 hogares, como mucho, podrían beneficiarse de ella”. Además advierte de que los informes de las instituciones que proporcionan datos oficiales “aportan información sobre las características de la deuda hipotecaria de los solicitantes (tipo de interés, deuda pendiente, plazo), pero no aportan información alguna sobre sus características socioeconómicas”. En este sentido, véanse CELENTANI, M., GÓMEZ POMAR, F., “La dación en pago en el Código de Buenas Prácticas: ¿cuántos se benefician?”, *Nada es Gratis*, 2012, consultable en: <http://nadaesgratis.es/celestani/la-dacion-en-pago-en-el-codigo-de-buenas-practicas-cuantosse-benefician>, y CELENTANI, M., CONDE-RUIZ, J. I., “Decreto anti-desahucios: baile de cifras”, *Nada es Gratis*, 2012, consultable en: <http://nadaesgratis.es/celestani/decreto-anti-desahuciosbaile-de-cifras>. Atiéndanse de manera complementaria a SIMÓN MORENO, H., “El Real Decreto Ley 1/2015 una “segunda oportunidad” para las personas físicas no comerciantes”, *Housing: Newsletter de la Cátedra de Vivienda*

Ministerio de Economía y Competitividad, en el mes de mayo de 2013, publicó que durante el primer año en vigor del Código de Buenas Prácticas se registraron un total de 4.385 solicitudes para acogerse al mismo por parte de deudores hipotecarios, de las que aproximadamente la mitad, 2.190 casos, se rechazaron por incumplimiento de las exigencias mínimas, el Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España cuantificaron, a lo largo de 2012, un total de 14.229 daciones en pago de vivienda. Los últimos datos del Ministerio de Economía de que se disponen revelan que desde un total de 40.446 familias se han acogido a esta medida, de las cuales 33.765 han obtenido una reestructuración de su deuda y 6.674 han finalizado con la dación en pago. A lo largo del año 2015, las familias beneficiadas por esta medida ascienden a 14.441, una cifra que supone un incremento de un 14,8% más que el año anterior, y en el primer semestre del año 2016 se ha incrementado en 9.507, un 30,2% que el semestre anterior de acuerdo con la Comisión de Control del Código de Buenas Prácticas<sup>73</sup>.

El arrendamiento derivado de la dación en pago de la vivienda se acerca a un arrendamiento forzoso, aunque implique un cambio en el concepto posesorio de propietario a arrendatario<sup>74</sup>. Propiamente no sería un arrendamiento forzoso, porque la entidad financiera se somete al Código de forma voluntaria, así que no existe la imperatividad o forzosidad necesarias para dicha calificación, pero conlleva la creación de un arrendamiento que, sin esta previsión normativa y aunque sea de sometimiento voluntario, no se habría celebrado. De esta manera, desde una perspectiva civil se corresponde con un límite en interés público del derecho de propiedad, y desde la óptica administrativa se configura como una limitación administrativa de derechos.

A diferencia de la suspensión de los lanzamientos, existe el pago de una renta, con lo cual, en este extremo, se profiere un trato diferenciado y más beneficioso a quienes se les ha suspendido el lanzamiento, por cuanto no pagan renta. El deudor que opte por la

---

de la Universidad Rovira i Virgili, 4, 2016, pp. 13-14, y a CARRASCO PERERA, A., “El mecanismo de “segunda oportunidad” para consumidores insolventes en el Real Decreto-ley 1/2015”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 13, 2015, pp. 1-9.

<sup>73</sup> MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, *VIII Informe de la Comisión de Control del Código de Buenas prácticas*, 2016, consultable en: [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2014/160921\\_np\\_icbp.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2014/160921_np_icbp.pdf).

<sup>74</sup> MUNAR BERNAT, P. A., “Códigos de buenas prácticas, reestructuración de la deuda y dación en pago”, en NÚÑEZ IGLESIAS, A. (dir.), ESCARTÍN IPIÉNS, J. A. (coord.), MARTOS CALABRÚS, M. A. (coord.), *La protección del deudor hipotecario. Aproximación a la Ley de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*, Granada, Comares, 2014, p. 85, advierte que se produce una inversión del concepto posesorio porque “hasta ese momento era poseedor en concepto de dueño y desde la dación en pago pasará a ser un poseedor en concepto de arrendatario”.

dación en pago no podrá elegir la suspensión del lanzamiento, puesto que la dación en pago solo puede pactarse antes de la subasta judicial, y la suspensión del lanzamiento es posterior a la adjudicación de la vivienda en la subasta.

### **2.3. La propuesta de arrendamiento social previa a la ejecución hipotecaria de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, de Cataluña**

La Ley 24/2015, de Cataluña, prevé en el art. 5 la propuesta de arrendamiento social previa a la ejecución hipotecaria, en el marco de las medidas para evitar los lanzamientos que puedan producir una situación de carencia de vivienda. Inicialmente, esta norma se sometió al Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la Ley de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética<sup>75</sup>, para resolver las discrepancias competenciales. Ante la falta de acuerdo, esta norma fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, que procedió a la suspensión<sup>76</sup> que se sigue manteniendo.

La propuesta de arrendamiento podrá ser considerada de *arrendamiento social* si cumple con determinados requisitos de limitación de la renta<sup>77</sup>, que la configuran como fuera del precio de mercado, se ha realizado el ofrecimiento de otra vivienda ubicada en el mismo término municipal, y su duración máxima es de tres años. Este arrendamiento se puede calificar de *social* porque la determinación de la renta se encuentra intervenida por la norma que dispone la medida; en este caso, el resto de contenido contractual se fija libremente por las partes, de manera que no podría calificarse de contrato dictado<sup>78</sup>, es decir, aquel cuyo contenido se encuentra determinado completamente por la Administración.

---

<sup>75</sup> BOE de 26.11.2015.

<sup>76</sup> BOE de 3.6.2016. Véase sobre el mantenimiento de la suspensión el ATC 160/2016 de 20 de septiembre, BOE de 1.10.2016.

<sup>77</sup> La renta establecida no puede superar el 10% de los ingresos ponderados de la unidad familiar, si están por debajo del 0,89 del indicador de renta de suficiencia, o el 12% de los ingresos ponderados de la unidad familiar, si están por debajo del 0,95 del indicador, o el 18% de los ingresos ponderados de la unidad familiar, si son iguales o superiores al 0,95 del indicador. El requisito relativo a la ubicación de la vivienda tiene una excepción, y es cuando se disponga de un informe de los servicios sociales municipales acreditativo de que el traslado a otro término municipal no afectará negativamente a la situación de riesgo de exclusión residencial de la unidad familiar.

<sup>78</sup> Respecto del contrato forzoso y del contrato dictado, véase *supra* apartado 1.1 del Capítulo Primero.

Esta propuesta de arrendamiento social tiene dos estadios: el primero se produce con anterioridad a la adquisición de la vivienda por compensación o dación en pago de préstamos hipotecarios sobre la vivienda habitual, y el segundo, con dos modalidades a su vez, es el anterior a la interposición de una demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de la renta. En ambos estadios, los sujetos pasivos vienen determinados por las personas o unidades familiares que no tengan una alternativa propia de vivienda con posterioridad al lanzamiento y que estén dentro de los parámetros de riesgo de exclusión residencial. El deber de comprobar dichas circunstancias recae sobre el adquirente, que debe requerir previamente la información a los afectados, o sobre el demandante en el caso del desahucio por impago de rentas.

Esta medida permite que, con anterioridad al lanzamiento, se pueda mantener en el uso de la vivienda al deudor hipotecario o al arrendatario. Este arrendamiento puede calificarse de *pseudoforzoso*, ya que aunque la Administración no imponga el deber de celebrarlo, la norma impone, como paso previo a la ejecución hipotecaria o al desahucio por impago de la renta, su negociación. Por tanto, su configuración administrativa obedece de nuevo a una limitación administrativa de derechos, que se traduce en el plano civil como un límite en interés público. Desde este punto de vista, no tiene una efectividad coactiva como el arrendamiento forzoso o la expropiación forzosa, porque la falta de consecución de este arrendamiento social no conlleva ninguna consecuencia jurídica negativa en forma de imposición del arrendamiento o de sanción al incumplimiento. Pese a este inconveniente, es un instrumento que reequilibra la posición de las partes ante el lanzamiento y, en cierta manera, modera la determinación en su consecución.

### **2.3.1. Sujetos de la propuesta de arrendamiento social**

Los sujetos activos de la propuesta de arrendamiento social son los *grandes tenedores de vivienda*<sup>79</sup>, que vienen concretados en el art. 5.9 de la norma. Este concepto resulta parcialmente equiparable al de las *personas jurídicas financieras* contenido en las normas de expropiación temporal del uso de viviendas. La denominación utilizada en el

---

<sup>79</sup> Los grandes tenedores de viviendas están formados por: las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias, los fondos de inversión y las entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria, de acuerdo con la legislación mercantil; y las personas jurídicas que, por si solas o mediante un grupo de empresas, sean titulares de una superficie habitable de más de 1.250 metros cuadrados. Este segundo colectivo tiene dos excepciones: los promotores sociales a los que se refieren las letras a) y b) del art. 51.2 de la Ley 18/2007, de Cataluña; y las personas jurídicas que tengan más de un 15% de la superficie habitable de la propiedad cualificado como viviendas de protección oficial destinadas a arrendamiento.

caso del arrendamiento social permite evitar la discriminación entre personas físicas y jurídicas<sup>80</sup> que contienen algunas normas de expropiación temporal del uso de viviendas, porque se aplican solamente a las personas jurídicas, motivo por el que, como sabemos, fueron impugnadas por contravenir el derecho a la igualdad del art. 14 CE.

Respecto de los sujetos pasivos de la propuesta de arrendamiento social, cabe señalar que se conforman de las personas y unidades familiares que se consideran en *riesgo de exclusión residencial* y que vienen determinadas en base a unos valores del *Indicador de renta de suficiencia para la valoración de la situación de necesidad*<sup>81</sup>. De acuerdo con este indicador, se considerarán en *riesgo de exclusión residencial*, en virtud del art. 5 de la Ley 24/2015, los siguientes sujetos: quienes perciban unos ingresos inferiores a 2 veces el indicador, si se trata de una persona física que habita sola en la vivienda; quienes obtengan unos ingresos inferiores a 2,5 veces el indicador en el caso de unidades de convivencia, un concepto que puede autointegrarse con el de unidad familiar analizado en el ámbito de la suspensión del lanzamiento; y quienes reciban unos ingresos inferiores a 3 veces el indicador si se trata de personas con discapacidad o gran dependencia.

En caso de que los ingresos superen en 1,5 veces el indicador, la solicitud debe ir acompañada de un informe de los servicios sociales que acredite el riesgo de exclusión residencial. La Administración, a su vez, deberá emitir un informe en el plazo de quince días, cuyo silencio se entenderá positivo en el sentido de considerar que la unidad familiar se encuentra en riesgo de exclusión residencial. Pese a superar los límites establecidos, pueden ser beneficiarios los sujetos que concurren en estas dos situaciones: quienes superen los límites de ingresos fijados, siempre que dispongan de un informe de servicios sociales acreditativo de que están sometidos a un inminente riesgo de pérdida de la vivienda y que no disponen de alternativa de vivienda propia; y cuando en la unidad familiar resida alguna persona afectada por dependencia energética, como en el caso de las personas que necesitan máquinas asistidas para sobrevivir.

### **2.3.2. Los estadios de la propuesta de arrendamiento social**

---

<sup>80</sup> Véase *supra* apartado 4 del Capítulo Segundo.

<sup>81</sup> Véase *supra* apartado 4.3 del Capítulo Quinto.

Con anterioridad a la adquisición de una vivienda como consecuencia de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual, o antes de la firma de la compraventa de una vivienda que tenga como causa de la venta la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario por parte del prestatario, el adquirente tiene que ofrecer a los afectados una propuesta de *arrendamiento social*, como dispone el art. 5. Paralelamente, antes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de la renta del arrendamiento, el demandante también debe ofrecer a los afectados una propuesta de arrendamiento social. Para que pueda formalizarse esta propuesta, el procedimiento tiene que recaer en personas o unidades familiares que no tengan una alternativa propia de vivienda y que estén dentro de los parámetros de riesgo de exclusión residencial. El demandante debe comprobar el cumplimiento de estos requisitos, solicitando previamente la información a los afectados, y además debe tratarse de: una persona jurídica que tenga la condición de gran tenedor de vivienda; o una persona jurídica que haya adquirido posteriormente al 30 de abril de 2008 las viviendas que sean, en primera o en ulteriores transmisiones, procedentes de ejecuciones hipotecarias, provenientes de acuerdos de compensación de deudas o de dación en pago, o derivadas de compraventas que tengan como causa la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario.

Las personas o unidades familiares que se acojan al arrendamiento social deben solicitar su inscripción en el *Registro de solicitantes de vivienda*, un registro cuya previsión guarda cierto paralelismo con el que se creó de aspirantes a arrendatarios en el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas. La denegación de la inscripción en el Registro por parte de la Administración, o el hecho de causar baja por haber rechazado propuestas formuladas por la Administración exime al propietario de la obligación de mantener el contrato.

Cuando se haya verificado la situación de riesgo de exclusión residencial y se haya formulado la oferta de arrendamiento social, si los afectados la rechazan, el demandante puede iniciar el procedimiento judicial correspondiente. La realización de la oferta obligatoria de arrendamiento social debe comunicarse al ayuntamiento del municipio en el que se encuentra ubicada la vivienda en el plazo de tres días hábiles desde la formulación de la oferta. Las personas y unidades familiares en situación de riesgo de exclusión residencial, que no puedan efectuar el pago de la renta del arrendamiento de la vivienda habitual, tienen derecho a disfrutar de ayudas que eviten el lanzamiento. La

Administración debe garantizar el adecuado realojamiento de los sujetos que estén en situación de riesgo de exclusión residencial y que, además, vayan a ser lanzados de su vivienda habitual. El mecanismo de garantía del realojamiento debe acordarlo la Generalitat juntamente con el ayuntamiento correspondiente en los casos que las mesas de valoración, reguladas en la sección IV del Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda<sup>82</sup>, tramiten como emergencias económicas y sociales.

Ante el incumplimiento de las obligaciones de propuesta de arrendamiento social por parte de los grandes tenedores de vivienda, la DF 3, que modifica el art. 5.2 de la Ley 18/2007, de Cataluña, prevé la introducción de este supuesto como incumplimiento de la función social de la propiedad en sus apartados e), f) y g). La misma disposición establece en el art. 124.2 como infracción grave el incumplimiento del ofrecimiento imperativo de arrendamiento social. Cabe señalar que esta medida se informa del principio de subsidiariedad, contenido en el art. 130.5 de la Ley 18/2007, conforme al cual la Generalitat deberá facilitar a los ayuntamientos, en el plazo de siete días hábiles a contar desde que le sea requerida, la información que necesiten para ejecutar estas medidas.

#### **2.4. La cesión obligatoria de viviendas de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, de Cataluña, y de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón**

El art. 7 de la Ley 24/2015, de Cataluña, dispone la cesión obligatoria de viviendas vacías que sean propiedad de personas jurídicas. Esta cesión de viviendas también se ha implementado con una configuración semejante, por tratarse de una normativa posterior, mediante la cesión y uso de viviendas desocupadas prevista en el art. 24 del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda<sup>83</sup>. En la normativa catalana, la finalidad consiste en incorporar esas viviendas al denominado *Fondo de viviendas en alquiler para políticas*

---

<sup>82</sup> DOGC de 29.5.2014.

<sup>83</sup> BOE de 7.4.2016.

*sociales*, por un periodo de tres años, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- a) El propietario de la vivienda debe ser el sujeto pasivo no exento del impuesto sobre las viviendas vacías, es decir, el obligado tributario, de acuerdo con lo establecido por la Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012. Si existen viviendas de distintos sujetos pasivos que cumplan las condiciones establecidas por el art. 5.6 b), se prioriza la aplicación de la cesión obligatoria a los sujetos pasivos que disfruten de menos bonificaciones en el impuesto sobre las viviendas vacías.
- b) Este sujeto pasivo tiene que disponer de viviendas vacías en un municipio en el que exista, como mínimo, una unidad familiar en la que concurra una situación de riesgo de exclusión residencial y que carezca de solución habitacional.

La cesión obligatoria de viviendas también resulta aplicable a los sujetos pasivos que cumplan con estos requisitos establecidos y que dispongan de viviendas vacías en los municipios de Cataluña que no estén ubicados en territorios con demanda residencial fuerte y acreditada. La declaración de cesión obligatoria se formaliza mediante un procedimiento administrativo contradictorio en el que debe acreditarse la concurrencia de todos los requisitos necesarios, así como de las condiciones en las que se realizará la cesión. En este caso, la cesión de la vivienda a la Administración debe efectuarse en las condiciones económicas establecidas por el art. 5, que son las relativas a la propuesta de arrendamiento social previa al lanzamiento. En la cesión obligatoria rige el principio de subsidiariedad, conforme a la DF 1, ya que la Generalitat tiene la obligación de facilitar a los ayuntamientos correspondientes la información que necesiten para ejecutar estas medidas, en el plazo de siete días hábiles a contar desde el día del requerimiento.

Por su parte, en Aragón, la citada medida tiene como sujetos pasivos a las entidades financieras, las sociedades inmobiliarias bajo su control, la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, S.A., y los denominados grandes propietarios de viviendas, un concepto equiparable a los grandes tenedores de vivienda previstos en la legislación catalana. Estos entes deberán poner a disposición de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón las viviendas, situadas en este



territorio que sean de su propiedad. En el caso de las de las personas jurídicas financieras referidas también deberán poner a disposición las viviendas que provengan de un procedimiento de ejecución hipotecaria, de pago o dación en pago de deudas con garantía hipotecaria, cuando el parque de viviendas resultante de los convenios, las medidas de promoción y las viviendas del sector público sean insuficientes. La finalidad consiste en dar una respuesta adecuada a las necesidades de alojamiento de personas o unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad, que constituyen los beneficiarios de este instrumento, y aquellas viviendas se encuentren desocupadas.

El órgano competente en materia de vivienda designará a una persona o una unidad de convivencia para ocupar estas viviendas, y el titular de la vivienda estará obligado a otorgar título suficiente para el uso, bajo la fórmula preferente de arrendamiento u otras que permitan la correspondiente contraprestación.

El titular del departamento competente en materia de vivienda emitirá una orden en la que se determinarán las condiciones básicas del arrendamiento, las rentas aplicables y el modelo de contrato. La renta, que no podrá ser superior al 30% de los ingresos de la persona o unidad de convivencia, se graduará en función de dichos ingresos, atendiendo a los gastos fijos relacionados con la vivienda y considerando el número de miembros de la unidad de convivencia. En particular, en los supuestos de especial vulnerabilidad, la renta no podrá superar el 25% de los ingresos de la persona o unidad de convivencia, y las mujeres víctimas de violencia de género, con menores o ascendientes a cargo, cuyos ingresos no superen una vez el IPREM tendrán acceso preferente y quedarán exentas de renta en tanto no superen el citado nivel de ingresos.

Esta norma establece unas causas justificadas para no aceptar la persona o la unidad de convivencia propuesta por la Administración, que se encuentran reguladas en el art. 26, y se refieren a:

- a) Que las condiciones materiales de la vivienda no permitan su ocupación inmediata por motivos de habitabilidad. Esta situación deberá ser justificada por la persona o entidad propietaria de la vivienda mediante el correspondiente informe técnico, supervisado por técnico competente de la Administración.
- b) Que la vivienda esté pendiente de la resolución de algún litigio que afecte a los derechos derivados de la propiedad.

- c) Que la vivienda esté ocupada ilegalmente.
- d) Que la vivienda esté gravada con alguna carga prevista en el ordenamiento jurídico que impida la ocupación.
- e) Que la vivienda tenga un destino legalmente previsto por el ordenamiento jurídico que pueda suponer su desocupación durante más de seis meses consecutivos al año, como pueden ser las de temporada, uso turístico, las destinadas a trabajadores, y otras situaciones similares.
- f) Otras causas diferentes de las anteriores que impidan la ocupación de la vivienda. En estos supuestos, la carga de la prueba corresponderá a la persona o entidad propietaria, que deberá aportar la documentación que acredite la imposibilidad de ocupación ante el órgano competente.

Cuando se produzca un incumplimiento o demora por parte de la persona o entidad titular de la vivienda de estas obligaciones, el titular del departamento competente en materia de vivienda impondrá multas coercitivas, salvo causas debidamente justificadas, cuya cuantía, determinada sobre el valor catastral de la vivienda, corresponde a:

- a) Por la demora de un mes: 1% del valor catastral del año en curso.
- b) Por la demora del segundo mes: 2% del valor catastral del año en curso.
- c) Por la demora del tercer mes y sucesivos: 3% del valor catastral por cada mes hasta un máximo total del 25% del valor catastral del año en curso.

Los ingresos procedentes de las multas coercitivas tendrán carácter finalista, generarán crédito en los programas de gasto de la dirección general competente en materia de vivienda y serán destinados por esta a actuaciones en materia de vivienda. Esta previsión guarda cierto paralelismo con el impuesto sobre las viviendas vacías dispuesto en Cataluña, cuya cuantía recaudada debe destinarse a la adquisición de viviendas para destinarlas a arrendamiento social.

El carácter de la cesión obligatoria de viviendas es *forzoso*, porque la Administración impone la obligación de ceder esa vivienda aunque sea de manera temporal. No se dispone su arrendamiento forzoso ni el arrendamiento social de las viviendas cedidas, debido a que la Administración crea el arrendamiento con posterioridad a la cesión. El

contenido de la cesión no viene precisado por la norma, aunque cabe entender que recae sobre el derecho de uso. Desde el punto de vista administrativo, esta cesión forzosa se manifiesta en una transferencia coactiva no expropiatoria, puesto que se obliga a ceder el uso de esa vivienda, y desde el plano civil implica un límite en interés público del derecho de propiedad; en consecuencia, su configuración en abstracto coincide con la del arrendamiento forzoso. Sin embargo, esta cesión obligatoria de viviendas se inspira en la cesión voluntaria de las viviendas que no están efectivamente ocupadas existente en el Reino Unido, además de la cesión forzosa de las viviendas existente en Escocia mediante una orden denominada *Compulsory Leasing Order*. La cesión permite que la autoridad ceda la vivienda que puede utilizarse como vivienda social y el propietario recibe una compensación económica por la cesión. Durante la vigencia de esta orden, que puede ser provisional o definitiva como la *EDMO* prevista en todo el Reino Unido, la autoridad asume los derechos y responsabilidades del propietario de la vivienda.

## **2.5. La obligación de realojamiento en determinados supuestos de personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial de la Ley 4/2016 de Cataluña**

En el art. 16 de la Ley 4/2016, de Cataluña, se prevé un sistema transitorio y excepcional para realojar a las personas o unidades familiares ocupantes de determinadas viviendas si se encuentran en riesgo de exclusión residencial y pueden perder la vivienda habitual, siempre que no tengan ninguna posibilidad de acceder al uso legítimo de otra vivienda. El apartado quinto de la citada disposición condiciona la concesión de una vivienda alternativa a la participación de las personas afectadas en un plan de acompañamiento económico, social y laboral, adecuado a su situación y orientado a ayudarlas a recuperar su plena autonomía. Por su parte, el apartado sexto limita la vigencia de las medidas establecidas a tres años a partir del día siguiente a la entrada en vigor, es decir hasta el 30 de diciembre de 2019, sin perjuicio de la duración de los contratos de arrendamiento que se hayan concertado en virtud de esta disposición.

A los efectos de proceder a articular el realojamiento, el precepto establece unos *supuestos de pérdida de la vivienda*, consistentes en: la transmisión de viviendas derivadas de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual o la firma de la compraventa de una vivienda que tenga como causa de la venta la imposibilidad del prestatario de devolver el préstamo o crédito hipotecario; o la ejecución hipotecaria o el desahucio por impago de las rentas del arrendamiento. La previsión de los supuestos que pueden originar un lanzamiento

supone una mejora en relación con la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas de Andalucía, Navarra, Canarias, la Comunidad Valenciana y Extremadura, no así la del País Vasco que fue la primera que amplió el ámbito de aplicación al desahucio por impago de rentas.

Los sujetos pasivos de la medida de obligación de realojamiento se refieren a los adquirentes de las viviendas y los instantes de los procesos judiciales de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de las rentas del arrendamiento. En este sentido, deberá tratarse de personas jurídicas titulares de viviendas inscritas en el Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante, o susceptibles de ser inscritas, o personas jurídicas titulares de viviendas que hayan adquirido de un titular de viviendas inscritas en el Registro en primera o posteriores transmisiones, aunque el titular actual sea un fondo de titulación de activos o que la adquisición se haya efectuado mediante la transmisión de acciones o participaciones de sociedades mercantiles. Estos sujetos deberán ofrecer a los beneficiarios que se encuentren en los supuestos de pérdida de la vivienda el realojamiento a una vivienda de su titularidad, bajo el régimen de arrendamiento y por un plazo de tres años.

El ofrecimiento de realojamiento debe comunicarse al ayuntamiento del municipio en que está ubicada la vivienda y a la Agencia de la Vivienda de Cataluña en el plazo de tres días hábiles desde el momento en que se ha producido. Si no se ha aceptado formalmente, una vez transcurridos treinta días desde el ofrecimiento de realojamiento, se entiende rechazado. La obligación de realojamiento debe reunir unos requisitos en su ejecución para que se considere válida, en forma de sujeción a una serie de condiciones:

- a) Durante la vigencia del contrato de arrendamiento, la renta contractual debe ajustarse a lo dispuesto por el art. 5.7 a) de la Ley 24/2015, de Cataluña, la cual debe revisarse anualmente y siempre que cambien las condiciones de la persona o la unidad familiar. Esta remisión se encuentra realizada a una norma relativa a las medidas para evitar los lanzamientos<sup>84</sup>.
- b) Debe priorizarse el realojamiento a la vivienda habitual afectada por la deuda.
- c) La vivienda alternativa debe estar ubicada en el mismo término municipal, salvo que se disponga de un informe de los servicios sociales municipales que

---

<sup>84</sup> Véase *supra* apartado 2.3 de este Capítulo.

acredite que el traslado a otro término municipal no debe afectar negativamente la situación de riesgo de exclusión residencial de la unidad familiar.

d) La obligación de realojamiento es aplicable antes de la adquisición del dominio en caso de compensación o dación en pago, o a partir del momento en que se haya presentado la demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por falta de pago de las rentas del arrendamiento, o en que se haya notificado la voluntad de presentarla, en caso de ejecución hipotecaria o desahucio por impago de rentas.

Este mecanismo, que supone desde un plano administrativo una limitación administrativa de derechos, lo que se corresponde con un límite del dominio en interés público desde el ámbito civil, guarda un gran paralelismo con la suspensión del lanzamiento y con el arrendamiento derivado de la dación en pago. La obligación de realojamiento permite, mediante un arrendamiento –en términos similares al arrendamiento derivado de la dación en pago–, el mantenimiento en el uso habitacional a quienes se encuentren en los supuestos de pérdida de vivienda, unos supuestos más amplios que los previstos en estas dos medidas estatales. Sin embargo, esta norma debería precisar que los supuestos de pérdida de la vivienda tendrían que concluir con la medida ejecutiva del lanzamiento del ocupante de la vivienda sin solución habitacional para que proceda la obligación de realojamiento, como se realiza en la suspensión del lanzamiento. Esta norma anticipa la intervención administrativa sin considerar que los supuestos de pérdida de la vivienda, constituidos mediante procedimientos declarativos, pueden finalizar con la salida voluntaria del ejecutado de la vivienda sin instar la ejecución del pronunciamiento correspondiente, en cuyo caso parece carecer de sentido la obligación de realojamiento.

## **2.6. El arrendamiento con opción de compra para evitar el lanzamiento del deudor hipotecario de la Ley 2/2017, de la Comunitat Valenciana: especial referencia a la renta y la prórroga del arrendamiento**

La Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, permite la creación de un arrendamiento con opción de compra para evitar el lanzamiento del deudor hipotecario de su vivienda habitual. En este sentido, la iniciación del procedimiento judicial o extrajudicial para la ejecución de las garantías hipotecarias que comporte la extinción del contrato de compraventa por incumplimiento del deudor hipotecario implicará la creación de una

nueva obligación en forma de arrendamiento con opción de compra entre la entidad financiera, la filial inmobiliaria o entidad de gestión de activos que resulte adjudicataria del remate y el deudor hipotecario, y así evitar el lanzamiento de la vivienda objeto de la ejecución. Para que pueda finalmente concretarse, el deudor hipotecario deberá encontrarse en las circunstancias de emergencia social afectadas por procedimientos de ejecución hipotecaria y el inmueble deberá ser su única vivienda y que esté destinada al uso habitacional con carácter habitual.

Una vez interpuesta la demanda por la entidad financiera, la filial inmobiliaria o entidad de gestión de activos, el deudor hipotecario podrá informar a la Generalitat para que le asista administrativamente y notifique a la entidad adjudicataria del remate su eventual sujeción a esta medida, junto con las condiciones que debe cumplir el contrato de arrendamiento con opción de compra de la vivienda. Se remite a un desarrollo reglamentario de este contrato de arrendamiento, que deberá ser suscrito por la entidad ejecutante, el propietario afectado y la Generalitat, aunque no sea parte en el contrato, en el plazo máximo de dos meses desde la solicitud de asistencia, y deberá ser custodiado en el registro competente. Si la entidad ejecutante se negase a formalizar el contrato, la Generalitat podrá incoar, de oficio o a instancia del propietario, un procedimiento expropiatorio del usufructo de la vivienda, según prevé el art. 13, es decir, plantea un arrendamiento con opción de compra subsidiario a la expropiación forzosa, lo que resulta positivo para evitar acudir a un mecanismo tan gravoso de entrada. Dicho contrato producirá los efectos obligacionales con motivo de la notificación de firmeza de la resolución judicial del procedimiento de ejecución hipotecaria. Este arrendamiento se verá modificado en las prestaciones de las partes que exige la LAU 1994, en particular en el precio y en el plazo de duración y su prórroga, como se analizará posteriormente.

En lo que se refiere a la renta, el precio base del contrato de arrendamiento será, a elección del adjudicatario del remate, el establecido para fijar el precio de adjudicación del inmueble o el precio de mercado. Esta renta se determinará mediante un estudio comparativo a partir de las transacciones llevadas a cabo en la zona en que se encuentre el inmueble en el último año, y será encargado por la consejería competente en materia de vivienda y cuyo coste, en su caso, correrá por cuenta del adjudicatario del remate.

La renta mensual del arrendamiento se establecerá mediante resolución de la consejería competente en materia de vivienda, y se corresponderá con la doceava parte del 2% del

precio de la vivienda reajustado, si la base del contrato fuera el precio de adjudicación del inmueble, o por la doceava parte del 3% del precio de mercado en otro caso. La Generalitat Valenciana procederá al pago de la renta a la entidad financiera, o filial inmobiliaria o entidad de gestión de activos que resulte adjudicataria del remate durante el plazo de tres años a contar desde la creación del arrendamiento. Los arrendatarios quedarán obligados al abono a la Generalitat de una parte de la renta, sin que esta pueda superar el 25% de los ingresos de la unidad de convivencia, y se establecerán límites más restringidos para las unidades de convivencia cuya situación imposibilite esta aportación y así sea informada favorablemente por los servicios sociales. En caso de ejercitarse la opción de compra, siempre que fuera la vivienda habitual, las cantidades amortizadas del préstamo hipotecario original serán consideradas cantidades pagadas a cuenta de precio establecido.

Esta configuración de la renta supone una importante alteración del art. 17 y el 4.3 LAU 1994, que establecen la libre determinación de la renta por ambas partes sin que pueda exigirse por adelantado el pago de más de una mensualidad de renta. En este sentido, la renta se encuentra intervenida por la Administración, porque será quien la apruebe y por tanto determine, sin que intervenga como parte en el contrato, lo que alude al arrendamiento social, es decir, un arrendamiento con la renta intervenida. Además, resulta llamativo que la Administración, sin formar parte del contrato, sea quien satisfaga las rentas a la entidad financiera arrendadora durante un plazo de tres años, que es el plazo mínimo que exige el art. 9 LAU 1994, aunque también supone una garantía de su cobro.

Una vez finalizado el plazo de tres años del arrendamiento, el arrendatario optará expresamente por prorrogar el arrendamiento tres años más, sin perjuicio del derecho que tenga a la percepción de ayudas o subvenciones de acuerdo con la legislación vigente de arrendamientos en este momento, o podrá ejercer la opción de compra. La duración del arrendamiento será indefinida en su propia vivienda solamente para las siguientes personas: personas mayores de 65 años; discapacitados del 33% o superior; familias con dos o más hijos en edad escolar; víctimas de violencia de género; menores tutelados; y, finalmente, aquellos que se determine reglamentariamente. En caso de muerte o abandono de la unidad de convivencia del arrendatario, se podrá subrogar el contrato de arrendamiento a otra persona de esta unidad de convivencia, según permite el art. 16 LAU 1994.

Esta indefinición en el tiempo tiene como límite que la Administración otorgue una solución habitacional o que finalicen las causas que han motivado la inclusión en estos supuestos, motivo por el cual no debe relacionarse con una prestación perpetua, sino con un arrendamiento por tiempo indefinido hasta que no se produzcan estas circunstancias. En ningún caso se establece qué sucederá con la renta en el periodo de prórroga de contrato de un año que permite el art. 10 LAU 1994, concretada en un año más, aunque como no existe novación contractual, cabe entender que también deberá proceder al pago la Administración en los mismos términos. De la norma parece desprenderse que se está configurando una prórroga del contrato de tres años, que no se encuentra prevista en el art. 10 de la LAU 1994, que la dispone de un año, aunque sí en la redacción original de este precepto. En este sentido, cabe entender que si las prestaciones de las partes, pese a tratarse de un contrato privado, se ven modificadas por esta norma, lo que procederá es una prórroga de un año de contrato y una tácita reconducción de dos años más. Asimismo, en los casos del arrendamiento indefinido se entenderá que existe tácita reconducción mientras se ejecute el arrendamiento, para evitar eventuales incompatibilidades en la normativa, puesto que la determinación de la legislación de arrendamientos urbanos corresponde al legislador estatal en virtud del art. 149.1.8ª CE.

## **2.7. El impuesto sobre las viviendas deshabitadas previsto en Cataluña, en el País Vasco y en Navarra**

El impuesto sobre las viviendas vacías ha sido previsto en las Comunidades Autónomas de Cataluña, el País Vasco y Navarra, aunque con un contenido diferente<sup>85</sup>. En Cataluña se ha articulado como un impuesto finalista, lo que constituye una excepción al principio de unidad de caja, porque la cuantía recaudada se encuentra afectada a la satisfacción de un determinado gasto público: la adquisición de viviendas para destinarlas al arrendamiento social, esto es, un arrendamiento con la renta determinada por la Administración. Por tanto, la previsión de este instrumento en la norma catalana supone el paso previo a la realización del arrendamiento social, y desde este punto de vista es una alternativa *de lege lata* al arrendamiento forzoso. Por el contrario, el País Vasco y Navarra prevén el impuesto sin destinar la cuantía recaudada a esta finalidad, aunque en el País Vasco se dispone que con estos ingresos se dote el patrimonio municipal de suelo.

<sup>85</sup> ARGELICH COMELLES, C., “El impuesto a las viviendas vacías como sanción a la deshabitación”, *Diario La Ley*, 8886, 2016, pp. 1-9.



Estas normas se inspiran en otras medidas que se han impulsado al respecto en el Derecho comparado<sup>86</sup>. En Francia, existe una tasa de carácter compensatorio consistente en un tributo a cargo de los propietarios por la deshabitación de la vivienda, denominada *taxe d'habitation sur les logements vacants*. Asimismo, cuando la vivienda no está ocupada, existe la *taxe sur les logements vacants*, es decir, una tasa cuyo importe se incrementa con el paso del tiempo. Finalmente, en el caso de habitar una vivienda, el propietario siempre debe satisfacer una tasa llamada *taxe d'habitation*. En Bélgica, en concreto en Flandes, pueden aplicarse varias medidas fiscales para hacer frente a la oferta insuficiente de viviendas como la *activeringsheffing* o tarifa de activación, si existe desabastecimiento estructural de viviendas, o la *leegstandsheffing*, que es una tasa que se aplica a los grandes tenedores de viviendas vacías. Sin embargo, Bruselas y Valonia han dejado a los municipios que sancionen la deshabitación de las viviendas, sin que exista una normativa regional al respecto. Finalmente, en el Reino Unido no se han articulado estos impuestos sobre las viviendas vacías, aunque se eliminan las reducciones en el impuesto municipal denominado *Council Tax*, limitándolas desde el 50% al 10% hasta desaparecer, mediante la aprobación<sup>87</sup> de la *Local Government Act 2003*, si así lo deciden las autoridades municipales respecto de estas viviendas.

### **2.7.1. El impuesto sobre las viviendas vacías con la finalidad de adquirir viviendas para su arrendamiento social previsto en la Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012, de Cataluña**

La Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012, de Cataluña<sup>88</sup>, crea el impuesto sobre las viviendas vacías. La finalidad de este impuesto consiste en que, con la cuantía recaudada, la Administración adquiera viviendas para destinarlas al denominado *alquiler asequible*<sup>89</sup>, previsto en el art. 5 c), es decir, un arrendamiento social cuya renta

<sup>86</sup> HAFFNER, M., BOUNJOUH, H., "Belgium", *op. cit.*, pp. 36-37.

<sup>87</sup> Publicada en el *UKOD* de 18 de setiembre de 2003. Consultable en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/26/contents/enacted>.

<sup>88</sup> RIVAS NIETO, E., "El nuevo impuesto a las viviendas vacías catalán", *Housing: Newsletter de la Cátedra de Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili*, 4, 2016, pp. 21-22. MENÉNDEZ MORENO, A., "Nada es lo que parece. A propósito del impuesto sobre las viviendas vacías", *op. cit.*, pp. 13-17.

<sup>89</sup> La vivienda en alquiler asequible es aquella por la que el arrendatario satisface una renta inferior a la que fija para esta finalidad la orden del consejero competente en materia de vivienda, que establece los precios máximos de las viviendas con protección oficial y otras disposiciones relativas al Plan para el derecho a la vivienda, respecto a cada uno de los municipios de fuerte y acreditada demanda de vivienda.

se encuentra determinada heterónomamente por la Administración, por un plazo de como mínimo tres años; este plazo coincide con el plazo mínimo del art. 9 LAU 1994. En un primer momento, esta norma se encontró sometida a la Resolución<sup>90</sup> de 30 de octubre de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la Ley de Cataluña 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012. Ante la imposibilidad de resolver las discrepancias competenciales existentes, se impugnó la norma ante el Tribunal Constitucional, que procedió a suspender su eficacia con la admisión del recurso a trámite<sup>91</sup>.

Esta regulación tiene como antecedente normativo 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<sup>92</sup>. Esta norma preveía un recargo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en los inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente de hasta el 50%. El establecimiento de un recargo en este impuesto, aunque sin determinar el porcentaje del aumento, también se contiene en el art. 39.2 de la Ley 1/2010, de Andalucía, y en el art. 95 LMVC aunque ninguna de estas normas prevé que la cuantía recaudada en virtud de este recargo se afectará a la adquisición de viviendas para destinarlas al arrendamiento social. La DA 4 de la Ley 18/2007, de Cataluña, determina que el Gobierno de la Generalitat deberá impulsar las actuaciones necesarias para que el Gobierno del Estado apruebe el reglamento que permita hacer efectiva la disposición de la Ley del Estado 39/1988, reguladora de las haciendas locales, remisión que debe entenderse realizada al Real Decreto Legislativo 2/2004. Esta encomienda se refiere a la fijación por parte de los ayuntamientos de un posible recargo del impuesto sobre bienes inmuebles sobre las viviendas vacías o permanentemente desocupadas en los municipios respectivos. Este recargo se encuentra regulado en las Ordenanzas Fiscales de algunos municipios catalanes<sup>93</sup>. Por su falta de aplicación práctica, la DA 1 de la Ley 14/2015 dispone que se adoptarán medidas compensatorias o de coordinación

---

La renta fijada por dicha orden debe corresponder, en cualquier caso, a un 25% inferior a la de mercado. El plazo del contrato en alquiler asequible será de tres años como mínimo.

<sup>90</sup> BOE de 26.11.2015.

<sup>91</sup> BOE de 5.5.2016.

<sup>92</sup> BOE de 9.3.2004.

<sup>93</sup> Estos municipios son Valls, Calafell, Torredembarra y El Vendrell.

con aquellos ayuntamientos que ya tengan implantado dicho recargo, para evitar una doble imposición.

El impuesto sobre las viviendas vacías se configura como *directo*, y su objeto de gravamen es el incumplimiento de la función social del derecho de propiedad, contenido en el art. 33 CE, respecto de las viviendas que estén deshabitadas de forma permanente, como se dispone en su art. 1. Este objeto se concreta en el hecho imponible, que se refiere a la deshabitación permanente de las viviendas durante más de dos años<sup>94</sup> sin causa justificada, según prevé el art. 4, y la norma vincula el hecho imponible con la causa, que es el incumplimiento de la referida función social. En cuanto al *dies a quo* del plazo de dos años, el art. 7.1 de la norma advierte que se producirá en la fecha en que la vivienda este a disposición del propietario para ser habitada o para ceder su uso y que no exista causa que justifique su deshabitación. Para las viviendas de obra nueva, este plazo se iniciará a partir de los tres meses de la fecha del certificado final de obra.

El instrumento que permite controlar el número de viviendas vacías es el Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante<sup>95</sup>, previsto en la DA 1 del Decreto-ley 1/2015. El registro de viviendas deshabitadas también existe en la gestión de dichos impuestos en el País Vasco y Navarra<sup>96</sup>, aunque no incluye las ocupadas sin título habilitante, es decir, las que suponen la comisión del delito de ocupación, tipificado en el art. 245 del Código Penal. La determinación de estas viviendas se realiza conforme a los requisitos<sup>97</sup> para apreciarla y sus justas causas, previstas en el art. 8. Estas justas causas se refieren a que la vivienda:

- a) Sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución en lo que concierne a su propiedad. Este supuesto también se prevé en el art. 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, como justa causa de deshabitación a efectos de la expropiación temporal del usufructo, dispuesta en la actualidad en el Decreto-ley 1/2015.

---

<sup>94</sup> MENÉNDEZ MORENO, A., “Nada es lo que parece. A propósito del impuesto sobre las viviendas vacías”, *op. cit.*, p. 15, expresa sobre el cómputo de este plazo, en relación con la entrada en vigor de la norma, que carece de efecto retroactivo: “[e]sta última interpretación se ajusta a lo dispuesto en el artículo 10.2 de la LGT, según el cual «salvo que se disponga lo contrario, las normas tributarias no tendrán efecto retroactivo...», y computar el plazo que llevan desocupadas las viviendas antes de su entrada en vigor es una forma de retroactividad no prevista en la LIVV”.

<sup>95</sup> Véase *supra* apartado 4.1.1.1 del Capítulo Tercero.

<sup>96</sup> Véanse *infra* apartados 2.7.2 y 2.7.3 de este Capítulo.

<sup>97</sup> Véase *supra* apartado 4.1 del Capítulo Tercero.

- b) Se tenga que rehabilitar<sup>98</sup>.
- c) Esté hipotecada con cláusulas contractuales que imposibiliten o hagan inviable destinarla a un uso distinto al previsto cuando se otorgó la financiación. Ello debe haberse producido con anterioridad a la aprobación de esta norma y siempre que el sujeto pasivo y el acreedor hipotecario no formen parte del mismo grupo empresarial.
- d) Esté ocupada ilegalmente y el propietario pueda acreditarlo documentalmente.
- e) Forme parte de un edificio adquirido íntegramente por el sujeto pasivo en los últimos cinco años para su rehabilitación, siempre que tenga una antigüedad de más de cuarenta y cinco años, y contenga viviendas ocupadas que hagan inviable técnicamente el inicio de las obras de rehabilitación.

Este impuesto tiene carácter finalista según el art. 3 de la norma, esto es, constituye una excepción al principio de unidad de caja para la satisfacción de los gastos públicos, ya que los ingresos que se obtengan quedarán afectados a la financiación de las actuaciones protegidas por los planes de vivienda, en particular la adquisición de viviendas para su destino al arrendamiento social. Además, se prioriza la inversión de estos recursos a los municipios de donde se hayan obtenido. Este impuesto se devenga el 31 de diciembre de cada año, como dispone el art. 14, es decir, se tributa por las viviendas vacías existentes en esa fecha. Su liquidación, durante el mes de marzo, viene regulada en el Decreto 183/2016, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre las viviendas vacías<sup>99</sup>. El año 2016 se recaudaron con este impuesto 11,3 millones de euros, una cifra superior a la estimada de 8 millones, y con anterioridad a la impugnación de la norma la finalidad era adquirir un mínimo de 260 viviendas para su destino al arrendamiento social<sup>100</sup>, una actividad que ha quedado suspendida.

La gestión, recaudación e inspección de este impuesto corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña, en virtud del art. 16. El régimen sancionador viene dispuesto en

---

<sup>98</sup> En este caso, las obras deben justificarse con un informe emitido por un técnico con titulación académica y profesional que lo habilite como proyectista, director de obra o director de la ejecución de la obra en edificación residencial de viviendas, que debe indicar que las obras son necesarias para que la vivienda pueda tener las condiciones mínimas de habitabilidad exigidas por la normativa vigente. Solamente puede alegarse esta causa en un único período impositivo, y puede ampliarse a un segundo ejercicio siempre que se acredite que las obras se iniciaron durante el primero.

<sup>99</sup> DOGC de 19.2.2016.

<sup>100</sup> Esta información ha sido proporcionada por la Consejería de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda.

las infracciones y sanciones tipificadas para los tributos propios de la Generalitat, como dispone el art. 17. Es posible interponer un recurso de reposición, potestativamente, ante el mismo órgano que ha impuesto la sanción y la reclamación económico-administrativa ante la Junta de Finanzas, según prevé el art. 18.

La medida presenta como ventaja principal, respecto de la expropiación, que se autofinancia, es decir, que lo recaudado con esta medida se destina a mejorar el acceso a la vivienda mediante la constitución de arrendamientos asequibles. Sin embargo, esta medida tiene un inconveniente parecido al que se advierte en la expropiación temporal del uso, y es que su eficacia se verá supeditada a la cuantía recaudada porque solamente se pueden destinar esos recursos a la adquisición de viviendas para su arrendamiento. Además, este impuesto desvirtúa<sup>101</sup> la naturaleza jurídica del tributo, porque sanciona determinadas actividades económicas que no están legalmente sancionadas mediante un mecanismo recaudador que grava hechos imposables, y que no está pensado para sancionar determinados comportamientos, a cuyo efecto debería imponerse una sanción administrativa.

Este impuesto establece que los obligados tributarios sean las personas jurídicas previstas en el art. 9 como sujetos pasivos, que además cumplan con el hecho imponible de la medida, esto es, las personas jurídicas propietarias de viviendas vacías que lo estén sin causa justificada durante más de dos años. Se requiere la titularidad de la vivienda del obligado tributario de forma continuada, y se considera interrumpido el plazo mencionado cuando se haya ocupado la vivienda durante seis meses seguidos, de conformidad con el art. 7. También serán obligados tributarios las personas jurídicas titulares de un derecho de usufructo, de un derecho de superficie o de cualquier otro derecho real que otorgue la facultad de explotación económica de la vivienda.

Los grupos fiscales o grupos de sociedades pueden optar por tributar bajo el régimen de consolidación en este impuesto. En este caso no contribuyen en régimen individual porque la condición de sujeto pasivo recae sobre el *grupo fiscal*<sup>102</sup> o el *grupo de*

---

<sup>101</sup> MENÉNDEZ MORENO, A., “Nada es lo que parece. A propósito del impuesto sobre las viviendas vacías”, *op. cit.*, p. 15, considera que “gravan manifestaciones de riqueza socialmente «demonizadas» (en este caso la «acumulación» de la propiedad de viviendas), se destinan a fines socialmente «bendecidos» (el derecho a la vivienda) y se acotan los destinatarios (por lo general, también demonizados) para facilitar el control de su aplicación. Pero ello comporta una utilización heterodoxa del instituto jurídico del tributo, convertido en instrumento solapadamente sancionador”.

<sup>102</sup> Se encuentra definido en el art. 5 e) de la norma como “el conjunto de sociedades anónimas, limitadas y comanditarias por acciones, y las entidades de crédito a las que se refiere el artículo 67.3 del texto refundido de la Ley del impuesto sobre sociedades, aprobado por el Real decreto legislativo 4/2004, de 5 de marzo, residentes en territorio español formado por una sociedad dominante y todas las sociedades que

*sociedades*<sup>103</sup>. La sociedad dominante tiene la representación del grupo y está sujeta al cumplimiento de las obligaciones tributarias materiales y formales que deriven del régimen de consolidación fiscal.

La cuantificación del impuesto que el sujeto pasivo debe satisfacer, es decir, la base imponible, se regula en el art. 11. Esta se determina en función de los metros cuadrados de la vivienda mediante una escala de gravamen progresiva entre 10 y 30 euros el metro cuadrado. La cuota íntegra se calcula aplicando al número de metros cuadrados una escala de tipos de gravamen progresivos del 10, 15 y el 20%, según determina el art. 12. Las entidades que destinen las viviendas al denominado *alquiler asequible*, ya sea de manera directa o indirecta, o que utilicen sistemas de tenencia intermedia como la propiedad temporal o la propiedad compartida<sup>104</sup>, pueden reducir el tipo de gravamen<sup>105</sup> entre el 10% y el 100%.

Además, se establecen bonificaciones a los propietarios de viviendas vacías que las pongan a disposición del mercado de arrendamiento, y a quienes subvencionan parte de la cuantía del arrendamiento que sobrepasa el calificado de asequible, para modular la cuota líquida, como prevé el art. 13. A tal efecto, la DT 1 establece unas rentas máximas del *alquiler asequible*, mientras no se determinen otros límites máximos por parte del consejero competente en materia de vivienda: si la vivienda está en un municipio de fuerte y acreditada demanda de la zona geográfica A, de acuerdo con el Decreto 75/2014, la renta será de 400 euros mensuales; y en el caso de que la vivienda se encuentre en un municipio de fuerte y acreditada demanda de la zona geográfica B, de conformidad con el referido Decreto, la renta tendrá un valor de 300 euros mensuales.

El art. 10 establece unas exenciones al pago de este impuesto. La primera de ellas se refiere al sujeto y las restantes al objeto, y se concretan en:

---

dependen de ella”. Esta remisión debe entenderse realizada al art. 58 de la vigente Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, publicada en el BOE de 28.11.2014.

<sup>103</sup> Se halla descrito en el art. 5 d) de la ley como “el conjunto de sociedades en el que una de las sociedades tiene o puede tener, directa o indirectamente, el control de otra o de otras, en los términos del artículo 42 del Código de comercio”.

<sup>104</sup> Véase *infra* apartado 3.3 de este Capítulo.

<sup>105</sup> Respecto del tipo de gravamen, RIVAS NIETO, E., “El nuevo impuesto”, *op. cit.*, p. 21, precisa que “la redacción originaria de la Ley [...] determinaba un tipo de gravamen diferente a la versión actual y se hacía pagar en función del número de viviendas, entre 500 y 1.650 euros/vivienda y además estaban exentas las viviendas que tuvieran una superficie útil de más de 120 m<sup>2</sup> (exención que ha desaparecido en la Ley actual)”. El texto originario fue publicado en el BOPC de 28.7.2014.

- a) Las entidades del tercer sector de la red de viviendas de inserción que regula el Plan para el derecho a la vivienda y las entidades inscritas en el Registro de entidades y establecimientos de servicios sociales de Cataluña.
- b) Las viviendas protegidas con calificación oficial vigente, si su desocupación conlleva la aplicación de los mecanismos sancionadores regulados por la Ley 18/2007.
- c) Las viviendas ubicadas en zonas de escasa demanda residencial acreditada, de acuerdo con lo establecido por el Plan territorial sectorial de vivienda.
- d) Las viviendas puestas a disposición de programas sociales de vivienda, convenidos con la Administración, para ser destinadas a programas de arrendamiento social.
- e) Las viviendas destinadas a usos regulados por la legislación turística o a otras actividades económicas no residenciales. Esta exención puede relacionarse con la exclusión normativa del ámbito de aplicación del arrendamiento forzoso de las viviendas de uso turístico<sup>106</sup>. En el caso de viviendas de uso turístico resulta necesario, además, que estén inscritas en el registro gestionado por el departamento competente en materia de turismo. Esta exención se producirá en los siguientes casos:
  - a') Cuando sus titulares puedan acreditar que han desarrollado la actividad dentro de los últimos dos años.
  - b') Cuando hayan satisfecho los tributos correspondientes a la actividad desarrollada.
  - c') Cuando hayan declarado los ingresos obtenidos por esta actividad.

### **2.7.2. El canon por vivienda deshabitada de la Ley 3/2015 del País Vasco**

El País Vasco también ha creado recientemente el canon por vivienda deshabitada, regulado en el art. 57 de la Ley 3/2015. Este impuesto grava las viviendas declaradas deshabitadas y los ingresos por este concepto dotarán el patrimonio municipal de suelo, es decir, estos ingresos también tienen carácter finalista como los de la norma catalana,

---

<sup>106</sup> Véase *supra* apartado 4.3.3 del Capítulo Tercero.

aunque no se prevé la adquisición de viviendas para su arrendamiento. La gestión de las viviendas que estén deshabitadas se realizará mediante el Registro de viviendas deshabitadas, previsto en el art. 58. Su imposición tiene carácter extrafiscal por parte de los ayuntamientos correspondientes. El sujeto pasivo de la medida está formado por las personas físicas y jurídicas, así como las herencias yacentes, comunidades de bienes y demás entidades que, aun carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio separado, susceptible de imposición, y que sean titulares del derecho de propiedad de la vivienda deshabitada, siempre que estén en posesión del derecho de uso de la vivienda. Cuando el derecho real de goce o disfrute sobre las viviendas deshabitadas no corresponda al propietario, el canon recaerá sobre los titulares del citado derecho real.

El devengo del canon tendrá carácter anual y a partir de que la declaración de vivienda deshabitada, regulada en el art. 56, gane firmeza en vía administrativa. El gravamen se fija en un importe de 10 euros por cada metro cuadrado útil y año, que se incrementará un 10% por cada anualidad que la vivienda permanezca en dicha situación, sin que pueda superar tres veces el importe inicial.

### **2.7.3. El impuesto sobre las viviendas deshabitadas de 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 Locales de Navarra: su configuración como una medida recaudatoria no finalista**

En Navarra, se dispone el impuesto sobre viviendas deshabitadas en el art. 2 de 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 Locales de Navarra. El art. 184 de la Ley Foral 2/1995 determina que el hecho imponible se focaliza en la titularidad de viviendas radicadas en el término municipal que figuren en el Registro de Viviendas Deshabitadas, regulado en la Ley Foral 10/2010.

Respecto de los sujetos pasivos, el art. 185 establece que este impuesto recae sobre las personas físicas y jurídicas, las herencias yacentes, las comunidades de bienes y demás entidades que, aun carentes de personalidad jurídica, constituyen una unidad económica o un patrimonio separado. Para que estos sujetos se conviertan en los obligados tributarios deben ser, además, titulares del derecho de propiedad de viviendas deshabitadas sobre las que no recaigan derechos reales de goce o disfrute, o titulares de



un derecho real de goce o disfrute sobre viviendas deshabitadas, cuando aquel no corresponda al propietario.

Esta norma establece unas exenciones al pago del impuesto en el art. 186, por razón de la situación personal del titular o de su implicación en la reversión de la deshabitación. Las exenciones solamente pueden aplicarse a una sola vivienda, en el caso de que el propietario sea titular de varias viviendas deshabitadas. Estas exenciones tienen por objeto, en primer lugar, las viviendas cuyos titulares se refieran a funcionarios públicos que desempeñen sus funciones fuera de la localidad en la que esté situada la vivienda. En segundo lugar, aquellas viviendas cuyos titulares sean trabajadores desplazados temporalmente a una población distinta de la de su residencia habitual por razones técnicas, organizativas o de producción, o bien por contrataciones referidas a la actividad empresarial, o cuando los trabajadores estén sujetos a movilidad geográfica. Respecto de esta exención, cabe señalar que es la que se propone en el ámbito de la constitución forzosa<sup>107</sup>, porque además incluye en ella a la primera causa aludida. Finalmente, las viviendas que hayan sido puestas a disposición de la Administración para ser utilizadas como arrendamiento social. Esta exención también se contiene en el art. 10 de la Ley 14/2015, de Cataluña.

La cuota de este impuesto viene regulada en el art. 188, cuyo gravamen es progresivo, porque deberá estar comprendido entre el 0,10 y el 0,50% para el primer año en el que la vivienda figure en el Registro de Viviendas Deshabitadas, entre el 0,50 y el 1% para el segundo año, y entre el 1 y el 1,5% para el tercer año y sucesivos. Los tipos de gravamen tienen carácter común para todo el término municipal. El devengo del impuesto se produce cuando se dicte la resolución de declaración de vivienda deshabitada, según determina el art. 189. Con posterioridad al primer devengo, los siguientes se realizarán el primer día de cada año mientras la vivienda figure activa en el Registro de Viviendas Deshabitadas.

Para poder proceder a la exacción del impuesto correctamente, el art. 190 establece un censo de viviendas deshabitadas. El Departamento competente comunicará de oficio a cada ayuntamiento las altas y bajas que se produzcan en el Registro de Viviendas Deshabitadas referidas a su respectivo término municipal. La finalidad consiste en que, una vez esté practicada el alta en el Registro, el ayuntamiento lo notifique al titular con indicación de la base imponible y del tipo de gravamen vigente.

---

<sup>107</sup> Véase *supra* apartado 3.3.4 del Capítulo Segundo.

#### 2.7.4. Constitucionalidad del impuesto sobre las viviendas vacías

Conforme al art. 157.1 b) CE, una parte de los recursos de las Comunidades Autónomas están formados por sus tributos propios<sup>108</sup>, sobre los que tienen competencia de acuerdo con el art. 133.2 CE, relativo a la autonomía financiera<sup>109</sup>. Para proceder correctamente al análisis constitucional, se atenderá al art. 31.1 CE, que determina los principios sustantivos del Derecho Tributario<sup>110</sup>. Estos se concretan en el principio jurídico-formal de reserva de ley y en los principios jurídico-materiales, que se sintetizan en los principios de justicia tributaria, integrados por el principio de generalidad e igualdad tributaria, el principio de capacidad económica, y el principio de progresividad de no confiscatoriedad. Además, también se examinarán los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad, y el principio de territorialidad y de no discriminación. Como consideración inicial previa al análisis, cabe constatar que algunos de estos principios no solamente se vulneran en la norma catalana, aunque por el momento ha sido la única impugnada.

En lo que se refiere al *principio jurídico-formal de reserva de ley*, es decir, que todo el contenido impositivo debe estar regulado por una norma con rango de ley, existe una contravención. Esta vulneración se produce mediante una deslegalización –es decir, la derogación de una ley por una norma de rango inferior, alterando así la jerarquía

<sup>108</sup> ENTRENA CUESTA, R., “Artículo 157”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 2632-2642. MARTÍN QUERALT, J., “Artículo 157”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009, pp. 2599-2627.

<sup>109</sup> La STC 37/1987 de 26 de marzo, RTC 1987\37, estableció que la autonomía significa la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias y, por tanto, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas. Según la STC 76/1983 de 5 de agosto, RTC 1983\76, el principio de autonomía financiera implica pluralidad, y en consecuencia solo se atentaría contra dicho principio cuando se prohíba su disparidad arbitraria. Véase en el mismo sentido la STC 150/1990 de 4 de octubre, RTC 1990\150. CASADO OLLERO, G., “Artículo 133”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009, pp. 2017-2038. CAZORLA PRIETO, L. M., “Artículo 133”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 2241-270.

<sup>110</sup> Respecto de los principios jurídico-materiales, véanse COLLADO YURRITA, M. A., MORENO GONZÁLEZ, S., “Principios constitucionales del Derecho Financiero. Principios materiales”, en LUCHENA MOZO, G. M., COLLADO YURRITA, M. A., *Derecho tributario. Parte General*, Barcelona, Atelier, 2013, pp. 111-136, y en relación con los principios jurídico-formales, véanse COLLADO YURRITA, M. A., ROMERO FLOR, L. M., “Principios constitucionales del Derecho Financiero. Principios formales”, en LUCHENA MOZO, G. M., COLLADO YURRITA, M. A., *Derecho tributario. Parte General*, Barcelona, Atelier, 2015, pp. 139-156. Complementariamente, atiéndanse AGUALLO AVILÉS, A., BUENO GALLARDO, E., “Artículo 31”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009, pp. 861-882, y CAZORLA PRIETO, L. M., “Artículo 31”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 715-738.

normativa—, debido a la existencia de una norma en blanco contenida en el art. 5 c) de la Ley 14/2015, de Cataluña, no así en las normas del País Vasco y de Navarra. La ley hace una remisión normativa a una futura orden del consejero competente, que regule la noción de vivienda en alquiler asequible. Esta noción resulta necesaria para la apreciación del hecho imponible, de manera que su determinación no cumple en su totalidad con el principio de reserva de ley.

El principio de *generalidad e igualdad tributaria*<sup>111</sup> implica que no se puede producir ninguna discriminación o privilegio en el reparto de la carga tributaria, salvo que existan razones de interés general. Por este motivo, este principio se encuentra estrechamente vinculado con el de igualdad, previsto como criterio genérico de actuación en el art. 14 CE, y en el ámbito tributario en el art. 31.1 CE. Dicho principio exige que las situaciones económicamente iguales tengan el mismo tratamiento fiscal.

Estas exigencias se respetan en el art. 57 LVPV y en el art. 2 de la Ley Foral 31/2013, de Navarra, que se aplican con independencia de si la naturaleza del sujeto pasivo corresponde a una persona física o jurídica. Ello no sucede en la normativa catalana, que recae solamente en las personas jurídicas o grupos de sociedades, excluyendo a las personas físicas, según se prevé en el art. 9 de la Ley 14/2015. No existe ninguna razón legítima para justificar esta desigualdad<sup>112</sup> en la determinación del sujeto pasivo, porque el derecho de propiedad también se articula en términos de igualdad y conforme a su función social. Sucede un fenómeno parecido al del ámbito de aplicación de la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas —a excepción de la normativa catalana, en ese caso—, que solamente se aplica a las personas jurídicas.

En ambos casos sería deseable una aplicación extensiva a todo incumplimiento de la función social del derecho de propiedad, con independencia del sujeto y de la acumulación de viviendas vacías<sup>113</sup>, de modo que únicamente cabe admitir restricciones

---

<sup>111</sup> La jurisprudencia del Tribunal Supremo considera que las características de los principios de generalidad e igualdad tributaria son: “[l]a abstracción y la impersonalidad: su opuesto, la alusión intuitu personae, la acepción de personas”. Véanse las SSTs, 3ª, de 2.6.1986, RJ 1986\3316, de 16.2.2009, RJ 2009\1800, y de 9.12.2014, RJ 2014\6282. En cuanto a las razones de interés general, no podrán alegarse cuando el criterio respecto de la carga pública esté carente de cualquier justificación razonable, como se expresa en las SSTC 134/1996 de 22 de julio, RTC 1996\134, y 10/2005 de 20 de enero, RTC 2005\10.

<sup>112</sup> Véanse ROVIRA FERRER, I., “La constitucionalidad del impuesto catalán sobre Viviendas Vacías”, *Revista Técnica Tributaria*, 110, 2015, p. 53, MENÉNDEZ MORENO, A., “Nada es lo que parece. A propósito del impuesto sobre las viviendas vacías”, *op. cit.*, p. 15, y TORNOS MAS, J., “El acceso a la vivienda”, *op. cit.*, pp. 2867-2869.

<sup>113</sup> Cfr. MENÉNDEZ MORENO, A., “Nada es lo que parece. A propósito del impuesto sobre las viviendas vacías”, *op. cit.*, p. 15, quien considera que “los destinatarios han de serlo, forzosa y exclusivamente, titulares de un número relevante de viviendas como para incidir en ese mercado y

por razón del objeto, por entender que determinadas actividades económicas o usos habitacionales deben estar tolerados. Esta aplicación extensiva ya la formuló el Tribunal Constitucional<sup>114</sup> en relación con el impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, porque de esta manera existe una vinculación entre la tributación soportada a la consecución del fin perseguido y el completo sometimiento a gravamen del hecho imponible, con independencia de su sujeto pasivo.

El respeto al principio de *capacidad económica* conlleva que toda imposición tributaria debe ser consecuencia de una constatación, directa o indirecta, de riqueza, como manifestación de capacidad económica. En la normativa analizada se grava la falta de producción de renta, y por tanto se revela como un elemento indicativo de riqueza potencial<sup>115</sup> y de capacidad económica. Pese a esta consideración, se restringen los supuestos gravados y solamente se establece un único criterio para cuantificar el impuesto, prescindiendo de otras características de la vivienda más allá de su superficie, aunque es un criterio cuantitativo y por tanto objetivo.

El principio de *progresividad* puede definirse como la exigencia de que, a medida que aumente la riqueza del obligado tributario y por tanto su capacidad económica, se incremente su colaboración en el sostenimiento de los gastos públicos, más allá de su incremento proporcional. El principio de *progresividad* y el principio de *no confiscatoriedad* están estrechamente relacionados, porque la prohibición de la confiscatoriedad constituye un límite del principio de progresividad. Esta prohibición consiste en que no se puede incautar o expropiar la capacidad económica que se pretendía gravar, es decir, que no cabe la vulneración de la propiedad privada por el deber de contribuir. Por tanto, este principio es una garantía de la naturaleza recaudadora y redistributiva del sistema tributario. El Tribunal Constitucional<sup>116</sup> ha complementado este límite afirmando que su respeto impone la obligación de no agotar la riqueza imponible.

---

resultar así eficaz la exigencia del IVV. Y esta situación concurre únicamente en las entidades financieras y en las promotoras inmobiliarias, y en las primeras, además, involuntariamente, porque la titularidad y explotación de viviendas no es fruto del adecuado desempeño de su objeto social, sino la consecuencia, indirecta e indeseada, del fracaso en el ejercicio del mismo”.

<sup>114</sup> Véase la STC 289/2000 de 30 de noviembre, RTC 2000\289.

<sup>115</sup> La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha admitido la riqueza potencial como manifestación económica que puede ser gravada por vía impositiva. Véase la STC 37/1987 de 26 de marzo, RTC 1987\37, en relación con el impuesto andaluz sobre tierras infrutilizadas, previsto en la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, publicada en el BOE de 6.7.1984. Véase también la STC 186/1993 de 7 de junio, RTC 1993\186, respecto del impuesto extremeño de dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento, dispuesto en la Ley 1/1986, de 2 de mayo, sobre la Dehesa en Extremadura, publicado en el BOE de 15.5.1986. En el mismo sentido se expresa la STC 14/1998 de 22 de enero, RTC 1998\14.

<sup>116</sup> STC 150/1990 de 4 de octubre, RTC 1990\150.

La previsión del impuesto sobre las viviendas vacías realizada en Cataluña respeta estos principios, porque disponen que se aplique mayor gravamen a medida que aumente la base imponible, en su art. 12. En cambio, se establecen tipos de gravamen proporcionales en el art. 57 LVPV y en el art. 2 de la Ley Foral 31/2013, de Navarra, que modifica el art. 188 de la Ley Foral 2/1995. En estos casos, la capacidad económica del obligado tributario debería reconducirse hacia la aplicación de unos tipos de gravamen progresivos en función de dicha capacidad, y no incrementar únicamente la cuantía proporcional en función del tiempo de deshabitación de la vivienda.

Es necesario señalar que todas las normas respetan el principio de no confiscatoriedad, porque la determinación del hecho imponible en función de la superficie de la vivienda permite respetar la capacidad económica del sujeto pasivo. Además, si analizamos los restantes tributos que recaen sobre el mismo objeto de imposición, no se produce una carga excesiva susceptible de ser inconstitucional<sup>117</sup>, porque en este caso el objeto de tributación se concreta en la renta dejada de obtener por la función social de la propiedad, un elemento que no se encuentra gravado por ningún otro tributo.

Según el art. 156.1 CE, las Comunidades Autónomas gozan de autonomía para desarrollar sus competencias con arreglo a los *principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad*<sup>118</sup>. En aplicación de este principio, el art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas<sup>119</sup>, dispone que los impuestos que establezcan las Comunidades Autónomas no pueden recaer sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales, para evitar una doble imposición. Este precepto ha sido reinterpretado teleológicamente por el Tribunal Supremo<sup>120</sup>, siguiendo la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional. Esta

---

<sup>117</sup> Al respecto, véase la STC 150/1992 de 19 de octubre, RTC 1992\150, que precisó que el sistema fiscal también es confiscatorio si “mediante la aplicación de diversas figuras tributarias vigentes, se llegara a privar al sujeto pasivo de sus rentas y propiedades, con lo que además se estaría desconociendo, por la vía fiscal indirecta, la garantía prevista en el art. 33.1 de la Constitución”.

<sup>118</sup> MARTÍN QUERALT, J., “Artículo 156”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009, pp. 2585-2597. ENTRENA CUESTA, R., “Artículo 156”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, pp. 2624-2631.

<sup>119</sup> BOE de 1.10.1980. ROVIRA FERRER, I., “La constitucionalidad”, *op. cit.*, p. 43, precisa que este precepto permitía que las Comunidades Autónomas gestionarían tributos sobre las materias reservadas a los entes locales, pero ante los conflictos que la restricción de la potestad tributaria autonómica generó, la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, publicada en el BOE de 19.12.2009, estableció la prohibición del doble gravamen del hecho imponible. BORRERO MORO, C. J., “Razones y encaje constitucional de una reforma: artículo 6.3 LOFCA”, *Civitas. Revista española de derecho financiero*, 146, 2010, pp. 327-370.

<sup>120</sup> Véanse la STS, 3ª, de 17.2.2014, RJ 2014\1636, y las SSTC 194/2000 de 9 de julio, RTC 2000\194, 276/2000 de 16 de noviembre, RTC 2000\276, 289/2000 de 30 de noviembre, RTC 2000\289, 73/2011 de

doctrina exige que se tiene que analizar la regulación del hecho imponible atendiendo no solo al citado precepto, sino también a los restantes elementos del tributo que se encuentran conectados con el hecho imponible, es decir, los sujetos pasivos, la base imponible, la capacidad económica gravada, y los supuestos de no sujeción y exención, porque el hecho imponible tiene que constituir una manifestación de riqueza.

Sentadas estas bases, cabe apreciar que existe una doble imposición entre el impuesto sobre las viviendas vacías, de carácter autonómico, y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles<sup>121</sup>, de competencia municipal. Esta doble imposición se sustenta en que el art. 61.1 d) 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<sup>122</sup>, determina que el hecho imponible del Impuesto sobre Bienes Inmuebles es el derecho de propiedad, cuando las normas autonómicas gravan las viviendas vacías en régimen de propiedad. Aunque el tributo autonómico incida en la infrautilización de una vivienda en propiedad y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la titularidad de determinadas viviendas, en definitiva ambos gravan el dominio. Esta doble imposición es el principal motivo por el que se impugnó la norma catalana ante el Tribunal Constitucional, puesto que regula el mismo hecho imponible que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles e invade la competencia de desarrollo reglamentario del Estado sobre este impuesto.

Por su parte, el art. 63.1 considera como sujetos pasivos del impuesto a las personas físicas, jurídicas, a las sociedades civiles y entidades sin personalidad del art. 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria<sup>123</sup>, y a las sociedades y los grupos fiscales sean propietarias o titulares de derechos reales que otorguen la facultad de explotación económica de dichas viviendas. Estas normas autonómicas determinan que los sujetos pasivos sean las personas físicas y jurídicas –en el art. 2 de la Ley Foral

---

19 de mayo, RTC 2011\19, 122/2012 de 5 de junio, RTC 2012\122, 210/2012 de 14 de noviembre, RTC 2012\210, y el ATC 71/2008 de 26 de febrero, RTC 2008\71.

<sup>121</sup> Cfr. ROVIRA FERRER, I., “La constitucionalidad”, *op. cit.*, p. 43, descarta que se produzca una doble imposición respecto del Impuesto sobre el patrimonio y respecto del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, porque existen diferencias en el hecho imponible y, además, el ámbito subjetivo no es coincidente, porque este impuesto solamente se aplica a las personas físicas. PONCE SOLÉ, J., “Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda”, *op. cit.*, consultable en: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>, quien expresa que no cabe deducir una doble imposición porque “el hecho imponible del mismo es distinto a otros tributos estatales (como el Impuesto sobre el Patrimonio) y de acuerdo con los FJ 13 y 14 de la citada STC 37/1987, las CCAA “en relación con una misma materia impositiva, el legislador pueda seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias distintas”. Negarlo supone, en realidad, confundir los conceptos de materia imponible u objeto del tributo y de hecho imponible”.

<sup>122</sup> BOE de 9.3.2004.

<sup>123</sup> BOE de 18.12.2003.

31/2013, de Navarra, y en el art. 57 LVPV–, y las personas jurídicas propietarias de viviendas vacías y las personas jurídicas titulares de un derecho de usufructo, según el art. 9 de la Ley 14/2015, de Cataluña. Por este motivo, el sujeto pasivo de ambos impuestos acaba siendo el mismo cuando el objeto recae en las viviendas vacías. En relación con los restantes elementos del tributo a que hacía referencia la jurisprudencia, resulta necesario advertir que no se subsana esta duplicidad por el hecho de que la base imponible sea divergente. Pese a que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles se componga del valor catastral de los bienes inmuebles –según el art. 65 del Real Decreto Legislativo 2/2004– y el impuesto sobre las viviendas vacías de la superficie de la vivienda, la determinación del valor catastral está condicionado por la superficie de las viviendas, como dispone el art. 23.2 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario<sup>124</sup>.

En cuanto al principio de territorialidad y no discriminación<sup>125</sup>, que viene dispuesto en el art. 157.2 CE y en el art. 9 de la Ley Orgánica 8/1980, cabe señalar que exige que la autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas no se ejerza de forma ajena al Estado y al resto de territorios, es decir, que no afecte a la libre circulación de mercancías y servicios. Por tanto, las medidas tributarias no pueden tener alcance más allá del territorio en el que se prevén. En consecuencia, ninguna de las normas plantea problemas constitucionales en este extremo, puesto que el ámbito territorial de aplicación se circunscribe a la Comunidad Autónoma.

### **3. Propuestas *de lege ferenda* alternativas al arrendamiento forzoso de vivienda**

Ante los inconvenientes que presenta la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, resulta necesario plantear algunas alternativas *de lege ferenda*. El propósito es adoptar una solución equilibrada para dar respuesta a los supuestos habilitadores que prevén las normas de expropiación temporal del uso de viviendas, y esto se concreta en un instrumento aplicable en abstracto a todas ellas que sirva de modelo de intervención. Hasta ahora el modelo utilizado ha sido el expropiatorio, pero por los problemas aludidos conviene plantear un nuevo paradigma: un arrendamiento forzoso constituido por fases, cuya finalización comporte la ejecución subsidiaria de la celebración de dicho arrendamiento, y que implica superar el mecanismo expropiatorio como instrumento.

---

<sup>124</sup> BOE de 8.3.2004.

<sup>125</sup> ENTRENA CUESTA, R., “Artículo 157”, *op. cit.*, pp. 2632-2642. MARTÍN QUERALT, J., “Artículo 157”, *op. cit.*, pp. 2599-2627.

Dicho arrendamiento forzoso constituido por fases sería el instrumento más adecuado de los que se propondrán. También se estudiará la posibilidad de articular un procedimiento especial de expropiación forzosa cuando el objeto sean las viviendas deshabitadas, con la pretensión de agilizar el mecanismo, y finalmente la articulación en España de las formas de gestión de viviendas vacías cercanas al arrendamiento forzoso previstas en el Reino Unido, Francia y Bélgica.

### **3.1. El arrendamiento forzoso de vivienda por fases: especial referencia a la ejecución subsidiaria**

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

En una *primera fase*, la Administración declara el *incumplimiento del uso habitacional*, conforme a los requisitos establecidos para apreciar la deshabitación previstos en las normas de expropiación temporal del uso de viviendas, en particular el tiempo de deshabitación<sup>126</sup>, y las circunstancias económicas exigidas. Obsérvese que esta fase cumple la misma función que el acuerdo de necesidad de ocupación en el procedimiento de expropiación forzosa. La Administración, con posterioridad a esta declaración, debe requerir al propietario para que destine la vivienda al uso habitacional por sí, mediante la persona que considere oportuna o realizando un arrendamiento. El plazo en el que debería destinarse la vivienda al uso habitacional tendría que ser de tres meses, porque coincide con el que dispone el futuro ocupante de la vivienda arrendada respecto de la cual no proceden las prórrogas del plazo mínimo del arrendamiento, una vez ha transcurrido el primer año, en caso de necesidad del arrendador, de su cónyuge o de determinados parientes, según prevé el art. 9.3 LAU 1994.

Si no se habita la vivienda en este plazo, aunque debería permitirse el cumplimiento voluntario de dicho requerimiento en cualquiera de las fases del arrendamiento forzoso,

---

<sup>126</sup> El art. 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, exige para considerar una vivienda como deshabitada que esté en esta situación durante más de dos años. El País Vasco exige que la deshabitación sea de dos años. Este plazo se reduce a seis meses en el curso de un año en Andalucía, Navarra y Canarias. El plazo de seis meses indicado y el de dos años del País Vasco son consecutivos, es decir, no se pueden interrumpir, a diferencia de la legislación catalana.



se pasaría a la *segunda fase*: es la fase consistente en que la *Administración impone al propietario la celebración de un arrendamiento mediante un acto administrativo*. La contraparte está formada por quien se encuentre sometido a la medida ejecutiva de lanzamiento y carezca de solución habitacional, en virtud de lo previsto en la legislación de Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura. Todas estas normas se aplican a los procesos de ejecución hipotecaria, y la norma vasca lo amplía a los arrendatarios sujetos al procedimiento de desahucio por impago de rentas, de manera que es necesario plantear la medida en ambos supuestos. En todos estos casos deberá articularse un registro de aspirantes a arrendatarios, como se previó en el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas, para otorgar seguridad jurídica a los sujetos pasivos de la medida de arrendamiento forzoso.

En el caso de que el propietario incumpla la obligación de arrendar la vivienda, como se trata de un deber, la Administración tiene dos alternativas para hacer efectivo su cumplimiento dentro de los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos, entre los que se encuentran el apremio sobre el patrimonio y la compulsión sobre las personas, que no proceden en este caso. La primera opción de que dispone consiste en sancionar este comportamiento si el legislador lo ha tipificado como una infracción. La segunda iniciativa posible es recurrir a la *ejecución subsidiaria de los actos administrativos*, que es la *tercera fase del arrendamiento* que se propone. Este medio de ejecución forzosa en el ámbito del arrendamiento no tiene parangón, aunque se utiliza en caso de incumplimiento de las obras de conservación ordenadas por la Administración.

Esta fase consiste en que la Administración, de forma subsidiaria, dará cumplimiento a esta obligación del propietario. Por tanto, formalizará el contrato de arrendamiento, cuyas partes serán el propietario y un beneficiario que la propia Administración determine. Una vez se haya perfeccionado por voluntad de la Administración y del beneficiario este contrato, es posible que para que pueda hablarse de contrato las partes, pacten su contenido. Si no existe acuerdo entre las partes sobre el contenido contractual, para evitar que no se realice el arrendamiento forzoso, vendrá determinado por la Administración; en este caso la imposición del arrendamiento y de todos los efectos impide que se pueda calificar esta relación jurídica de contrato.

La *ejecución subsidiaria*, regulada en el art. 102 de la Ley 39/2015, consiste en la ejecución de un acto administrativo por parte de la Administración o quien esta

determine con cargo al administrado, cuando haya sido incumplido, exista un previo apercibimiento de la Administración y se trate de actos no personalísimos. Por tanto, supone la ejecución de lo que el acto administrativo obligaba. Esta ejecución transforma la obligación inicialmente impuesta en otras dos sin agravar la situación del sujeto ejecutado, a diferencia de los otros medios de ejecución forzosa: la de soportar la actuación de otro sujeto, en este caso la Administración, y la de satisfacer los gastos. El importe de los gastos, daños y perjuicios se liquidará provisionalmente y con anterioridad a la ejecución, sin perjuicio de la liquidación definitiva. La ejecución subsidiaria se corresponde con una *limitación administrativa de derechos* y un *límite en interés público*, porque se trata de una actuación posterior y subordinada al ejercicio del derecho de que se trate, y tiene como característica principal la improcedencia de indemnización<sup>127</sup>. Este medio de ejecución forzosa se informa de los siguientes principios<sup>128</sup>:

a) El principio de *interdicción de la arbitrariedad*. Este límite se encuentra previsto en el art. 9.3 CE. La elección del medio de ejecución forzosa no constituye un ejemplo de facultad discrecional por cuanto la ejecución subsidiaria se realiza en los actos no personalísimos en los que no proceda la compulsión sobre las personas<sup>129</sup>.

b) El principio de *favor libertatis*. El art. 100.2 de la Ley 39/2015 dispone que en caso de ser varios los medios de ejecución admisibles, debe elegirse el menos restrictivo de la libertad individual. En este sentido, la ejecución subsidiaria no supone una merma en el patrimonio del administrado, a diferencia de la multa coercitiva, y permite una ejecución del acto administrativo en los mismos términos en los que fue dictado, con lo que el cumplimiento es perfecto. Por este

<sup>127</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, op. cit., pp. 114-118.

<sup>128</sup> CALVO SALES, T., *Manual práctico de la ejecución subsidiaria*, op. cit., pp. 129-136. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, op. cit., p. 842, expresan sobre la *ejecución subsidiaria* que en virtud de las garantías que conlleva “supone, pues, en último término, la conversión de la obligación que el acto impone en una deuda pecuniaria, susceptible de ser satisfecha por la vía de apremio [...] si el obligado sigue resistiéndose a esta nueva forma de cumplimiento”. En el mismo sentido se expresan REBOLLO PUIG, M., “El Procedimiento administrativo de ejecución subsidiaria”, *Revista del Poder Judicial*, 57, 2000, pp. 321-394, GARCÍA VALDERREY, M. A., “La Ejecución subsidiaria como medio de ejecución forzosa de las órdenes de ejecución”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 62, 2007, pp. 6-21, y CHINCHILLA PEINADO, J. A., “La ejecución subsidiaria en materia de urbanismo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 164, 1998, pp. 29-71.

<sup>129</sup> Cabe precisar que la interdicción de la arbitrariedad se manifiesta sobre los otros medios de ejecución forzosa en que el apremio sobre el patrimonio debe realizarse para la recaudación de cantidades líquidas, la compulsión sobre las personas para actos personalísimos de no hacer o de soportar, y las multas coercitivas para los actos personalísimos en los que no proceda la compulsión.

motivo, este medio de ejecución forzosa ha sido calificado por la doctrina como el instrumento más idóneo de ejecución forzosa de los que dispone la Administración. No pueden simultanearse varios medios de ejecución forzosa a la vez contra el mismo obligado y por la misma obligación, es decir, no cabría imponer una sanción junto con la ejecución subsidiaria, pero resulta factible imponer una sanción y, en caso de persistir el incumplimiento, ejecutar subsidiariamente el acto.

c) El principio de *proporcionalidad*. El art. 103 CE y el art. 100.1 de la Ley 39/2015 prevén que en la ejecución forzosa la Administración deberá actuar conforme al principio de proporcionalidad. Esto implica que no podrá efectuarse una ejecución subsidiaria que exceda de lo previamente ordenado o que resulte demasiado gravosa al interesado.

d) El principio de *mínima intervención*. Este principio se objetiva en que las actuaciones que se realicen en la ejecución subsidiaria sean las estrictamente imprescindibles, sin incurrir en excesos o gastos suntuarios.

e) Las garantías de la *previa instrucción de un procedimiento*. La legalidad en las actuaciones derivadas de la ejecución subsidiaria se sustenta en la existencia de un previo acto de mandato y en la exigencia de un acto administrativo previo que fundamente dicha actuación, en virtud del principio *nulla executio sine titulo*, según dispone el art. 97 de la Ley 39/2015. Esta resolución administrativa debe formular al interesado un apercibimiento de ejecución forzosa, concediéndole un plazo para la ejecución voluntaria de lo ordenado. En caso de no cumplirse estos requisitos, la actuación administrativa podrá calificarse de vía de hecho, regulada en el art. 51.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa<sup>130</sup>, en adelante LJCA.

En definitiva, la ejecución subsidiaria permite que la Administración, previo dictado de un acto administrativo que impone la obligación de celebrar un contrato de arrendamiento que ha sido incumplido por el sujeto obligado, pueda materializar dicho acto sin necesidad de expropiar la vivienda ni sancionar el incumplimiento, y por tanto sin ser titular del derecho de uso que se cede en el arrendamiento. En consecuencia,

<sup>130</sup> BOE de 14.7.1998. En relación con la vía de hecho, véase *supra* apartado 3.13 del Capítulo Quinto.

únicamente se requiere que la Administración genere una obligación al particular de arrendar la vivienda que posteriormente ejecute si existe incumplimiento.

De esta manera, se valida jurídicamente el acto administrativo firme mediante la ejecución subsidiaria, y se reafirma la supremacía de la Administración en el dictado de actos administrativos dotados de ejecutividad –es decir, presunción de validez– y ejecutoriedad –esto es, la obligatoriedad de los actos administrativos–, ya que en caso contrario serían meras declaraciones de intención. La ejecución subsidiaria<sup>131</sup> ampara la ejecución de actos administrativos por parte de la Administración, por la presunción de legalidad de que gozan y la autotutela declarativa, de modo que no requiere de la intervención de un órgano jurisdiccional a tal efecto, suponiendo una excepción a la potestad jurisdiccional consagrada en el art. 117.3 CE.

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

### **3.2. La expropiación temporal del uso de viviendas como procedimiento especial**

Otra alternativa posible a la expropiación temporal del uso de viviendas, para evitar los problemas aludidos, consiste en crear un procedimiento especial de expropiación forzosa dentro de los previstos en el Título Tercero de la LEF, inspirándose en los requisitos establecidos en las normas autonómicas, para dotar a este procedimiento de

---

<sup>131</sup> CALVO SALES, T., *Manual práctico de la ejecución subsidiaria*, op. cit., pp. 94-96.

más agilidad. En el Capítulo II del Título II de la LEF, en sede de procedimientos especiales, se prevé el procedimiento expropiatorio por incumplimiento de la función social del derecho de propiedad, que por sus características no encajaría en el planteamiento de un procedimiento especial más ágil.

Esta propuesta tiene que abordarse por el legislador estatal, puesto que dispone de competencia exclusiva según el art. 149.1.18ª CE y reserva de ley en virtud del art. 53.3 CE. Los beneficios de este nuevo procedimiento se centran en que evitaría problemas competenciales al ser una normativa de carácter estatal. Además, al tratarse de un procedimiento especial sería más rápido y adaptado a la expropiación con la finalidad de arrendar el objeto expropiado, porque el procedimiento ordinario está pensado en abstracto para cualquier expropiación. Finalmente, dotaría a la Administración de un instrumento que permitiría cierta unidad de acción frente al problema de la deshabitación de las viviendas, aunque potestativamente se decidiría su utilización.

### **3.3. Las formas de gestión de viviendas vacías cercanas al arrendamiento forzoso en el Derecho comparado: la posibilidad de articular las medidas del Reino Unido**

En el ámbito del Derecho comparado, han sido varias las instituciones que se han adoptado en nuestro Derecho mediante un *legal transplant*<sup>132</sup>, es decir, la articulación en nuestro ordenamiento jurídico de instituciones existentes en otros ordenamientos jurídicos. Recientemente, el legislador catalán ha dispuesto la propiedad temporal y la propiedad compartida<sup>133</sup>, originarias del Reino Unido, como medidas de acceso a la

<sup>132</sup> El *legal transplant* es el término utilizado para referirse al método de adoptar y promulgar normas o instituciones de otro Estado por otro en la misma línea de las disposiciones existentes en el país adoptivo. Este endeudamiento de leyes o promulgación de nuevas leyes, inspirado en algunos ejemplos extranjeros, también se conoce como difusión legal. Véanse WATSON, A., *Legal transplants: an approach to comparative law*, Edinburgh, Scottish Academic Press, 1947, p. 21-26, y CAIRNS, J., “Watson, Walton, and the History of Legal Transplants”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 41, 3, 2014, pp. 638-686.

<sup>133</sup> Sobre la propiedad temporal y la propiedad compartida, SIMÓN MORENO, H., “El cumplimiento”, *op. cit.*, pp. 126-127, expresa que “la propiedad temporal, que confiere a su titular el dominio de un bien durante un plazo cierto y determinado, vencido el cual el dominio hace tránsito al titular sucesivo (art. 547.1 CCC), y la propiedad compartida, que confiere a uno de los dos titulares, el propietario material, una cuota del dominio, la posesión, el uso y disfrute exclusivo del bien y el derecho de adquirir, de manera gradual, la cuota restante del otro titular, el propietario formal (art. 556.1 CCC). Ambas buscan fragmentar el derecho de propiedad”. Véanse de manera complementaria NASARRE AZNAR, S., “La vivienda en propiedad”, *op. cit.*, p. 25, NASARRE AZNAR, S., SIMÓN MORENO, H., “Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 739, 2013, pp. 3063-3120, NASARRE AZNAR, S., “A legal perspective of the origin and the globalization of the current financial crisis and the resulting reforms in Spain”, en KENNA, P. (ed.), *Contemporary Housing Issues in a Globalized World*, Galway, Ashgate Publishing, 2014, pp. 37-72, SÁNCHEZ GARCÍA, J. M., “La propiedad temporal, la propiedad compartida y el crédito de la Comunidad de Propietarios por el impago de los gastos comunes”, *Propietat horitzontal Catalunya: cuaderno jurídico*, 43, 2015, pp. 13-17, NÚÑEZ ZORILLA, M. C., “La propiedad temporal y la

vivienda. Conviene advertir que la Ley 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña<sup>134</sup> fue impugnada ante el Tribunal Constitucional que, en un primer momento, procedió a suspender<sup>135</sup> su aplicación, levantándola posteriormente<sup>136</sup>. Estas medidas no han sido analizadas como alternativas *de lege ferenda* a la expropiación temporal del uso de viviendas porque no suponen el arrendamiento de esas viviendas, sino que posibilitan que el acceso a la vivienda siga siendo en régimen de propiedad de una manera más asequible.

En este sentido, cabe considerar, encarecidamente, la posibilidad real de gestionar las viviendas vacías, más allá de garantizar su uso habitacional, aunque sería lo deseable: estas formas de gestión de viviendas vacías, que no siempre suponen su uso habitacional, se encuentran dispuestas en la *Housing Act 2004*, del Reino Unido, en el *Code de la construction et de l'habitation*, de Francia, y en Bélgica, mediante el *Code bruxellois du Logement*, de Bruselas, en el *Code wallon du Logement*, de Valonia, y en el *Vlaamse Wooncode*, de Flandes, puesto que es un Estado plurilegislativo. De entre estas formas de gestión entendemos que, del análisis realizado a lo largo de este trabajo, la que sería necesaria adoptar en España es la prevista en el Reino Unido, porque se ha establecido en estadios de intervención de temporales a definitivos, goza de unas disposiciones muy pormenorizadas y en ocasiones desarrolladas mediante las denominadas *Housing Orders*, y ha tenido una buena implementación práctica y duradera en el tiempo.

---

propiedad compartida: las nuevas formas de acceso a la vivienda en Cataluña”, *Actualidad Civil*, 12, 2015, pp. 28-41, CERRATO GURI, E., “Aspectos procesales de la propiedad temporal y de la propiedad compartida de la vivienda habitual”, *InDret*, 2, 2015, pp. 3-23, PÉREZ RIVARÉS, J. A., “La «propiedad temporal» o «leasehold», posible fórmula para facilitar la inversión privada en inmuebles ocupados por la Administración”, *Diario La Ley*, 7930, 2012, pp. 1327-1328, y TORRENT I CUFÍ, F., “La propiedad temporal y la compartida”, *La Notaría*, 2, 2015, pp. 27-36.

<sup>134</sup> BOE de 8.9.2015.

<sup>135</sup> BOE de 3.6.2016.

<sup>136</sup> BOE de 8.10.2016.

## CONCLUSIONES

De la evolución legislativa y el análisis normativo de las diferentes manifestaciones de arrendamiento forzoso podemos señalar que supone, además de la historia de un fracaso, un importante reto que se tiene que abordar en el futuro por parte del legislador. Más allá de soluciones cortoplacistas, vinculadas a un concreto contexto económico y de acceso a la vivienda, se requiere urgentemente de medidas globales ante este problema, es decir, que reequilibren la posición de las partes en el arrendamiento, para que la propiedad no sea la vía principal de acceso a la vivienda, y que posibiliten el acceso o mantenimiento en el uso habitacional a quienes tengan insuficiencia de medios económicos como fin de interés público.

Este reto *pro futuro*, consistente en la mejora efectiva del acceso a la vivienda, cabe encomendarlo decididamente al legislador español, pese a la existencia de las medidas autonómicas que han pretendido mitigar este fenómeno en un territorio concreto cuando se produce en todo el Estado. El objetivo debe centrarse, por tanto, en el destino de la vivienda al uso habitacional y en la reducción de las cifras de viviendas vacías y de lanzamientos derivados de la ejecución hipotecaria o del desahucio por impago de rentas.

Aunque excede del ámbito concreto de este trabajo, cabe señalar que la vivienda protegida tendrá un papel fundamental en la correcta resolución del acceso a la vivienda, por la existencia de viviendas vacías en este ámbito frente a la necesidad habitacional que se produce. En consecuencia, la iniciativa pública en su propia esfera va a determinar en buena parte el éxito de las medidas implementadas que afecten al Derecho Privado. Esta afirmación encuentra su explicación en que antes de intervenir en el ámbito civil, una injerencia oportuna y conveniente ante la desafortunada gestión privada del uso habitacional de la vivienda, resulta necesario e incluso ejemplificante una correcta actuación de la Administración en el destino completo al uso habitacional de sus viviendas protegidas. Llegados a este punto, conviene plantear las concretas conclusiones que se derivan de este trabajo, para apreciar con amplitud la extensión que debe tener el correcto enfoque del problema que se trata de resolver, así como apuntar los elementos esenciales para que dicha solución obtenga un resultado satisfactorio y duradero en el tiempo, como se pretende.

## I

El arrendamiento forzoso de vivienda, conceptuado como un contrato forzoso, tiene dos manifestaciones. Por una parte, la tradicional, consistente en la constitución forzosa de un contrato que afecta a su fase de formación principalmente y, por otra parte, la prórroga forzosa, entendida como la imposición coactiva de la continuación de un contrato, que incide en su fase de ejecución y cuya categorización como modalidad de arrendamiento forzoso supone una novedad. Desde el inicio de la legislación sobre arrendamientos urbanos, el problema de acceso a la vivienda se debía a la escasez existente, y por eso se articularon las medidas de constitución forzosa y de prórroga forzosa. De su configuración, podemos afirmar que la articulación de un beneficio para el arrendatario en materia de arrendamientos urbanos debe realizarse ponderando su irrenunciabilidad con una proporcionada limitación a la autonomía de la voluntad, un hecho que explica su derogación. La escasa aplicación de estos instrumentos y la supresión de la prórroga forzosa mediante el Real Decreto-Ley 2/1985 han demostrado su ineficacia para mejorar el acceso a la vivienda. En la actualidad, el problema de acceso a la vivienda que la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas pretende afrontar se ha transformado, pese a que se inspire en el arrendamiento forzoso articulado en un contexto de escasez de viviendas: existe un sector de la población que no puede acceder a la vivienda en condiciones de mercado. Este fenómeno se explica por los rasgos diferenciales que se producen en este ámbito, consistentes en la falta de una oferta de arrendamiento suficiente aunque exista sobreoferta de vivienda, lo que provoca que la propiedad sea la principal vía de acceso. Asimismo, el Reino Unido, Francia y Bélgica han adoptado medidas cercanas al arrendamiento forzoso.

## II

La determinación de las características comunes a la legislación de expropiación temporal del uso, articulada en Cataluña, Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura, conlleva algunas dificultades. La concreción de su objeto ha sido dispar en la normativa porque mayoritariamente se ha referido al uso, salvo en el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, y en la Comunidad Valenciana y Extremadura, donde se expropia el usufructo. El principal inconveniente que plantea esta diferencia consiste en que el derecho de usufructo tiene carácter disponible, mientras que la naturaleza del derecho de uso, con carácter general, es indisponible. Ello afecta a la posterior constitución de un arrendamiento como única finalidad posible de



las que prevé el art. 1 LEF, por la exclusión de la ocupación temporal respecto de las viviendas prevista en el art. 109 LEF. Sin embargo, prescindiendo de estos conceptos restrictivos, es posible constituir un arrendamiento considerando que la cesión en virtud del derecho de uso expropiado tiene carácter oneroso de manera parcial, en atención a la satisfacción de una parte del justiprecio por el beneficiario.

Para cumplir con la función social del derecho de propiedad se ha articulado la expropiación forzosa. Su incumplimiento se expresa en el tiempo de deshabitación exigido, hasta el cumplimiento del cual la Administración no interviene, y en las circunstancias relativas a la vivienda deshabitada y a su propietario. Respecto del plazo de la expropiación, conviene advertir que debería armonizarse esta normativa con la legislación de arrendamientos urbanos, para que el plazo sea coincidente y evite agravios comparativos según la legislación que origina y ampara el arrendamiento, como sucede en Bruselas y en Flandes. Asimismo, la concreción del sujeto expropiado plantea algunas dificultades porque puede recaer sobre una persona física o jurídica según la normativa, sin especificar si debe de tratarse de un sujeto público o privado. Sobre este extremo, conviene señalar que las personas jurídicas públicas solamente quedan incluidas cuando sean titulares de viviendas libres.

### III

El objeto de todas las medidas de arrendamiento forzoso se puede configurar en abstracto como el incumplimiento de la función social del derecho de propiedad. Este incumplimiento ha tenido diferentes manifestaciones en función de los instrumentos de intervención, cuyo denominador común se refiere a la deshabitación de las viviendas. En este sentido, el objeto de la prórroga forzosa y el de la constitución forzosa guardan identidad *per relationem*, porque el objeto directo de la prórroga es el contrato y el indirecto recae en la vivienda. En las legislaciones de arrendamiento forzoso conviene observar una diferencia: mientras que en la constitución forzosa el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad es un requisito previo a la utilización de este mecanismo, en la expropiación temporal del uso de viviendas no constituye una exigencia para proceder a la expropiación, pero sí en el posterior arrendamiento. Es más, el incumplimiento de estas condiciones habilita al ejercicio de la potestad expropiatoria en el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña.

Finalmente, en cuanto a las exclusiones de la expropiación temporal del uso de vivienda es posible observar un paralelismo con las justas causas de deshabitación, previstas en la normativa catalana, pero varían en relación con las justas causas de deshabitación de la prórroga forzosa. Si bien todas ellas permiten la enervación de la medida correspondiente de arrendamiento forzoso, las justas causas posibilitan la aplicación de la prórroga forzosa hasta su concurrencia, y las exclusiones y las justas causas de deshabitación impiden directamente el uso de la potestad expropiatoria.

#### IV

Los sujetos del arrendamiento forzoso difieren según la medida a la que nos refiramos. En la constitución forzosa del arrendamiento intervienen el arrendador de manera forzosa, el arrendatario voluntariamente, y la Administración que impone el deber de celebrar el contrato. El principal problema de aplicación práctica de la constitución forzosa fue la posibilidad de tener una vivienda ocupada con enseres sin habitarla. En consecuencia, aunque resulta relevante el contenido contractual que deriva del arrendamiento constituido por esta vía, no plantea inconvenientes o alteraciones en su configuración. Por su parte, en la prórroga forzosa intervienen el arrendador y el arrendatario porque es la ley la que impone la continuación forzosa del contrato. Respecto de la prórroga forzosa, conviene advertir que de su aplicación se han derivado dos efectos desproporcionados: la duración indefinida del contrato junto con las dos eventuales subrogaciones *mortis causa* y la determinación heterónoma de la renta unida a su desactualización.

En la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas interviene el sujeto expropiado, que no tendrá ningún papel en el arrendamiento posterior, la Administración expropiante, que devendrá parte arrendadora, y el beneficiario de la expropiación, que se convertirá en arrendatario. Este esquema plantea importantes modificaciones en la ejecución del arrendamiento en lo relativo al contenido contractual. En relación con el destino de la vivienda al uso pactado, este uso se concretará en el habitacional sin exigir la permanencia, porque respecto de una vivienda libre existe el deber de destinarla a este uso. Respecto del plazo del arrendamiento, en caso de que la expropiación exceda del plazo mínimo del arrendamiento, tendrá que cumplirse con éste, la prórroga y, posteriormente, se reconducirá tácitamente hasta la finalización de la expropiación temporal. El contenido del contrato creado por este mecanismo necesita revisarse en relación con cuatro elementos porque carecen de

sentido en un arrendamiento creado por esta vía: el depósito de la fianza en un organismo público recaudador, las obras de conservación, el subarrendamiento total y la sustitución del arrendatario.

## V

La formación y la ejecución del arrendamiento forzoso de vivienda también se configuran de manera diferente según la norma a la que se refiera. El arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas sigue un procedimiento administrativo, mientras que el desahucio social de viviendas deshabitadas se articula como un procedimiento mixto, en un primer momento de carácter judicial para proceder al desahucio y posteriormente administrativo al constituir el arrendamiento. El análisis de la formación y ejecución de la prórroga forzosa carece de sentido porque se trata de un efecto legal automático.

En la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas se puede observar cómo el legislador ha optado por el procedimiento de urgencia y por la declaración de interés social al determinar como único beneficiario a un sujeto privado. El Decreto-ley 1/2015 y la Ley 4/2016, de Cataluña, no concretan la utilidad pública o el interés social que requiere toda expropiación forzosa porque la realización de una obligación legal no supone su justificación, aunque cabe entender que se contiene de manera genérica e implícita. Estas normas tampoco precisan los elementos reglados mediante los cuales la Administración podrá discrecionalmente establecer el tiempo concreto de la expropiación. Con la carencia de estos elementos, en el caso del Decreto-ley 1/2015, se permite que el tiempo por el que se acuerde la expropiación responda a la necesidad de la Administración de recuperar los gastos efectuados en la vivienda mediante las rentas del posterior arrendamiento, en lugar de atender a la necesidad del beneficiario.

## VI

En el resto de la normativa de expropiación temporal del uso de viviendas merece una especial consideración la alteración que se produce en el pago del justiprecio, por las consecuencias que se derivan, ya que constituye una garantía esencial de la expropiación. Estas normas deberían haber previsto una exención cuando el beneficiario tuviese insuficiencia económica porque en su beneficio se crea la medida, en cuyo caso lo pagaría la Administración, como se realiza en la Comunidad Valenciana. En consecuencia, podemos afirmar que si por razón del instrumento se tiene que alterar la

configuración ordinaria de la expropiación forzosa, no resulta oportuna su utilización. De la misma manera, se trata de una medida que, por la configuración del pago del justiprecio, se verá vinculada a la disponibilidad presupuestaria de la Administración expropiante, un elemento que dificulta el alcance de su aplicación por el coste indemnizatorio de la expropiación. A esta consideración se le añade que los municipios, como carecen de potestad legislativa, no pueden establecer medidas de arrendamiento forzoso propias si tienen que pasar por el mecanismo expropiatorio, cuando se trata de la Administración más cercana y que conocerá mejor dónde se produce la deshabitación de las viviendas y quienes tienen necesidad habitacional. Finalmente, por la configuración garantista que tiene la expropiación forzosa, supone un mecanismo poco ágil en este ámbito, en el que se requieren soluciones rápidas y efectivas.

En los Estados que disponen medidas de arrendamiento forzoso, es decir, Reino Unido, Francia y Bélgica, el elemento que cabe destacar en cuanto a la formación y ejecución de estas medidas cercanas al arrendamiento forzoso es que en la mayoría de casos prescinden del mecanismo expropiatorio, excepto en la requisición de viviendas deshabitadas de Bélgica, que permite una expropiación forzosa definitiva del derecho de propiedad, con una única aplicación en un municipio valón. Sin embargo, la requisición temporal del usufructo de las viviendas vacías cuya titularidad pertenezca a una persona jurídica, de Francia, se aproxima a lo que supone la medida expropiatoria, pero no existe indemnización. Lo que resulta oportuno destacar de la medida belga es la cautela relativa a que este instrumento no puede adoptarse si los entes públicos poseen viviendas abandonadas en las que puedan alojar a los destinatarios de la medida, incluso si necesitan reparaciones, siempre que el coste de la obra no supere la cantidad prevista por la norma. En virtud de este requisito, en España se podrían destinar prioritariamente al arrendamiento las viviendas protegidas que se encuentran actualmente deshabitadas, de conformidad con la finalidad señalada al inicio de estas líneas.

## VII

La constitucionalidad del arrendamiento forzoso debe atenderse desde las formas de intervención en el derecho de propiedad de la Administración, que se contienen en el art. 33 CE. Por un lado, puede articularse la imposición de límites, obligaciones o cargas derivadas de la función social. Estos se concretan, en un plano civil, con los *límites del dominio*, que en el ámbito de la vivienda serán de carácter público. Desde una óptica administrativa, sin embargo, esta consideración se bifurca en dos clases: las *limitaciones*

*administrativas de derechos*, como la prórroga forzosa, la suspensión de los lanzamientos, el arrendamiento derivado de la dación en pago de la vivienda, la propuesta de arrendamiento social previa a la ejecución hipotecaria y la obligación de realojamiento en determinados supuestos de personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial, de Cataluña, así como la ejecución subsidiaria de los actos administrativos, porque se limitan los derechos sin transferir ninguna facultad del titular de los mismos; y las *transferencias coactivas no expropiatorias*, que permiten el traspaso a la Administración de una facultad del titular del derecho afectado, como puede ser un ejemplo en el arrendamiento forzoso la facultad de celebrar un contrato, entendido como acto de administración, así como las medidas de gestión de viviendas vacías en el Derecho comparado, la cesión obligatoria de viviendas, de Cataluña, y el arrendamiento con opción de compra para evitar el lanzamiento del deudor hipotecario, de la Comunidad Valenciana. Por otro lado, el art. 33 CE permite la privación de estos derechos mediante la expropiación forzosa. Esta privación se corresponde, desde una perspectiva civil, con las *limitaciones del dominio* y, desde un plano administrativo, con las *transferencias coactivas expropiatorias*. La correspondencia entre las categorías civiles y administrativas de lo que implican estas instituciones resulta necesaria para ponderar adecuadamente la injerencia que supone esta actividad administrativa. De esta manera, la existencia de límites al derecho de propiedad modula su ejercicio y, en consecuencia, no se revela como tan necesario el uso del mecanismo expropiatorio. En definitiva, cuanto menos se acepten los límites del dominio, lo que se traduce en la imposición de limitaciones administrativas de derechos y transferencias coactivas no expropiatorias, más extensión tendrá la expropiación forzosa y viceversa.

En lo que se refiere a la categorización del derecho a la vivienda como auténtico derecho subjetivo, cabe señalar que la restricción en cuanto a la ubicación constitucional no resulta satisfactoria a la luz de la extensión de este derecho, como considera la doctrina que afirma su carácter de derecho subjetivo. En consecuencia, la Administración únicamente tiene que promover el acceso a la vivienda, sin que deba proporcionar una vivienda a todos los ciudadanos. El principal problema que plantea la exigibilidad del derecho a la vivienda radica en la disponibilidad presupuestaria de la Administración. Sin embargo, este elemento fáctico puede salvarse mediante una mayor armonización del régimen competencial en materia de vivienda, para que la exigibilidad de las prestaciones públicas en materia de vivienda no varíe en función de la Administración competente.

## VIII

El ajuste constitucional de la constitución forzosa no plantearía problemas en la actualidad porque se traduce en una transferencia coactiva no expropiatoria de la facultad de celebrar un contrato de arrendamiento a la Administración, lo que se corresponde con un límite en interés público del derecho de propiedad admitido constitucionalmente. Por tanto, el arrendamiento forzoso supone una carga legítima derivada de la función social y del principio de proporcionalidad. En lo que se refiere a la constitucionalidad de la prórroga forzosa, vertida en la STC 89/1994 de 17 de marzo, ni su existencia ni los requisitos para aplicar la excepción por causa de necesidad del arrendador implican la desaparición o negación del contenido esencial del derecho de propiedad. En consecuencia, no se trata de la privación de un derecho ni da lugar al reconocimiento de una indemnización, porque no se está realizando un vaciamiento de la utilidad económica del bien arrendado mediante la congelación de la renta por la prórroga en sí misma, sino que la renta viene determinada por la legislación de arrendamientos urbanos.

La constitucionalidad de la expropiación temporal del uso de viviendas requiere de una mayor concreción, porque en la actualidad su adecuación se encuentra en tela de juicio por su impugnación, salvo el Decreto-ley 1/2015 y la Ley 4/2016, de Cataluña. Sin embargo, cabe señalar que ninguna de estas normas, por la utilización del mecanismo expropiatorio, supera el test de proporcionalidad. Respecto de la legislación de Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura, podemos afirmar que la focalización de la medida en las personas jurídicas financieras no supone una vulneración del principio de igualdad. La aplicación selectiva de la medida por razones subjetivas es contraria a los principios del proceso de reestructuración bancaria. Por otra parte, los problemas competenciales por la supuesta afectación del contenido esencial del derecho de propiedad, de competencia estatal, resultan inexistentes porque el legislador autonómico puede precisar los límites del derecho de propiedad.

La STC 93/2015 de 14 de mayo, que resuelve el recurso contra el Decreto-ley 6/2013, de Andalucía, aprecia que concurre el presupuesto de hecho habilitante del Decreto-ley, porque existe una situación de extraordinaria y urgente necesidad en el ámbito de la vivienda. Pese a ello, declara inconstitucional la regulación de la función social de la vivienda y aprecia una vulneración en las competencias de coordinación de la

planificación de la actividad económica. En relación con la Ley 18/2007 y el Decretoley 1/2015, ambas normas de Cataluña, existe plena competencia autonómica. Esta legislación resulta privilegiada para las entidades financieras titulares de viviendas deshabitadas y vulnera el principio de igualdad. Asimismo, se impone la elección del medio de ejecución forzosa, cuando ello correspondería a la Administración expropiante. Finalmente, también se plantean problemas de compatibilidad con los deberes de buena administración y los principios de eficiencia y economía en el gasto público, previstos en el art. 31 CE.

## IX

Las alternativas existentes frente al fracaso del arrendamiento forzoso se distribuyen entre las que se encuentran previstas en la normativa y aquellas cuya articulación sería oportuna. En cuanto al primer bloque, en lo que se refiere a la suspensión del lanzamiento se origina un problema en su configuración por la inexistencia de precio en la relación jurídica posterior. Por este motivo, se debería crear un mecanismo para compensar económicamente al propietario de la vivienda por el lucro cesante, y así evitar el efecto que esta falta de compensación ha tenido en instituciones como la prórroga forzosa. El arrendamiento derivado de la dación en pago de la vivienda en aplicación del Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras se acerca a lo que supone un arrendamiento forzoso, pero no puede calificarse como tal porque el sometimiento a este instrumento tiene carácter voluntario, por lo que no existe la forzosidad necesaria para dicha categorización.

La propuesta de arrendamiento social previa a la ejecución hipotecaria, dispuesta en Cataluña, se corresponde con un arrendamiento *pseudoforzoso* porque aunque la Administración no imponga el deber de celebrarlo, la norma determina su negociación como paso previo a la ejecución hipotecaria o al desahucio por impago de la renta. La cesión obligatoria de viviendas, de Cataluña, tiene carácter forzoso, porque la Administración impone la obligación de ceder esa vivienda de manera temporal y constituye el arrendamiento con posterioridad a la cesión. La obligación de realojamiento en determinados supuestos de personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial, de Cataluña, supone una alternativa integradora de la suspensión de los lanzamientos y el arrendamiento derivado de la dación en pago, ambas medidas de carácter estatal, porque permite el mantenimiento en el uso habitacional de los sujetos que se encuentren en los supuestos de pérdida de la vivienda, y recogen los

supuestos de estas dos normas. El arrendamiento con opción de compra para evitar el lanzamiento del deudor hipotecario supone una alternativa como paso previo a la expropiación forzosa, que permite intervenir con una medida menos gravosa *ex ante*, lo que alude a la progresividad de las medidas existentes en el Derecho comparado. Finalmente, el impuesto sobre las viviendas vacías, establecido en Cataluña, el País Vasco y Navarra, significa la continuación en la acción pública en materia sancionadora respecto de la falta de destino al uso habitacional de las viviendas. En Cataluña, se ha articulado como un impuesto finalista porque la cuantía recaudada debe destinarse a la adquisición de viviendas para el arrendamiento social. En consecuencia, esta medida se verá supeditada a la disponibilidad presupuestaria de la Administración aunque se autofinancie.

Sobre las propuestas *de lege ferenda*, se propone un mecanismo de arrendamiento forzoso celebrado por fases, porque en lugar de imponer directamente el arrendamiento forzoso, permite la negociación de su existencia y términos hasta el final del procedimiento. Además, posibilita el cumplimiento en esencia de lo mismo que la Administración ordena y no implica la privación de ningún derecho. En relación con la expropiación temporal del uso de viviendas como procedimiento especial en el ámbito de la LEF, aunque implique la continuación de la vía expropiatoria, con los defectos aludidos, permitiría dotar de mayor agilidad su ejecución, mejorando así su eventual aplicación. Finalmente, sería conveniente, de la misma manera que se ha hecho con otras instituciones, optar por la realización de un *legal transplant* de las órdenes de gestión de viviendas vacías existentes en el Derecho comparado y en particular, por su continuidad en el tiempo y su desarrollo pormenorizado y progresivo, las previstas en la legislación anglosajona.



**BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- ACEDO PENCO, A., “El orden público actual como límite a la autonomía de la voluntad en la doctrina y la jurisprudencia”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, 14-15, 1996-1997.
- ACHÓN BRUÑÉN, M. J., “Adecuación del procedimiento judicial hipotecario a la normativa europea: sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2013”, *Diario La Ley*, 8065, 2013.
- ACHÓN BRUÑÉN, M. J., “Diversidad de criterios judiciales en relación con los efectos de la declaración de nulidad de las cláusulas relativas a intereses en las escrituras de hipoteca. La esperada sentencia del TJUE de 21 de enero de 2015: una luz con muchas sombras”, *Diario La Ley*, 8473, 2015.
- ACHÓN BRUÑÉN, M. J., “Modificaciones del proceso de ejecución por la Ley de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social: deficiencias y problemas prácticos”, *Diario La Ley*, 8087, 2013.
- AGUADO CUDOLÁ, V., *Las condiciones de vivienda de los inmigrantes*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005.
- AGUADO FERNÁNDEZ, M. A., “Criterios y reglas de valoración para la determinación del justiprecio. Los bienes inmuebles”, en MINISTERIO DE HACIENDA, *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 2003.
- AGUADO FERNÁNDEZ, M. A., “Políticas públicas en materia de vivienda”, en ALCALÁ DÍAZ, M. A. (dir.), *Hacia un nuevo modelo de mercado hipotecario*, Madrid, Dykinson, 2014.
- AGUALLO AVILÉS, A., BUENO GALLARDO, E., “Artículo 31”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009.
- AGUDO ZAMORA, M. J., “Consideraciones acerca del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, en CASCAJO CASTRO, J. L. (coord.), *Derechos sociales y principios rectores: actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Santa Cruz de Tenerife, España, los días 27 y 28 de enero de 2011*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- AGUDO ZAMORA, M. J., “Derecho a la vivienda y reformas estatutarias”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, 14, 2010.
- AGÜERO ORTIZ, A., “Estadística sobre ejecuciones hipotecarias del Colegio de Registradores”, *Centro de Estudios de Consumo*, 2013, consultable en: <http://blog.uclm.es/cesco/files/2013/05/ESTAD%C3%8DSTICA-SOBRE-EJECUCIONES-HIPOTECARIAS-DEL-COLEGIO-DE-REGISTRADORES.pdf>.
- AGUILERA, C., “Constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas que regulan la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos con renta congelada (Consideraciones que suscita la lectura de la sentencia dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1994)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 14, 1994.

- AKKERMANS, B., “European Union Constitutional Property Law”, *Maastricht Faculty of Law*, 14, 2014, consultable en: <http://ssrn.com/abstract=2459926>.
- ALÁEZ CORRAL, B., “El derecho a una vivienda digna en el derecho internacional y constitucional comparado (notas para un proyecto de ley asturiana de garantía del derecho a la vivienda digna)”, *Direitos Fundamentais & Justiça*, 14, 2011.
- ALAMILLO SANZ, F. J., *La denegación de prórroga de la ley de arrendamientos urbanos en la doctrina del Tribunal Supremo y de las Audiencias Provinciales*, Pamplona, Aranzadi, 1984.
- ALBALADEJO, M., “Artículos 40 y 41”, en ALBALADEJO, M., *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, Tomo I, vol. 3, Madrid, Edersa, 1986.
- ALBALADEJO, M., *Derecho Civil II. Derecho de Obligaciones*, Madrid, Edisofer, 2011.
- ALBALADEJO, M., *Derecho Civil III. Derecho de Bienes*, Madrid, Edisofer, 2010.
- ALBALADEJO, M., “El plazo de la acción para recobrar la posesión ¿es de prescripción o de caducidad?”, *Revista de Derecho Privado*, 7-8, 1990.
- ALBIEZ DOHRMANN, K. J., “La extinción del contrato de arrendamiento por pérdida de la finca”, en HERRERA CAMPOS, R. (coord.), *Homenaje al profesor Bernardo Moreno Quesada*, Almería, Universidad de Almería, 2000.
- ALBIEZ DOHRMANN, K. J., “Suspensión o desistimiento del contrato de arrendamiento urbano por obras de conservación u obras impuestas por la Administración”, *Aranzadi Civil*, 1, 2000.
- ALCALÁ DÍAZ, M. A., “La protección del deudor hipotecario. La insuficiencia de la reforma para la defensa del deudor-consumidor”, *La Notaría*, 2, 2013.
- ALEXY, R., *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt, Suhrkamp, 1996.
- ALFARO AGUILA-REAL, J., “El Tribunal de Justicia decide mediante auto una cuestión prejudicial sobre intereses moratorios y vencimiento anticipado”, *Almacén de Derecho*, 2015, consultable en: <http://almacendederecho.org/el-tribunal-de-justicia-decide-mediante-auto-una-cuestion-prejudicial-sobre-intereses-moratorios-y-clausula-de-vencimiento-anticipado/>
- ALIA PAZOS, M., “El no uso de la cosa arrendada como causa de resolución del contrato”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 217, 1953.
- ALONSO CLEMENTE, A., “El derecho de superficie y función social de la propiedad. La intervención de la administración en el mercado de suelo”, *Práctica Urbanística*, 120, 2013.
- ALONSO PÉREZ, M. T., “Las diferentes versiones del Código de Buenas Prácticas de reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual”, en BARRAL VIÑALS, I., TORNOS MAS, J. (dirs.), *Vivienda y crisis: ensayando soluciones*, Barcelona, Decanato Autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Cataluña, 2015.
- ÁLVAREZ ALARCÓN, A., “El desahucio arrendaticio como instrumento de política económica: del «desahucio express» al juicio monitorio de desahucio”, en COLINA GAREA, R. (dir.), *La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas. Perspectiva desde la reforma*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.

- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., “Artículo 26. Habitabilidad de la vivienda”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, H., “Artículo 40”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- ÁLVAREZ BORJA, N., “El derecho a la vivienda en Andalucía”, *Revista Digital Cemici*, 24, 2014.
- ÁLVAREZ GUERRA, F., *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de Diciembre de 1946*, Cáceres, Ed. Extremadura, 1947.
- ÁLVAREZ OLALLA, P., “Artículo 1108”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.
- ÁLVAREZ OLALLA, P., “Artículo 1109”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.
- ÁLVAREZ OLALLA, P., “Comentario a la Sentencia del TC 340/1993 de 16 de noviembre de 1993”, en TORRES MATEOS, M. A., *Arrendamientos Urbanos. Doctrina sobre la LAU de 1964*, Volumen 3, Cizur Menor, Aranzadi, 2007.
- ÁLVAREZ VIGARAY, R., “Comentario al artículo 1124”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011.
- ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, F., “El derecho a la vivienda o el mito de sísifo.: A propósito del art. 25 del estatuto de autonomía para Andalucía”, en CASCAJO CASTRO, J. L. (coord.), *Derechos sociales y principios rectores: actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Santa Cruz de Tenerife, España, los días 27 y 28 de enero de 2011*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- ALVES CORREIA, F., GONÇALVES MONIZ, A. R., “Consideraciones sobre la promoción del derecho a la vivienda en Portugal”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010.
- AMENÓS ÁLAMO, J., NIETO MORENO, J. E., “Deu reflexions i alguns dubtes sobre les sancions als bancs que són titulars d’habitatges buits”, *Blog Revista Catalana de Dret Públic*, Març, 2015, consultable en: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/03/02/deu-reflexions-i-alguns-dubtes-sobre-les-sancions-als-bancs-que-son-titulars-d%E2%80%9999habitatges-buits-joan-amenos-alamo-i-juan-emilio-nieto/>.
- DE AMUNÁTEGUI, C., “Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de enero de 2007. El impago del IBI por el arrendatario faculta para promover el desahucio”, en YZQUIERDO, M. (dir.), *Comentarios a las sentencias de unificación de doctrina (civil y mercantil)*, vol. 1, Madrid, Dykinson, 2008.
- ANDERSON, M., “¿Dación en pago o segunda oportunidad?”, en BARRAL VIÑALS, I., TORNOS MAS, J. (dirs.), *Vivienda y crisis: ensayando soluciones*, Barcelona, Decanato Autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Cataluña, 2015.
- ANTA RODRÍGUEZ, J. F., “Una aproximación crítica a la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios”, *Diario La Ley*, 8237, 2014.
- AÑÓN ROIG, M. J., “Hay límites a la regresividad de derechos sociales”, *Revista Derechos y Libertades*, 1, 2016.

- ARAGONESES ALONSO, P., PASCUAL NIETO, G., “La vigente Ley de Arrendamientos urbanos y nuestro Derecho histórico”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 9, 1, 1956.
- ARDEN, A., DYMOND, A., *Manual of Housing Law*, London, Sweet & Maxwell, 2012.
- ARGELICH COMELLES, C., “El acoso inmobiliario”, *Lo Canyeret*, 79, 2013.
- ARGELICH COMELLES, C., “El impuesto a las viviendas vacías como sanción a la deshabitación”, *Diario La Ley*, 8886, 2016.
- ARGELICH COMELLES, C., “La historia de un fracaso o la expropiación temporal del uso de las viviendas vacías”, *Diario La Ley*, 8879, 2016.
- ARGELICH COMELLES, C., “La naturaleza ganancial o privativa del arrendamiento de la vivienda familiar”, *Revista de Derecho Civil*, vol. 3, 4, 2016.
- ARGELICH COMELLES, C., “Viviendas desocupadas y viviendas deshabitadas en la reciente legislación autonómica sobre acceso a la vivienda”, en ARECES PIÑOL, M. T. (coord.), *Los retos jurídicos ante la crisis*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.
- ARGÜELLO, V. L., “Propiedad y arrendamientos urbanos”, *Nuestra Revista*, 1, 1952.
- ARNÁEZ ARCE, V. M., ÁVILA ORIVE, J. L., “Una aproximación al tratamiento legislativo del derecho a una vivienda digna y adecuada, después de tres décadas de reconocimiento constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 87-88, 2010.
- ARNAU MOYA, F., *Manual de Derecho Civil II: Derecho de obligaciones y contratos*, Castelló de la Plana, Repositori UJI, 2009.
- ARRAZOLA, L., *Enciclopedia española de derecho y administración o Nuevo teatro universal de la Legislación*, Tomo III, Madrid, Imprenta de los señores Andrés y Díaz, 1849.
- ARTOLA BLANCO, M., “La transformación del mercado de alquiler en España (1920-1960)”, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XVII, 988, 2012.
- Asamblea Nacional*, núm. 7, de 28 de noviembre de 1927.
- DE ASSO Y DEL RÍO, I. J., DE MANUEL Y RODRÍGUEZ, M., *Instituciones del derecho civil de Castilla*, Madrid, Imprenta de Andrés de Sotos, 1786.
- ASTORQUI, A., “Una duda sobre los artículos 64 y 65 de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos: ¿Deberá ser incluido en la selección el inquilino de una vivienda que además sea comunero de la finca en que la vivienda se encuentra?”, *Revista General de Derecho*, 169-170, 1958.
- ATAZ LÓPEZ, J., “Artículo 36. Fianza”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013.
- ATIENZA LÓPEZ, J. I., “Cesión y subrogación incontestada en arrendamiento urbano. Consentimiento tácito”, *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, 183, 2016.
- AVILÉS GARCÍA, J., “Arrendamiento de viviendas. Liberad de pactos y nuevo reequilibrio contractual tras la reforma legal de 2013”, en COLINA GAREA, R. (dir.), *La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas. Perspectiva desde la reforma*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.

- AVILÉS GARCÍA, J., “Política de acceso a la vivienda, arrendamiento vigilado y libertad de mercado en la nueva LAU”, *Revista de Derecho Patrimonial*, 34, 2014.
- AVOUYI-DOVI, S., LECAT, R., LABONNE, C., “The housing market: the impact of macroprudential measures in France”, *Financial Stability Review*, 18, 2014.
- AZNAR SÁNCHEZ-PARODI, I., “La dación en pago y otras medidas de protección del deudor hipotecario; en particular, la expropiación temporal del uso de la vivienda habitual”, *Revista Jurídica del Notariado*, 88-89, 2014.
- BADENAS CARPIO, J. M. (actualización de Lucía Costas Rodal), “Artículo 1557”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.
- BADENAS CARPIO, J. M. (actualización de Lucía Costas Rodal), “Artículo 1580”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.
- BADENAS CARPIO, J. M. (actualización de Pilar Álvarez Olalla), “Artículo 1566”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.
- BADENAS CARPIO, J. M. (actualización de Pilar Cámara Águila), “Artículo 1560”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.
- BADENAS CARPIO, J. M. (actualización de Pilar Cámara Águila), “Artículo 1558”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.
- BALL, J., “El derecho a la vivienda y los derechos de vivienda: adopción y eficacia en Inglaterra y Francia”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 297 bis, 2015.
- BALLUGERA GÓMEZ, C., “El Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos”, consultable en: <http://www.notariosyregistradores.com/CONSUMO/ARTICULOS/2012-antecedentes-rdley-6-2012.htm>
- BALLUGUERA GÓMEZ, C., “La integración de cláusulas abusivas sobre elementos esenciales en beneficio del deudor y no del banco. La STJUE de 30 de abril de 2014”, *Diario La Ley*, 8383, 2014.
- BAÑO LEÓN, J. M., “Artículo 149.1.18ª”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009.
- BARCELONA LLOP, J., *Propiedad, privación de la propiedad y expropiación forzosa en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013.
- BARNES, J., “El derecho de propiedad en la Constitución Española de 1978”, en BARNES, J. (coord.), *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho europeo y comparado*, Madrid, Tecnos, 1995.
- BARRAL VIÑALS, I., “Cláusulas abusivas en préstamo hipotecario: de la protección al consumidor a la paralización de la ejecución hipotecaria”, en BARRAL VIÑALS, I., TORNOS MAS, J. (dirs.), *Vivienda y crisis: ensayando soluciones*, Barcelona, Decanato Autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Cataluña, 2015.

- BARRAL VIÑALS, I., “Un nuevo concepto de propiedad: la función social como delimitadora del derecho”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *El sistema económico en la Constitución española*, Volumen I, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, 1994.
- BASOZABAL ARRUE, X., “Artículo 1205”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- BASSOLS COMA, M., “Artículo 47. Derecho a la vivienda”, en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales - Editoriales de Derecho Reunidas, 1998.
- BASSOLS COMA, M., “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 85, 1983.
- BASSOLS COMA, M., “Estudio introductorio: la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en Cataluña”, en PONCE SOLÉ, J., SIBINA TOMÀS, D. (coords.), *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2008.
- BELADIEZ ROJO, M., “La vinculación de la Administración al derecho” *Revista de Administración Pública*, 153, 2000.
- BELLO JANEIRO, D., “La protección del arrendador mediante la formalización del contrato, la inscripción en el Registro de la Propiedad y la Fianza”, en COLINA GAREA, R. (dir.), *La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas. Perspectiva desde la reforma*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.
- BELLOD FERNÁNDEZ DE PALENCIA, E., “El arrendamiento urbano de vivienda y sus efectos respecto a terceros a partir de la ley 4/2013”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 752, 2015.
- BELLOD REDONDO, J. F., “¿Cuánto cuesta el rescate bancario?: una estimación provisional”, *Contribuciones a la Economía*, 2013, consultable en: [www.eumed.net/ce/2013/cuanto-cuesta-rescate-bancario.html](http://www.eumed.net/ce/2013/cuanto-cuesta-rescate-bancario.html).
- BELLÓN GÓMEZ, I., *Régimen legal de los arrendamientos urbanos*, Madrid, Editora Nacional, 1949.
- BELTRÁN DE FELIPE, M., *La intervención administrativa en la vivienda: aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Madrid, Lex Nova, 2002.
- BELTRÁN FUSTERO, L., “El no uso de las viviendas por los inquilinos”, *Revista de Derecho Privado*, Febrero, 1954.
- BENAVENTE MOREDA, P., *Naturaleza de la sociedad de gananciales. Legitimación individual de los cónyuges*, Madrid, Centro de Estudios Registrales, 1993.
- BENAVENTE MOREDA, P., “Problemas derivados de la atribución de la vivienda familiar por sentencia de separación, nulidad o divorcio al cónyuge no titular sobre la misma”, *Anuario de Derecho Civil*, 3, 1988.
- BERCOVITZ ÁLVAREZ, G., “Artículo 1124”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.

- BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., “Artículo 1176”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.
- BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R., “El eco de la campanada”, *Aranzadi civil-mercantil*, vol. 1, 9, 2013.
- BERGNER, C., *Eigentumsbeschränkungen außerhalb von Gesetzen und Rechten Dritter*, Broschiert, Nomos, 2013.
- BERMÚDEZ BALLESTEROS, M. S., “Praxis jurisprudencial sobre la repercusión del impuesto sobre bienes inmuebles y del coste de los servicios y suministros en el arrendatario (apartados 10.2 y 10.5, disposición transitoria segunda LAU/1994)”, *Aranzadi Civil*, 3, 1999.
- BERNAL MARTÍN, S., *Arrendamientos Urbanos*, Madrid, Librería General Victoriano Suárez, 1953.
- BERNAL PULIDO, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de estudios políticos y constitucionales, 2007.
- BERROCAL LANZAROT, A. I., “Análisis de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas”, *Actualidad civil*, 7/8, 2013.
- BERROCAL LANZAROT, A. I., “La protección del deudor hipotecario en el actual contexto de crisis económica”, *Cuadernos de Derecho y Comercio*, 58, 2012.
- BERROCAL LANZAROT, A. I., “La reforma del Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos por la Ley 1/2013, de 14 de mayo”, *La Ley Derecho de familia*, 4, 2014.
- BERROCAL LANZAROT, A. I., “Los intereses de demora en los préstamos hipotecarios y la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de enero de 2015”, *Actualidad Civil*, 3, 2015.
- BETTI, E., *Teoría general del negocio jurídico*, Traducción y concordancias con el Derecho español por Antonio Martín Pérez, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1950.
- BEVAN, L., “Was the Indignation at the Introduction of Empty Dwelling Management Orders Warranted?”, *Solicitors journal*, 1, 2006.
- BIANCHI, R., “Italy”, *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe*, 2015, consultable en: [http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/ItalyReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/ItalyReport_09052014.pdf).
- BIEDMA FERRER, J. M., “Reflexiones sobre el derecho a la vivienda: posibilidades de la realización efectiva”, en CASCAJO CASTRO, J. L. (coord.), *Derechos sociales y principios rectores: actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Santa Cruz de Tenerife, España, los días 27 y 28 de enero de 2011*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- BINDER, B., TRAUNER, G., *Öffentliches Recht - Grundlagen*, Wien, Linde Verlag, 2015.
- BLANCO CARRASCO, M., “La reforma de la Ley de arrendamientos urbanos a través de la Ley 1/2013, de 4 de junio”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 4, 2013.
- BLANCO CARRASCO, M., *La reforma de los arrendamientos urbanos efectuada por la Ley 4/2013*, Madrid, Reus, 2014.

- BLANCO, A., “Vivienda protegida: controles públicos reguladores del acceso y del disfrute”, *Colección Realidad Urbana*, 5, 2011.
- BLANQUER, D., “La titularidad de la potestad expropiatoria”, en MINISTERIO DE HACIENDA, *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 2003.
- BLASCO ESTEVE, A., “La impugnación jurisdiccional del acuerdo de necesidad de ocupación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 29, 1981.
- BLASCO GASCÓ, F. P., *Instituciones de Derecho Civil. Derechos reales. Derecho registral inmobiliario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.
- BOIX PALOP, A., “Reformas en materia de expropiación forzosa en un entorno de crisis”, en FUENTES I GASÓ, J. R., GIFREU I FONT, J., CASADO CASADO, L. (coords.), *Estructuras administrativas y racionalización del gasto público. Problemas actuales de la expropiación forzosa. La reforma de los entes locales en Italia en el contexto de la crisis económica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
- BORGIA SORROSAL, S., *El derecho constitucional a una vivienda digna. Régimen tributario y propuestas de mejora*, Madrid, Dykinson, 2010.
- BORGIA SORROSAL, S., DELGADO GIL, A., “Evolución de las políticas de vivienda en España. Comparativa con la UE-15”, *Presupuesto y Gasto Público*, 57, 2009.
- BORGIA SORROSAL, S., FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. A., NAVAU MARTÍNEZ-VAL, P., “La vivienda en alquiler en España: pasado, presente y futuro de la política legislativa estatal”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 24, 2011.
- BORRERO MORO, C. J., “Razones y encaje constitucional de una reforma: artículo 6.3 LOFCA”, *Civitas. Revista española de derecho financiero*, 146, 2010.
- BRENNER, C., MALAURIE, P., *Droit Civil. Les successions, les libéralités*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 2010.
- BÜCHNER, H., SCHLOTTERBECK, K., *Baurecht: Städtebaurecht einschließlich örtlicher Bauvorschriften*, Stuttgart, W. Kohlhammer, 2008.
- BUENO MALUENDA, M. C., “El reconocimiento constitucional del derecho a una vivienda digna”, *La Ley*, 4194, 2010.
- BULLINGER, M., „Die Enteignung zugunsten privater“, *Der Staat*, 1, 1962.
- BURÓN, J., “La política de vivienda protegida: la arquitectura autonómica”, en AGIRREAZKUENAGA, I. (coord.), *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, Oñati, IVAP, 2011.
- BUSCHE, J., *Privatautonomie und Kontrahierungszwang*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999.
- BYDLINSKI, F., “Zu den dogmatischen Grundfragen des Kontrahierungszwanges”, *Archiv für die civilistische Praxis*, 180, 1980.
- CAFFARENA LAPORTA, J., “Comentario al artículo 40”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo I, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011.
- CAIRNS, J., “Watson, Walton, and the History of Legal Transplants”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 41, 3, 2014.



- CALATAYUD SANJUAN, E., *Arrendamientos. Lo vigente en materia de alquileres. Manual Práctico del inquilino y del propietario*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1940.
- CALATAYUD Y SANJUAN, E., *Comentarios al texto articulado de la ley de arrendamientos urbanos de 31 de diciembre de 1946*, Madrid, Reus, 1950.
- CALVILLO, J., *La ley de arrendamientos urbanos de 1955*, Madrid, Reus, 1956.
- CALVO CHARRO, M., “Naturaleza jurídica del ejercicio de la potestad reglamentaria y consecuencias de la pasividad administrativa”, *Revista de Administración Pública*, 137, 1995.
- CALVO SALES, T., *Manual práctico de la ejecución subsidiaria de obras por incumplimiento del deber de conservación: aspectos urbanísticos y recaudatorios*, Madrid, El Consultor, 2005.
- CANDELA TALAVERO, J. E., “La ocupación temporal y la expropiación forzosa”, *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, 123, 2011.
- CANDELA TALAVERO, J. E., “La repercusión de la función social de la propiedad en el urbanismo y en la expropiación forzosa”, *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, 149, 2013.
- CANO BUESO, J., “El derecho constitucional a una vivienda digna”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 291, 2014.
- CARAZO LIÉBANA, M. J., “La función social del derecho de propiedad y el derecho a la protección del medio ambiente”, en CASCAJO CASTRO, J. L. (coord.), *Derechos sociales y principios rectores: actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en Santa Cruz de Tenerife, España, los días 27 y 28 de enero de 2011*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- CARDELÚS BARCONS, J. M., *El decreto de alquileres vigente*, Barcelona, Agustín Núñez, 1947.
- CÁRDENAS, F., “Ensayo histórico sobre las leyes y doctrinas que tratan de los bienes gananciales en el matrimonio”, en CÁRDENAS, F., *Estudios Jurídicos*, Tomo II, Madrid, Establecimiento Tipográfico de P. Núñez, 1884.
- CARNICERO Y ESPINO, J., GARRALDA Y VALCÁRCEL, J., *Arrendamientos urbanos. Comentarios al texto articulado de la Ley de 31 de diciembre 1946*, Logroño, Gumersindo Cerezo, 1947.
- CARRASCO PERERA, A., “Artículo 12. Desistimiento y vencimiento en caso de matrimonio o convivencia del arrendatario”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013.
- CARRASCO PERERA, A., “Artículo 16. Muerte del arrendatario”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013.
- CARRASCO PERERA, A., “Comentarios al proyecto de reforma de los arrendamientos de viviendas”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 4, 2012.
- CARRASCO PERERA, A., “El mecanismo de “segunda oportunidad” para consumidores insolventes en el Real Decreto-ley 1/2015”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 13, 2015.

- CARRASCO PERERA, A., “La corte de los milagros o la suspensión de lanzamientos hipotecarios”, *Actualidad Civil*, 854, 2012.
- CARRASCO PERERA, A., CORDERO LOBATO, E., GONZÁLEZ CARRASCO, C., *Derecho de la Construcción y la Vivienda*, Madrid, Dilex, 2012.
- CARRASCO PERERA, A., LOZANO CUTANDA, B., “Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril, para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda de Andalucía: una nota de urgencia”, *Centro de Estudios de Consumo*, 2013.
- CARRERAS-PRESAS Y GIL, L., “El “no uso” en el Arrendamiento Urbano. Su examen a través del Derecho Positivo”, *Foro Gallego*, 82, 1952.
- CARRILLO DONAIRE, J. A., “La garantía expropiatoria a la luz del Convenio Europeo de Derecho Humanos”, en LÓPEZ MENUDO, F. (coord.), *Derechos y Garantías del Ciudadano. Estudios en Homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*, Madrid, Iustel, 2011.
- CARRILLO DONAIRE, J. A., NOVO FONCUBIERTA, M., “Expropiación forzosa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 169, 2015.
- CARROZZO, A., DÍAZ GARCÍA, M., GARCÍA SOSA, E., MARTÍN LISCANO, S. M., OSORNO FLORIDO, N., “Ejecuciones hipotecarias”, en ARELLANO GÓMEZ, F. J., DÍAZ GÓMEZ, M. J., *Estudios jurídicos sobre vivienda y desahucios: análisis crítico y propuestas alternativas*, Sevilla, Junta de Andalucía. Consejería de Fomento y Vivienda, 2015.
- CASADO CASADO, L., “El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa. Especial referencia a Cataluña”, *Revista d'estudis Autònoms i Federals*, 20, 2014.
- CASADO OLLERO, G., “Artículo 133”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009.
- CASAS MARTÍNEZ, A., “La comunidad arrendaticia”, *Revista General de Derecho*, 142-143, 1956.
- CASASSAS YMBERT, J., *La dictadura de Primo de Rivera (1923-1930). Textos*, Barcelona, Anthropos, 1983.
- CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado práctico de arrendamientos urbanos*, Volumen I, Madrid, Reus, 1956.
- CASTÁN TOBEÑAS, J., CALVILLO MARTÍNEZ DE ARENAZA, J., *Tratado práctico de arrendamientos urbanos*, Volumen II, Madrid, Reus, 1956.
- CASTAÑOS CASTRO, P., “Los límites legales a los intereses moratorios”, en ESPEJO LERDO DE TEJADA, M., MURGA FERNÁNDEZ, J. P. (dirs.), FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., TOMÁS TOMÁS, S. (coords.), *Vivienda, préstamo y ejecución*, Cizur Menor, Aranzadi, 2016.
- CASTILLA BAREA, M., *La imposibilidad de cumplir los contratos*, Madrid, Dykinson, 2001.
- CASTILLA BAREA, M., “Sentencia 24 junio 2015. Renuncia del arrendatario al derecho de denegación de prórroga del arrendamiento de la vivienda por causa de necesidad para sí mismo o su familia”, *Cuadernos Civitas de jurisprudencia civil*, 101, 2016.

- DE CASTRO VÍTORES, G., *Reversión expropiatoria. Una reflexión, en la perspectiva civilista*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2001.
- DE CASTRO Y BRAVO, F., *El Negocio Jurídico*, Madrid, Civitas, 1985.
- CAVANILLAS MÚGICA, S., “Artículo 1964”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (dir.), *Las modificaciones al Código Civil del año 2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.
- CAZORLA PRIETO, L. M., “Artículo 133”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001.
- CAZORLA PRIETO, L. M., “Artículo 31”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001.
- CELENTANI, M., CONDE-RUIZ, J. I., “Decreto anti-desahucios: baile de cifras”, *Nada es Gratis*, 2012, consultable en: <http://nadaesgratis.es/celestani/decreto-anti-desahuciosbaile-de-cifras>.
- CELENTANI, M., GÓMEZ POMAR, F., “La dación en pago en el Código de Buenas Prácticas: ¿cuántos se benefician?”, *Nada es Gratis*, 2012, consultable en: <http://nadaesgratis.es/celestani/la-dacion-en-pago-en-el-codigo-de-buenas-practicas-cuantosse-benefician>.
- CERRATO GURI, E., “Aspectos procesales de la propiedad temporal y de la propiedad compartida de la vivienda habitual”, *InDret*, 2, 2015.
- CERRILLO QUÍLEZ, F., “Arrendamientos complejos”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 9, 4, 1956.
- CERRILLO QUÍLEZ, F., “Renunciabilidad de beneficios en la legislación arrendaticia”, *Boletín de Justicia Municipal*, 176, 1950.
- CERVERA PASCUAL, G., *La renovación urbana y su régimen jurídico: Con especial referencia a la Ley de economía sostenible, Ley 2/2011, de 4 de marzo, y el Real Decreto-Ley 8/2011, de 8 de julio*, Madrid, Reus, 2013.
- CHINCHILLA PEINADO, J. A., “La ejecución subsidiaria en materia de urbanismo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 164, 1998.
- CIERCO SEIRA, C., “El premio de afección en la expropiación forzosa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 168, 2015.
- CIVITARESE MATTEUCCI, S., “El derecho a la vivienda y la igualdad sustancial: de la construcción económica y popular a los problemas de rehabilitación urbana”, en PONCE SOLÉ, J. (coord.), *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2006.
- CLEMENTE MEORO, M., “Artículo 26. Habitabilidad de la vivienda”, en BLASCO GASCÓ, F. P. (coord.), *Arrendamientos urbanos: comentarios, jurisprudencia y formularios*, Tomo I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.
- COBACHO GÓMEZ, J. A., “Artículo 1566”, en CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J., VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (dirs.), *Código Civil Comentado*, Volumen IV, Pamplona, Aranzadi, 2011.
- COLEGIO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD, BIENES MUEBLES Y MERCANTILES DE ESPAÑA, “Panorama registral de impagos hipotecarios de vivienda en 2012”, consultable en: <http://www.registradores.org/portal-estadistico-registral/estadisticas-de-propiedad/>.

- COLINA GAREA, R., *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*, Barcelona, Bosch, 1997.
- COLLADO YURRITA, M. A., MORENO GONZÁLEZ, S., “Principios constitucionales del Derecho Financiero. Principios materiales”, en LUCHENA MOZO, G. M., COLLADO YURRITA, M. A., *Derecho tributario. Parte General*, Barcelona, Atelier, 2013.
- COLLADO YURRITA, M. A., ROMERO FLOR, L. M., “Principios constitucionales del Derecho Financiero. Principios formales”, en LUCHENA MOZO, G. M., COLLADO YURRITA, M. A., *Derecho tributario. Parte General*, Barcelona, Atelier, 2015.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, “Una aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios”, *Boletín de Información Estadística*, 35, 2013.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *La justicia dato a dato: año 2014. Estadística Judicial*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2015.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *La justicia dato a dato: año 2015. Estadística Judicial*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2016.
- CORDERO LOBATO, E., “La paralización de desahucios hipotecarios: Análisis del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 4, 2012.
- CORDERO LOBATO, E., “Notas de urgencia sobre la paralización temporal de desahucios hipotecarios establecida en el Real Decreto-Ley 27/2012”, *La Ley*, 79, 2012.
- CORDERO LOBATO, E., “Novedades en el régimen de suspensión de lanzamientos y en las medidas de reestructuración del Código de Buenas Prácticas, comprendida la dación en pago (RDL 1/2015)”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 13, 2015.
- CÓRDOBA, M., “Soluciones al problema de la vivienda: El Derecho de Uso de Inmuebles”, *Análisis Financiero*, 101, 2006.
- CORNILS, M., *Die Ausgestaltung der Grundrechte: Untersuchungen zur Grundrechtsbindung des Ausgestaltungsgesetzgebers*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 2015.
- COSSÍO Y CORRAL, A., RUBIO Y ARCOS, C., *Tratado de arrendamientos urbanos*, Madrid, Ediciones Rialp, 1949.
- COSTA, J., GARCÍA, E., TATJER, M., VILANOVA, J. M., VASCONCELOS, C., ANTÓN, R., GARCÍA, L., ALGABA, A., “Infrahabitatge a Catalunya”, *Scripta Nova*, vol. VII, 146, 2003, consultable en: [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(049\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(049).htm).
- CRESPO ALLUÉ, F., “Artículo 36. Fianza”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014.
- CUADRADO ZULOAGA, D., “El procedimiento de urgencia en la expropiación forzosa”, *Actualidad administrativa*, 20, 2007.
- CUENA CASAS, M., “Vivienda habitual de la familia y registro de la propiedad”, en CUENA CASAS, M., ANGUITA VILLANUEVA, L. A., ORTEGA DOMÉNECH, J.

- (coords.), *Estudios de derecho civil en homenaje al profesor Joaquín José Rams Albesa*, Madrid, Dykinson, 2013.
- CUEVAS CASTAÑO, J. J., “La cédula de habitabilidad en Cataluña: excepciones a su obligatoriedad”, *La Notaria*, 1, 2014.
- CUYÁS PALAZÓN, M. M., “Vivienda, derechos sociales y valores constitucionales (urbanismo, cohesión social, inmigración y derecho al medio ambiente)”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 38, 2009.
- DAVEY, F., SMITH, D., *The Housing Act 2004 and Residential Lettings. A practical Guide*, Coventry, Royal Institution of Chartered Surveyors, 2008.
- DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT, *Housing Health and Safety Rating System Guidance for Landlords and Property Related Professionals*, London, DCLG Publications, 2006, consultable en: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/9425/150940.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/9425/150940.pdf).
- DIARIO ABC, miércoles 20 de agosto de 1947, consultable en: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/1947/08/20/008.html>.
- DIARIO ABC, sábado 21 de abril de 1956, consultable en: <http://hemeroteca.sevilla.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/sevilla/abc.sevilla/1956/04/21/034.html>.
- DÍAZ BRITO, F. J., “Prenda irregular con intervención de tercero: ¿garantía real?”, en CABANILLAS SÁNCHEZ, A., *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Luis Díez-Picazo*, vol. 3, Madrid, Civitas, 2003.
- DÍAZ CARDÓNIGA, G., “Decreto-Ley andaluz 6/2013 sobre viviendas: ¿un adecuado instrumento de política social?”, *El Notario del Siglo XXI*, 52, 2013, consultable en: <http://www.elnotario.es/index.php/revista-50/opinion/opinion/49-decreto-ley-andaluz-6-2013-sobre-viviendas-un-adecuado-instrumento-de-politica-social>.
- DÍAZ CREGO, M., “Derechos sociales y amparo constitucional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 94, 2012.
- DÍAZ DE LEZCANO SEVILLANO, I., “Artículo 446”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- DÍAZ LEMA, J. M., “Propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación)”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 291, 2014.
- DÍAZ PARDO, G., “Principales modificaciones en materia arrendaticia tras la reforma de la Ley 4/2013, de 4 de junio”, en CUADRADO IGLESIAS, M. (dir.), NÚÑEZ BOLUDA, M. D. (dir.), BERROCAL LANZAROT, A. I. (coord.), JIMÉNEZ PARÍS, T. A. (coord.), CALLEJO RODRÍGUEZ, C. (coord.), GARCÍA COBALEDA, M. (pr.), *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Manuel García Amigo*, vol. I, Las Rozas, La Ley, 2015.
- DÍAZ ROMERO, M. R., “Fomento del arrendamiento urbano en tiempos de crisis económica propuesta de reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos y Desarrollo de Planes de Vivienda Social”, en DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN, L. (coord.), *Estudios Jurídicos en Homenaje al Profesor José María Miquel*, Volumen I, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.

- DÍEZ NÚÑEZ, J. J. (dir.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2007.
- DÍEZ-PICAZO, L. M., *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2003.
- DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Volumen II (Tomo I). El contrato en general. La relación obligatoria, Madrid, Tecnos, 2012.
- DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Volumen II (Tomo II). Contratos en especial. Cuasicontratos. Enriquecimiento sin causa. Responsabilidad extracontractual, Madrid, Tecnos, 2012.
- DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Volumen III (Tomo II), Derechos reales en particular, Madrid, Tecnos, 2012.
- DÍEZ-PICAZO, L., GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, Volumen III (Tomo I), Derechos reales en general, Madrid, Tecnos, 2012.
- DÍEZ-PICAZO, L., “Contrato y libertad contractual”, *Themis Revista de Derecho*, 49, 2004.
- DÍEZ-PICAZO, L., *Fundamentos de derecho civil patrimonial*, Volumen primero. Introducción. Teoría General del Contrato, Madrid, Civitas, 2012.
- DÍEZ-PICAZO, L., *Fundamentos de derecho civil patrimonial*, Volumen tercero. Las relaciones jurídico-reales. El Registro de la Propiedad. La posesión. Madrid, Civitas, 2012.
- DÍEZ-PICAZO, L., *Fundamentos de derecho civil patrimonial*, Volumen cuarto. Las Particulares Relaciones Obligatorias, Madrid, Civitas, 2012.
- DÍEZ-PICAZO, L., “¿Hay lagunas en las disposiciones transitorias de la LAU?”, *Boletín de Contratación Inmobiliaria El Derecho*, 18, 2005.
- DÍEZ-PICAZO, L., “Los llamados contratos forzosos”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 9, 1, 1956.
- DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO, *Estadísticas Catastrales: Catastro inmobiliario urbano. Resumen por Intervalos población, por usos y bienes inmuebles y valor catastral*, consultable en: <http://www.catastro.minhap.es/jaxi/tabla.do?path=/est2016/catastro/urbano/&file=01005.px&type=pcaxis&L=0>.
- DOMÉNECH PASCUAL, G., “Cómo distinguir entre una expropiación y una delimitación temporal de la propiedad no indemnizable”, *InDret*, 1, 2012.
- DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 114”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Valladolid, Lex Nova, 2013.
- DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 2.1”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Valladolid, Lex Nova, 2013.
- DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 3”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Valladolid, Lex Nova, 2013.
- DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 34”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Valladolid, Lex Nova, 2013.
- DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “Artículo 5”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Valladolid, Lex Nova, 2013.
- DOMÍNGUEZ LUELMO, A., “La STJUE de 14 de marzo de 2013: dificultades de interpretación por los tribunales”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 5, 2013.

- DOMÍNGUEZ RUIZ, L., “Medidas de protección del deudor hipotecario: la limitación de los intereses de demora”, en ESPEJO LERDO DE TEJADA, M., MURGA FERNÁNDEZ, J. P. (dirs.), FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., TOMÁS TOMÁS, S. (coords.), *Vivienda, préstamo y ejecución*, Cizur Menor, Aranzadi, 2016.
- DOMÍNGUEZ VILA, A., “El Derecho Constitucional a la vivienda. Teoría y práctica (1ª parte)”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 271, 2012.
- DOMÍNGUEZ VILA, A., “El Derecho Constitucional a la vivienda. Teoría y práctica (2ª parte)”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 272, 2012.
- DONADO VARA, A., “Acoso u hostigamiento inmobiliario y responsabilidad civil: consecuencias de la nueva tipificación penal propia y la actual previsión de delitos o faltas contra las personas o el patrimonio”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 738, 2013.
- DE DOU Y DE BASSOLS, R. L., *Instituciones del derecho público general de España con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier estado*, Tomo III, Madrid, Oficina de don Benito García y compañía, 1801.
- DRISCOLL, J., “All change for social housing?”, *New Law Journal*, January, 2012.
- DRISCOLL, J., *Housing: The New Law. A Guide to the Housing Act 2004*, London, Lexisnexis Butterworths, 2007.
- DUALDE GÓMEZ, J., “Los imperativos contractuales”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 2, 2, 1949.
- DUFFY, D., “A Note on Measuring the Affordability of Homeownership”, *ESRI Quarterly Economic Bulletin*, 2004.
- DURAND, P., “La contrainte légale dans la formation du rapport contractuel”, *Revue trimestrielle de droit civil*, 73, 1944.
- EIRANOVA ENCIAS, E., LUNA MILLÁN, I., “Fundamentos del sistema de protección de la vivienda”, en EIRANOVA ENCIAS, E., LUNA MILLÁN, I., *Sistema de vivienda protegida*, Madrid, La Ley, 2011.
- ENGLISCH, J., *Wettbewerbsgleichheit im grenzüberschreitenden Handel: mit Schlussfolgerungen für indirekte Steuern*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2008.
- ENTRENA CUESTA, R., “Artículo 149”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001.
- ENTRENA CUESTA, R., “Artículo 156”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001.
- ENTRENA CUESTA, R., “Artículo 157”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001.
- ENTRENA CUESTA, R., “El procedimiento expropiatorio”, en MINISTERIO DE HACIENDA, *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 2003.
- ESCAJEDO, L., GARRIDO, P., GORROTXATEGUI, M., “Políticas de movilización de vivienda en algunos países de Europa”, *Colección Realidad Urbana*, 2, 2011, consultable en: <http://www.ehu.es/documents/1877918/0/Realidad+Urbana+2.+Vivienda+Vacía+en+Europa>.

- ESCRICHE, J., *Diccionario Razonado de legislación civil, penal, comercial y forense*, Valencia, Imprenta de J. Ferrer de Orga, 1838.
- ESCUÍN PALOP, V., *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*, Cizur Menor, Aranzadi, 2008.
- ESCUÍN PALOP, V., “La expropiación forzosa como límite de los derechos e intereses patrimoniales”, en BLASCO, C., CLEMENTE, M., ORDUÑA, J., PRATS, L., VERDERA, R. (coords.), *Estudios Jurídicos en Homenaje a Vicente L. Montes Penadés*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011.
- ESPEJO LERDO DE TEJADA, M., “Contenido financiero del préstamo y protección del deudor hipotecario”, en NÚÑEZ IGLESIAS, A. (dir.), ESCARTÍN IPIÉNS, J. A. (coord.), MARTOS CALABRÚS, M. A. (coord.), *La protección del deudor hipotecario. Aproximación a la Ley de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*, Granada, Comares, 2014.
- ESTIVAL ALONSO, L., *La vivienda de protección pública en España (V.P.O.): régimen jurídico, ayudas y limitaciones*, Madrid, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, 2008.
- ESTRUCH ESTRUCH, J., “Artículo 10. Prórroga del contrato”, en BLASCO GASCÓ, F. P. (coord.), *Arrendamientos urbanos: comentarios, jurisprudencia y formularios*, Tomo I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.
- ESTRUCH ESTRUCH, J., “Artículo 9. Plazo mínimo”, en BLASCO GASCÓ, F. P. (coord.), *Arrendamientos urbanos: comentarios, jurisprudencia y formularios*, Tomo I, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007.
- EUROSTAT, *Estadísticas sobre vivienda*, 2016, consultable en: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing\\_statistics/es](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/es).
- EZQUERRA HUERVA, A., “Una nueva garantía en materia de expropiación forzosa: la inmunidad del justiprecio frente a eventuales reformas tributarias en caso de demora”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 151, 2011.
- FABIÉ ESCUDERO, A. M., *Disertaciones jurídicas sobre el desarrollo histórico del derecho, sobre las bases del código civil y sobre la organización de los tribunales*, Madrid, Imprenta de la Revista de Legislación, 1885.
- FERNÁNDEZ BAUTISTA, R., *Las Alternativas a la Expropiación Forzosa*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.
- FERNÁNDEZ DE VILLAVICENCIO ÁLVAREZ-OSSORIO, M. C., “Artículo 118”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Valladolid, Lex Nova, 2013.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Tema 28. Los bienes públicos. La expropiación forzosa”, en GAMERO CASADO, E., FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, 2015.
- FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., “La expropiación temporal de viviendas deshabitadas en Andalucía”, en ESPEJO LERDO DE TEJADA, M., MURGA FERNÁNDEZ, J. P. (dirs.), FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., TOMÁS TOMÁS, S. (coords.), *Vivienda, préstamo y ejecución*, Cizur Menor, Aranzadi, 2016.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 2002.



- FERNÁNDEZ VIVANCOS, G., “La sucesión “mortis causa” en materia de arrendamientos”, *Revista General de Derecho*, 86, 1951.
- FERNÁNDEZ, G., PONCE, J., “Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 255, 2010.
- FERNÁNDEZ, T. R., “El control jurisdiccional de la causa expropriandi”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1, 1974.
- FERNÁNDEZ, T. R., “El marco constitucional de la expropiación”, en DE DIOS DE DIOS, S., MIGUEL-MOTTA, J. I., ROBLEDO HERNÁNDEZ, R., TORIJANO PÉREZ, E. (coords.), *Historia de la propiedad: la expropiación*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2012.
- FERNÁNDEZ, T. R., “Expropiación y responsabilidad: nuevos criterios jurisprudenciales”, *Revista de Administración Pública*, 67, 1972.
- FERNÁNDEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, Madrid, Civitas, 2014.
- FERNÁNDEZ, T. R., “Notas sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del Derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos. El caso de los Jurados autonómicos de Expropiación”, *Revista de Administración Pública*, 153, 2000.
- FERNÁNDEZ, T. R., “Por una nueva Ley de Expropiación Forzosa y un nuevo sistema de determinación del justiprecio”, *Revista de Administración Pública*, 166, 2005.
- FERRANDIS VILLELA, J., “Sucesión en los arrendamientos: transmisión mortis causa de los derechos y obligaciones del arrendatario”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 7, 2, 1954.
- FERRÁNDIZ GABRIEL, C., NASARRE AZNAR, S., “Métodos alternativos de acceso a la vivienda en Derecho privado”, *Revista Iuris*, 158, 2011.
- FERREIRO, F., *El arrendamiento de la propiedad urbana*, Valladolid, Libertad, 1947.
- FERRER MARTÍN, D., “Negativa de la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento por propósito de demolición”, *Revista de Derecho Privado*, vol. XLIII, 1959.
- FÍNEZ RATÓN, J. M., “Artículo 16”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995.
- FÍNEZ RATÓN, J. M., “Artículo 17”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995.
- FÍNEZ RATÓN, J. M., “Artículo 18”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995.
- FÍNEZ RATÓN, J. M., “Artículo 22”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995.
- FÍNEZ RATÓN, J. M., “Artículo 26”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995.
- FÍNEZ RATÓN, J. M., “Artículo 27”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995.
- FONSECA GONZÁLEZ, R., “La vivienda familiar habitual en arrendamiento y la sociedad de gananciales”, *Revista de Derecho Privado*, 3, 1983.
- FOSTER, S., BONILLA, D., “The Social Function of Property: A Comparative Law Perspective”, *Fordham Law Review*, vol. 80, 1, 2011.

- FRENZEL, M., *Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1978.
- FREY, K., *Die Verfassungsmäßigkeit der transitorischen Enteignung*, Berlin, Duncker & Humblot, 1983.
- FUENMAYOR CHAMPÍN, A., “La equivalencia de las prestaciones en la legislación especial de arrendamientos”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 4, 1, 1950.
- FUENTES LOJO, A., FUENTES LOJO, J., *Novísima suma de arrendamientos urbanos*, Tomo I, Barcelona, Bosch Editor, 2007.
- FUENTES LOJO, A., FUENTES LOJO, J., *Novísima suma de arrendamientos urbanos*, Tomo III, Barcelona, Bosch Editor, 2007.
- FUENTES LOJO, J. V., *Suma de Arrendamientos Urbanos*, Tomo I, Barcelona, Librería Bosch, 1984.
- FUENTES LOJO, J. V., *Suma de Arrendamientos Urbanos*, Tomo II, Barcelona, Librería Bosch, 1984.
- FUENTES-LOJO LASTRES, A., “Las revisiones de rentas de los contratos de arrendamiento urbanos después de las reformas introducidas por la Ley 2/2015, de desindexación de la economía española”, *Diario La Ley*, 8581, 2015.
- GAILIŪTĖ, D., “Right to Housing in the Jurisprudence of the European Committee of Social Rights”, *Socialinių mokslų studijos: mokslo darbai*, vol. 4, 4, 2012.
- GALÁN CÁCERES, J., “Procedimiento de expropiación forzosa”, *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, 179, 2015.
- GALÁN GALÁN, A., *El derecho de reversión en la Ley de expropiación forzosa estudio legislativo, doctrinal y jurisprudencial*, Madrid, Lex Nova, 2002.
- GALAND, P., FRANÇOIS, C., *Code Civil Belge*, Vanves, Marabout, 2012.
- GALGANO, F., “Articolo 1614”, en GALGANO, F., *Commentario compatto al Codice civile*, Piacenza, La tribuna, 2012.
- GALLARDO RUEDA, A., “Justas causas para la no ocupación de viviendas”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 435, 1959.
- GALLARDO RUEDA, A., “Los problemas de la Ley de Arrendamientos Urbanos”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 1, 1, 1948.
- GALLARDO RUEDA, A., “Modificación de la ley de arrendamientos urbanos”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 77, 1949.
- GALLEGO CÓRCOLES, I., *El derecho de reversión en la expropiación forzosa*, Madrid, La Ley, 2006.
- GALLI, G., “Articolo 1614”, en CIAN, G., TRABUCCHI, A., *Commentario breve al codice civile. Complemento giurisprudenziale*, Padova, CEDAM, 2007.
- GÁLVEZ DOMÍNGUEZ, D. A., HARO GRANDE, E., PRADO GARCÍA, R., ROBLEDO ÁLVAREZ, J. M., RODRÍGUEZ ALONSO, I., “Derecho a la vivienda y su función social: análisis general de la situación, antecedentes y posibles soluciones para preservar la función social de la vivienda”, en ARELLANO GÓMEZ, F. J., DÍAZ GÓMEZ, M. J., *Estudios jurídicos sobre vivienda y desahucios: análisis crítico y propuestas alternativas*, Sevilla, Junta de Andalucía. Consejería de Fomento y Vivienda, 2015.

- GÁLVEZ MONTES, F. J., “Artículo 14”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001.
- GÁLVEZ MONTES, F. J., “Artículo 47”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001.
- GARBAYO BLANCH, J., “Sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2013 (C-415/11) y cláusulas abusivas en el seno del proceso ejecutivo hipotecario español”, *El Derecho*, 2013, consultable en: [http://www.elderecho.com/tribuna/civil/Sentencia-TJUE-C-41511-ejecutivo-hipotecario\\_11\\_518680002.html](http://www.elderecho.com/tribuna/civil/Sentencia-TJUE-C-41511-ejecutivo-hipotecario_11_518680002.html).
- GARCÉS SANAGUSTÍN, M., “Los jurados provinciales de expropiación: análisis retrospectivo y alternativas para su mejora”, en MINISTERIO DE HACIENDA, *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 2003.
- GARCÍA ABURUZA, M. P., “Más ejecución hipotecaria: comentarios a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de enero de 2015”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 4, 2015.
- GARCÍA ALGUACIL, M. J., “Quiebra en la doctrina del TJUE: ¿prohibición de integración contractual o moderación obligatoria de las cláusulas declaradas abusivas?”, en ESPEJO LERDO DE TEJADA, M., MURGA FERNÁNDEZ, J. P. (dirs.), FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, M. A., TOMÁS TOMÁS, S. (coords.), *Vivienda, préstamo y ejecución*, Cizur Menor, Aranzadi, 2016.
- GARCÍA ÁLVAREZ, G., “El derecho a la vivienda en España”, *Istituzioni del federalismo*, 3-4, 2010.
- GARCÍA CALVENTE, Y., “La protección del derecho a una vivienda digna a través del sistema tributario”, *Jurisprudencia Tributaria Aranzadi*, 13, 2004.
- GARCÍA CANTERO, G., “El (escondido) derecho a la vivienda y su posible actuación por los operadores jurídicos”, en ALONSO PÉREZ, M. T. (dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.
- GARCÍA CANTERO, G., “¿Hay un derecho constitucional a la vivienda?”, *Revista Jurídica del Notariado*, 74, 2010.
- GARCÍA CANTERO, G., “La renta base: su aumento y reducción en la nueva Ley de Arrendamientos urbanos”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 9, 4, 1956.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., “De nuevo sobre la depreciación de los justiprecios expropiatorios. La posibilidad de la “retrasación interna” en el seno de un proceso abierto, sin retorno a la vía administrativa”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 15, 1977.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E., “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después”, *Revista de Administración Pública*, 156, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Cizur Menor, Aranzadi, 2013.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo II*, Cizur Menor, Aranzadi, 2013.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española: estudios de ciencia administrativa*, Madrid, Alianza, 1999.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa: potestad expropiatoria, garantía patrimonial, responsabilidad civil de la Administración*, Madrid, Civitas, 1984.
- GARCÍA GALÁN, E., “El no uso de la cosa arrendada en la nueva ley de arrendamientos urbanos”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 417, 1958.
- GARCÍA GALÁN, E., “El no uso de la cosa arrendada”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 268-269, 1954.
- GARCÍA GALÁN, E., “Significación y alcance de la palabra «condueño» empleada por el artículo 66 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946, en relación con los derechos de tanteo y retracto que al inquilino conceden los artículos 63 y 64. ¿Se refiere al condueño del cuarto o piso enajenado, o al condueño del inmueble en general?”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 256, 1954.
- GARCÍA GALÁN, E., RODRÍGUEZ-SOLANO, F., *El Arrendamiento urbano en la doctrina jurisprudencial*, Madrid, Artes Gráficas Julio San Martín, 1956.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., “¿Puede la crisis perjudicar el derecho al cobro del justiprecio?”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 823, 2011.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *El justiprecio de la expropiación forzosa*, Granada, Comares, 2008.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *Problemas procesales de la impugnación de los acuerdos de los jurados de expropiación*, Madrid, Civitas, 1997.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F., *Utilidad pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados*, Granada, Comares, 2000.
- GARCÍA GOYENA, F., AGUIRRE, J., *Febrero o librería de jueces abogados y escribanos. Comprensiva de los códigos civil, criminal y administrativo, tanto en la parte teórica como en la práctica, con arreglo en un todo a la legislación hoy vigente*, Tomo IX, Madrid, Gaspar y Roig, 1842.
- GARCÍA LUENGO, J., “Algunas consideraciones sobre el tratamiento normativo del derecho de propiedad sucesión normativa y derecho de reversión”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 106, 2000.
- GARCÍA MACHO, R., “Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de libertad”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 38, 2009.
- GARCÍA MACHO, R., *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.
- GARCÍA MONTORO, L., “Llamada de atención al gobierno español: el TEDH paraliza cautelarmente el derribo de una vivienda hasta que la familia encuentre otra alternativa”, *Centro de Estudios de Consumo*, consultable en: <https://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/noticias/2013/tedh.pdf>.
- GARCÍA PRESAS, I., “La protección legal de los derechos del arrendador antes y después de la reforma de la ley de arrendamientos urbanos (Ley 4/2013, de 4 de junio)”, en COLINA GAREA, R. (dir.), *La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas. Perspectiva desde la reforma*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.

- GARCÍA ROYO, A., *Tratado de arrendamientos urbanos*, Volumen II, Madrid, Gráficas voluntas, 1947.
- GARCÍA VALDERREY, M. A., “La Ejecución subsidiaria como medio de ejecución forzosa de las órdenes de ejecución”, *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, 62, 2007.
- GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, G., “Comentario jurisprudencial. Las conexiones entre urbanismo, vivienda y medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 38, 2009.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., “La urgencia en la nueva Ley de Expropiación forzosa”, *Revista General de Derecho*, 137, 1956.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, J. A., *Los convenios expropiatorios*, Madrid, Edersa, 1979.
- GARRIDO DE PALMA, V. M., MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, T., SÁNCHEZ GONZÁLEZ, C., VÉLEZ BUENO, J., *La disolución de la sociedad conyugal: Estudio específico de los artículos 1.406 y 1.407 del Código civil*, Madrid, Reus, 1985.
- GARRIDO FALLA, F., “Artículo 33”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001.
- GARRIDO FALLA, F., “Artículo 86”, en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001.
- GERHARDT, M., „Gibt es verfassungrechtliche Besonderheiten bei „Enteignungen zugunsten Privater“?“, en FÜRST, W., HERZOG, W. R., UMBACH, D. C. (eds.), *Festschrift für Wolfgang Zeidler*, Band 1, Berlin, Walter de Gruyter, 1987.
- GIL MEMBRADO, C., *La vivienda familiar*, Madrid, Reus, 2013.
- GIMÉNEZ DUART, T., “Los bienes privativos y gananciales tras la reforma de 13 de mayo de 1981”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 548, 1982.
- GIMENO FELIÚ, J. M., *El derecho de reversión en la Ley de expropiación forzosa: fundamentos y condiciones de ejercicio*, Madrid, Civitas, 2003.
- GIMENO FELIÚ, J. M., “Legalidad, transparencia, control y discrecionalidad en las medidas de fomento del desarrollo económico (ayudas y subvenciones)”, *Revista de Administración Pública*, 137, 1995.
- GISBERT CALABUIG, F., “Arrendamientos urbanos. Resolución por no uso”, *Pretor*, 1, 1958.
- GLEDHILL, J., “El derecho a una vivienda”, *Revista de Antropología Social*, 19, 2010.
- GLITZ, H., *Gesetzmässigkeitsprinzip und Übermassverbot in ihrer Bedeutung für die Sachgemässheit verwaltungsrechtlicher Auflagen*, Münster, Universität Münster, 1975.
- GÓMEZ DE LA ESCALERA, C., “La fianza arrendaticia y su depósito obligatorio”, *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 125, 2000.
- GÓMEZ DE LA ESCALERA, C., *La prórroga forzosa tras el “Decreto Boyer”*, Madrid, Tecnos, 1993.
- GÓMEZ LAPLAZA, C., “Artículo 40”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.
- GÓMEZ LIGÜERRE, C., “La dació en pagament és la solució?”, en BARRAL VIÑALS, I., TORNOS MAS, J. (dirs.), *Vivienda y crisis: ensayando soluciones*,

- Barcelona, Decanato Autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Cataluña, 2015.
- GÓMEZ POMAR, F., “La segunda oportunidad del deudor persona individual en Derecho español y el Real Decreto-ley 1/2015”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 40, 2015.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, R., “Artículo 47”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009.
- GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *El Principio de Proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, Aranzadi, 2003.
- GONZÁLEZ CARRASCO, C., “El nuevo régimen de los arrendamientos de vivienda tras la ley de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 6, 2013, consultable en: <https://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/30/23.pdf>.
- GONZÁLEZ CARRASCO, C., “Modos de acceso a la vivienda en tiempos de crisis”, en BUSTO LAGO, J. M. (ed.), *El consumidor ante la crisis económica: vivienda, mercado hipotecario y concurso: actas de la reunión científica celebrada en la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 12-13 de noviembre de 2009*, A Coruña, Servicio de publicaciones Universidad de A Coruña, 2010.
- GONZÁLEZ GUTIÉRREZ-BARQUÍN, P., “El derecho a la propiedad privada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en BASTIDA, F. J. (coord.), *Propiedad y derecho constitucional*, Madrid, Fundación beneficencia et peritia iuris, 2005.
- GONZÁLEZ ORDOVÁS, M. J., *El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*, Madrid, Dykinson, 2013.
- GONZÁLEZ PACANOWSKA, I., “Artículo 17. Determinación de la renta”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013.
- GONZÁLEZ PACANOWSKA, I., “Artículo 18. Actualización de la renta”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *El Derecho a una vivienda digna en la Ley del Suelo de 2008*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2008.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., “La utilidad pública y el interés social en la nueva Ley de Expropiación Forzosa”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 324, 1955.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad por demora en la Ley de Expropiación Forzosa. Problemática de la ciencia del Derecho*, Barcelona, Bosch, 1962.
- GONZÁLEZ PORRAS, J. M., “Artículo 16. Muerte del arrendatario”, LASARTE ÁLVAREZ, C. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos: (Ley 29/1994, de 24 de noviembre)*, Madrid, Tecnos, 1996.
- GOÑI RODRÍGUEZ DE ALMEIDA, M., “Las modificaciones derivadas de la STJUE 14 marzo 2013 acerca del procedimiento ejecutivo hipotecario y las cláusulas abusivas”, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 27, 2013.
- GRÜNHUT, C. S., *Das Enteignungsrecht*, Wien, C. H. Beck, 1873.

- GUICHOT REINA, E., “La expropiación forzosa”, en BARRERO RODRÍGUEZ, C. (coord.), *Lecciones de Derecho Administrativo. Parte General*, Volumen II, Madrid, Tecnos, 2015.
- GUIGLIA, G., “El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea: a propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de Derechos Sociales”, *Revista de Derecho Político*, 82, 2011.
- GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 10. Prórroga del contrato”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014.
- GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 12. Desistimiento y vencimiento en caso de matrimonio o convivencia del arrendatario”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014.
- GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 16. Muerte del arrendatario”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014.
- GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 17. Determinación de la renta”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014.
- GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 18. Actualización de la renta”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014.
- GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 27. Incumplimiento de obligaciones”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014.
- GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 4. Régimen aplicable”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014.
- GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 5. Arrendamientos excluidos”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014.
- GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 8. Cesión del contrato y subarriendo”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014.
- GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Artículo 9. Plazo mínimo”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014.
- GUILARTE GUTIÉRREZ, V., *Defensa de los bienes y derechos gananciales y litisconsorcio pasivo necesario*, Madrid, Tecnos, 1994.
- GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “El vigente régimen de la resolución del inquilinato por incumplimiento de la obligación de pago de la renta (el impago, el retraso, la mora del acreedor y otras cuestiones; también el impercedero régimen transitorio)”, *Aranzadi civil*, 3, 1999.
- GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “La naturaleza de la actual sociedad de gananciales”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 45, 3, 1992.

- GUILARTE GUTIÉRREZ, V., “Los terceros ante la adjudicación judicial del uso de la vivienda familiar como consecuencia de la crisis matrimonial”, *Aranzadi Civil*, 1, 1994.
- GUTIÉRREZ FERNÁNDEZ, B., *Códigos ó estudios fundamentales sobre el derecho civil español*, Tomo Cuarto, Madrid, Librería de Sánchez, 1871.
- HAFFNER, M., BOUNJOUH, H., “Belgium”, *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe*, 2015, consultable en: [http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/BelgiumReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/BelgiumReport_09052014.pdf).
- HENRY, X. (dir.), *Méga Code Civil*, Paris, Dalloz, 2014.
- HERNÁNDEZ ARRANZ, M. C., INIESTA DELGADO, J. J., “Algunos aspectos de la duración de los contratos en la nueva LAU”, *La Ley*, 2, 1995.
- HERNÁNDEZ JUAN, D., *Arrendamientos Urbanos. Repercusiones, aumentos y revalorizaciones de rentas (Viviendas y locales de negocio)*, Barcelona, Nereo, 1965.
- HERRERO OVIEDO, M., “Artículo 1124”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- HERVÁS POLO, M., “El derecho a la vivienda en Cataluña”, *Consell de Col·legis d'Administradors de Finques de Catalunya*, 76, 2008.
- HESSE, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, C. F., Müller, 1993.
- HEUSER, P., „Die Enteignung zugunsten Privater“, *Die Studentische Zeitschrift für Rechtswissenschaft Heidelberg*, 2, 2007.
- HIDALGO GARCÍA, S., “Artículo 1580”, en CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J., VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (dirs.), *Código Civil Comentado*, Volumen IV, Pamplona, Aranzadi, 2011.
- DE HOCES ÍÑIGUEZ, J. R., “Capítulo 31. Limitaciones administrativas de la propiedad privada y servidumbres administrativas: diferencias y régimen jurídico. Referencia a los procedimientos especiales de expropiación. Estudio de la ocupación temporal y la requisición. Referencia a las transferencias coactivas y a las expropiaciones virtuales”, en BUENO SÁNCHEZ, J. M., DE HOCES ÍÑIGUEZ, J. R., GAVELA LLOPIS, A., SÁNCHEZ-ANDRADE FERNÁNDEZ, M. J., SANTA-MARÍA PÉREZ, L. F., VILACHA DOMÍNGUEZ, L. (coords.), *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015.
- HOEKSTRA, J., CORNETTE, F., “France”, en *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe*, 2015, consultable en: [http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/FranceReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/FranceReport_09052014.pdf).
- HORGUÉ BAENA, C., “Sobre el derecho de reversión en la expropiación forzosa”, en LÓPEZ MENUDO, F. (coord.), *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, Madrid, Iustel, 2011.
- HUERGO LORA, A., “Las paradojas del derecho de retasación en las expropiaciones de las entidades locales o con beneficiario privado”, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, 99-100, 2014.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., *Administración Pública y vivienda*, Madrid, Montecorvo, 2000.



- IGLESIAS GONZÁLEZ, F., “La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social: problemas actuales y soluciones posibles”, *Documentación Administrativa*, 271-272, 2005.
- IGLESIAS ROSADO, G., “Vías legales eficaces frente a los lanzamientos hipotecarios”, *Diario La Ley*, 8074, 2013.
- INSERGUET-BRISSET, V., “La evolución del Derecho francés en materia de vivienda”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censo de Edificios y Viviendas*, Tomo I, Madrid, Hijos de E. Minuesa, 1950.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censo de Población y Viviendas 1991*, de 1 de marzo de 1991, consultable en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe243&file=inebase&L=0>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Censo de Población y Viviendas 2011*, de 18 de abril de 2013, consultable en: [http://www.ine.es/censos2011\\_datos/cen11\\_datos\\_inicio.htm](http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Encuesta de presupuestos familiares*, de 16 de junio de 2014, consultable en: [http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176806&menu=ultiDatos&idp=1254735976608](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176806&menu=ultiDatos&idp=1254735976608).
- Interim and Final Management Orders*, Department for Communities and Local Government, London, 2004., consultable en: [http://www.tunbridgewells.gov.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/24459/Interim-and-Final-Management-Orders.pdf](http://www.tunbridgewells.gov.uk/__data/assets/pdf_file/0006/24459/Interim-and-Final-Management-Orders.pdf).
- INURRIETA BERUETE, A., *Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional*, Madrid, Fundación Alternativas, 2007.
- IPSEN, H. P., *Über das Grundgesetz: gesammelte Beiträge seit 1949*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1988.
- JARASS, H. D., PIEROTH, B., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München, C. H. Beck, 2002.
- JARIA, J., “El derecho a una vivienda digna en el contexto de Estado social”, en NASARRE AZNAR, S. (dir.), SIMÓN MORENO, H. (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Madrid, Edisofer, 2011.
- JEGHERS, J. L., “Le statut des biens des membres du couple en formation. Le statut primaire”, en DELNOY, P. (dir.), *Le couple sous toutes ses formes: Mariage - Cohabitation légale - Cohabitation de fait*, Limal, Anthemis, 2013.
- JIMÉNEZ PARÍS, T. A., “El Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre: ¿un derecho de habitación legal de la familia ejecutada o un comodato forzoso?”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 736, 2013.
- JIMÉNEZ PARÍS, T. A., “La deuda remanente y la moderación de la responsabilidad patrimonial universal del deudor hipotecario ejecutado, tras la Ley 1/2013, de 14 de mayo”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 740, 2013.
- JIMÉNEZ PARÍS, T. A., “La suspensión del lanzamiento del deudor hipotecario y su familia, y la continuación de la ejecución ordinaria posterior, tras la Ley 1/2013, “anti-

- desahucios”, en CUADRADO IGLESIAS, M. (dir.), NÚÑEZ BOLUDA, M. D. (dir.), BERROCAL LANZAROT, A. I. (coord.), JIMÉNEZ PARÍS, T. A. (coord.), CALLEJO RODRÍGUEZ, C. (coord.), GARCÍA COBALEDA, M. (pr.), *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Manuel García Amigo*, vol. II, Las Rozas, La Ley, 2015.
- JIMÉNEZ PARÍS, T. A., “Sobreendeudamiento y vivienda familiar”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1, 2013.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., “La función inspectora en el ámbito financiero (La supervisión de las entidades de crédito)”, en DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. (coord.), *Actas del VIII Congreso de la asociación española de profesores de derecho administrativo: función inspectora*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.
- JUAN GÓMEZ, M. C., “Reflexiones sobre la Ley 1/2013, de protección a los deudores hipotecarios”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 739, 2013.
- DE JUAN ORLANDIS, D., “Hacia el control jurisdiccional, en cuanto al fondo, del acuerdo de necesidad de ocupación en el procedimiento expropiatorio”, *La Ley*, 2, 1986.
- KENNA, P., “El derecho a la vivienda en Europa: deberes positivos y derechos exigibles (según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos)”, *Revista de Derecho Político*, 74, 2009.
- KENNA, P., *Housing Law, rights and policy*, Chippenham, Clarus Press, 2011.
- KENNA, P., *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, Terrassa, Associació Prohabitatge, 2006.
- KENNER, J., “Economic and social rights in the EU legal order”, en HERVEY, T., KENNER, J. (eds.), *Economic and social rights under the EU charter of fundamental rights. A legal perspective*, Oxford-Portland-Oregon, Hart Publishing, 2003.
- KESSLER, F., “Some Thoughts on the Evolution of the German Law of Contracts: Part I”, *UCLA Law Review*, 22, 1975.
- KORTHALS ALTES, W. K., “The single European market and the demise of Flemish housing policy”, *International Journal of Housing Policy*, vol. 15, 2, 2015.
- KRÜGER, W., „§ 584“, en SÄCKER, F. J., RIXECKER, R. (eds.), *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Band 3, München, C. H. Beck, 2012.
- DE LA CÁMARA ÁLVAREZ, M., “Actos de disposición sobre bienes gananciales. Algunas notas para su estudio”, en CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO, *Homenaje a Juan Berchmans Vallet de Goytisoló*, Volumen II, Madrid, Visor Distribuciones, 1988.
- DE LA CÁMARA ÁLVAREZ, M., “La sociedad de gananciales y el Registro de la Propiedad”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 39, 2, 1986.
- LACASA COARASA, J. M., “El arrendamiento forzoso”, *Revista General de Derecho*, 1947.
- LACASA COARASA, J. M., *El precio en el arrendamiento urbano*, Barcelona, Bosch, 1957.
- LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho Civil II. Derecho de Obligaciones*, Volumen primero. Parte General. Teoría General del Contrato, Madrid, Dykinson, 2011, edición revisada por RIVERO HERNÁNDEZ, F.

- LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho Civil II. Derecho de Obligaciones*, Volumen segundo. Contratos y cuasicontratos. Delito y cuasidelito, Madrid, Dykinson, 2011, edición revisada por RIVERO HERNÁNDEZ, F.
- LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho Civil III. Derechos reales*, Volumen primero. Posesión y propiedad, Madrid, Dykinson, 2011, edición revisada por LUNA SERRANO, A.
- LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho Civil IV. Familia*, Madrid, Dykinson, 2011, edición revisada por RAMS ALBESA, J.
- LACRUZ MANTECÓN, M. L., “La dación en pago”, en ALONSO PÉREZ, M. T. (dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.
- DE LA IGLESIA PRADOS, E., “La reforma en la regulación del contrato de arrendamiento urbano de vivienda de junio de 2013”, *Actualidad Civil*, 11, 2013.
- LAMBOTTE, F., “Le Code bruxellois du Logement et les pouvoirs locaux”, *Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale*, 2004, consultable en: [http://www.avcbvsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc\\_id=300&vID=120](http://www.avcbvsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc_id=300&vID=120).
- LAMBOTTE, F., “Le droit de gestion publique : pour qui, pourquoi, comment?”, *Trait d'Union*, 3, 2006, consultable en: [http://www.avcbvsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc\\_id=103&vID=250](http://www.avcbvsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc_id=103&vID=250).
- LASARTE ÁLVAREZ, C., *Compendio de derechos reales. Derechos reales e hipotecarios*, Madrid, Marcial Pons, 2016.
- LASARTE ÁLVAREZ, C., *Principios de Derecho Civil III. Contratos*, Madrid, Marcial Pons, 2015.
- LAYER, M., *Principien des Enteignungsrechtes*, Leipzig, Duncker & Humblot, 1902.
- LENHOFF, A., “The Scope of Compulsory Contracts Proper”, *Columbia Law Review*, 43, 1943.
- LEÓN-CASTRO, J., DE COSSÍO, M., *Arrendamientos Urbanos de 24 de noviembre de 1994*, Granada, Comares, 1995.
- LETE ACHIRICA, J., “Proceso monitorio y determinación de la nulidad de las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores. Comentario a la STJUE de 14 de junio de 2012”, *Diario La Ley*, 8202, 2013.
- LINDNER, J. F., *Theorie der Grundrechtsdogmatik*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005.
- LLAMAS POMBO, E., “Artículo 1090”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- LLAMAS POMBO, E., “Artículo 1101”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- LLAMAS POMBO, E., “Artículo 1108”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- LLAMAS POMBO, E., “Artículo 1109”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- LLAMAS POMBO, E., “Disposición Transitoria Primera. Contratos celebrados a partir del 9 de mayo de 1985”, en LLAMAS POMBO, E. (coord.), *Ley de Arrendamientos*

- Urbanos: Comentarios y jurisprudencia de la Ley doce años después*, Las Rozas, La Ley, 2007.
- LLANAS DE NIUBÓ, R., LLAMAS PÉREZ, A., *Ley de arrendamientos urbanos de 31 de diciembre de 1946: exposición y comentarios*, Barcelona, Talleres Gráficos Agustín Núñez, 1947.
- LOBO GARCÍA, A., “De la continuación del contrato de arrendamiento de vivienda sin prórroga forzosa, una vez concluida la tácita reconducción trienal de la nueva LAU”, *Actualidad Civil*, 4, 1999.
- LOPERENA ROTA, D., “La irreversibilidad de los Derechos sociales”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 9, 2012.
- LÓPEZ ALARCÓN, M., “Cesación de la necesidad del arrendador por desocupación de otra vivienda”, *Anales de la Universidad de Murcia*, vol. XXII, 2, 1964.
- LÓPEZ ALARCÓN, M., *Obras de conservación y mejora en el arrendamiento urbano. Estudio teórico práctico del Capítulo X de la Ley de 22 de diciembre de 1955, texto articulado de 13 de abril de 1956*, Madrid, Pretor, 1957.
- LÓPEZ BARBA, E., “Algunas consideraciones en torno a la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, y su posible conexión con la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social”, en ARELLANO GÓMEZ, F. J., DÍAZ GÓMEZ, M. J., *Estudios jurídicos sobre vivienda y desahucios: análisis crítico y propuestas alternativas*, Sevilla, Junta de Andalucía. Consejería de Fomento y Vivienda, 2015.
- LÓPEZ DE TOVAR, G., *Las Siete Partidas del sabio rey Don Alonso el Nono, glosadas por el licenciado Gregorio López, del Consejo Real de Indias de S.M.*, Tomo II, que contiene la IIIª, IVª y Vª Partida, Madrid, Oficina de Benito Cano, 1789.
- LÓPEZ GUERRA, L., “Constitucionalidad de la prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos anteriores al “Decreto Boyer”, *Actualidad Civil*, 143, 1994.
- LÓPEZ NIETO Y MALLO, F., *Manual de expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios*, Barcelona, Beyer Hermanos, 1994.
- LÓPEZ QUETGLAS, F., “El derecho a la propiedad privada como derecho fundamental (breve reflexión)”, *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XXXIX, 2006.
- LÓPEZ RAMÓN, F., “El derecho subjetivo a la vivienda”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 2014.
- LÓPEZ RAMÓN, F., “Sobre el derecho subjetivo a la vivienda”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010.
- LÓPEZ SANTA MARÍA, J., “Algunas consideraciones sobre el contrato, formuladas a propósito de los artículos 1351 y 1352 del nuevo Código Civil del Perú”, *Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones*, 106, 1985.
- LÓPEZ SANTA MARÍA, J., “El contrato forzoso o impuesto”, *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, 59, 1975.
- LÓPEZ SANTA MARÍA, J., *Los Contratos. Parte General*, Santiago (Chile), Libromar LTDA, 2010.
- LÓPEZ Y LÓPEZ, A. M., “Comentario al artículo 1280”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011.

- LÓPEZ-MUÑIZ GOÑI, M., *Expropiación Forzosa. El Justiprecio*, Madrid, Colex, 2007.
- LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “Los sujetos de la expropiación”, en MINISTERIO DE HACIENDA, *La Ley de Expropiación Forzosa. Análisis y perspectivas de reforma*, Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, 2003.
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *Manual de expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios*, Madrid, La Ley, 2007.
- LOSCERTALES FUERTES, D., *Arrendamientos urbanos. Legislación y Comentarios*, Madrid, Sepin, 2016.
- LOSCERTALES FUERTES, D., “Las inconsecuencias de la inscripción en el Registro de la Propiedad de los arrendamientos urbanos”, *La Notaria*, 1, 2014.
- LOSCERTALES FUERTES, D., *Los arrendamientos urbanos*, Madrid, Sepin, 2000.
- LOSCERTALES FUERTES, D., “Los distintos criterios del Tribunal Supremo sobre la prórroga forzosa en los arrendamientos urbanos”, *Cuaderno de arrendamientos urbanos*, 320, 2014.
- LOZANO ROMERAL, D., DE FUENTES BARDAJÍ, J., *Todo sobre la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos*, Barcelona, Praxis, 1994.
- LUCAS FERNÁNDEZ, F., “Comentario al artículo 1551”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011.
- LUCAS FERNÁNDEZ, F., “Comentario al artículo 1552”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011.
- LUCAS FERNÁNDEZ, F., “Comentario al artículo 1556”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011.
- LUCAS FERNÁNDEZ, F., “Comentario al artículo 1557”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011.
- LUCAS FERNÁNDEZ, F., “Comentario al artículo 1558”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011.
- LUCAS FERNÁNDEZ, F., “Comentario al artículo 1560”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011.
- LUCAS FERNÁNDEZ, F., “Comentario al artículo 1580”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011.
- LUCES GIL, F., “Artículo 9”, en ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, J., GÓMEZ DE LIAÑO GONZÁLEZ, F., RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, C., *Anotaciones a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Oviedo, Fórum, 1994.
- LUNA SERRANO, A., “Comentario al artículo 1090”, en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Comentario del Código Civil*, Tomo II, Madrid, Ministerio de Justicia, 2011.

- LUNA SERRANO, A., “Una aproximación civilística a la expropiación forzosa”, en DE DIOS DE DIOS, S., MIGUEL-MOTTA, J. I., ROBLEDO HERNÁNDEZ, R., TORIJANO PÉREZ, E. (coords.), *Historia de la propiedad: la expropiación*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2012.
- LUTHE, E. W., *Optimierende Sozialgestaltung: Bedarf - Wirtschaftlichkeit - Abwägung*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2001.
- LYCZKOWSKA, K., “El decreto andaluz de expropiación de los bancos de las viviendas vacías es inconstitucional”, *Centro de Estudios de Consumo*, 2015, consultable en: <http://blog.uclm.es/cesco/files/2015/06/El-decreto-andaluz-de-expropiaci%C3%B3n-de-los-bancos-de-las-viviendas-vac%C3%ADas-es-inconstitucional.pdf>.
- MADRUGA MÉNDEZ, J., “Transmisión del Derecho arrendaticio de Vivienda”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 470, 1969.
- MAHILLO SANTOS, J., “La declaración de ruina de fincas urbanas como causa de resolución del contrato de arrendamiento”, *Revista de Estudios de la vida local*, 90, 1956.
- DE MALLOL GUARRO, F., *La indemnización y el justiprecio en la expropiación forzosa*, Barcelona, Editorial Hispano Europea, 1966.
- MALUQUER DE MOTES, C. J., *La Fundación como persona jurídica en la codificación civil: de vinculación a persona*, Barcelona, Edicions Universitat de Barcelona, 1983.
- MARÍN GARCÍA, I., MILÀ RAFEL, R., “El alquiler forzoso de la vivienda desocupada”, *Indret*, 2, 2007.
- MARÍN LÓPEZ, J. J., “Fianza arrendaticia, competencias autonómicas y obligaciones contractuales (Al hilo del auto del Tribunal Constitucional 242/1993, de 13 de julio)”, *Derecho Privado y Constitución*, 2, 1994.
- MARÍN LÓPEZ, J. J., “La duración del contrato de arrendamiento de vivienda celebrado antes del Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre Medidas de Política Económica, y vigente a la entrada en vigor de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Comentario de la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de abril de 2013 (2166/2013)”, en YZQUIERDO TOLSADA, M. (coord.), *Comentarios a las sentencias de unificación de doctrina: civil y mercantil*, Volumen IV, Madrid, Dykinson, 2016.
- MARÍN LÓPEZ, J. J., COLÁS ESCANDÓN, A. M., “Artículo 10. Prórroga del contrato”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013.
- MARÍN LÓPEZ, J. J., COLÁS ESCANDÓN, A. M., “Artículo 9. Plazo mínimo”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013.
- MARÍN LÓPEZ, M. J., “Artículo 1176”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (dir.), *Las modificaciones al Código Civil del año 2015*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.
- MARÍN LÓPEZ, M. J., “Imposibilidad de recalcular los intereses moratorios en los préstamos hipotecarios, fijándolos en tres veces el interés legal del dinero, cuando la cláusula que los impone es abusiva (STJUE de 21 de enero de 2015)”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 13, 2015.

- MARTÍN MATEO, R., “El estatuto de la propiedad inmobiliaria”, *Revista de Administración Pública*, 52, 1967.
- MARTÍN PASTOR, J., “La Ley 1/2013 de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social”, *Diario La Ley*, 8085, 2013.
- MARTÍN QUERALT, J., “Artículo 156”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009.
- MARTÍN QUERALT, J., “Artículo 157”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009.
- MARTÍN QUERALT, J., LOZANO SERRANO, C., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Madrid, Tecnos, 1994.
- MARTÍNEZ DE SAS, M. T., “Los comienzos de un problema secular. La política sobre la vivienda obrera y los alquileres en los primeros socialistas españoles”, *Scripta Nova*, vol. IX, 194, 2005, consultable en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-22.htm>.
- MARTÍNEZ ESCRIBANO, C., “Artículo 22. Obras de mejora”, en CRESPO ALLUÉ, F., GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (dirs.), *Comentarios a la ley de arrendamientos urbanos*, Valladolid, Lex Nova, 2014.
- MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, N., “Sentencia de 20 de marzo de 2013. Arrendamiento de vivienda. Resolución del contrato por cesión in consentida”, *Cuadernos Civitas de jurisprudencia civil*, 94, 2014.
- MARTÍNEZ VELA, J. A., “La institución de la «tácita reconducción» en el Código Civil español”, *Revista de Derecho UNED*, 7, 2010.
- MATEO Y VILLA, I., “Artículo 9”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios a la Ley Hipotecaria*, Valladolid, Lex Nova, 2013.
- MAURER, H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München, C. H. Beck, 2011.
- MCGRATH, S., “Adjudication under the Housing Act 2004 - Residential Property Tribunals”, *Landlord & Tenant Review*, vol. 9, 2, 2005.
- MÉNDEZ SERRANO, M. M., “El derecho a la propiedad y el derecho a una vivienda digna”, *La Ley*, 1788, 2010.
- MÉNDEZ TOMÁS, R. M., VILALTA NICUESA, A. E., *Arrendamientos Urbanos: cesión, subarriendo y subrogación*, Barcelona, Bosch, 2000.
- MENÉNDEZ MORENO, A., “Nada es lo que parece. A propósito del impuesto sobre las viviendas vacías, de la Ley de 21 de julio de 2015, de la Generalidad de Cataluña”, *Quincena fiscal*, 17, 2015.
- MENÉNDEZ REXACH, A., “La responsabilidad de la Administración expropiante en caso de impago del justiprecio por el beneficiario”, *Justicia Administrativa*, 60, 2013.
- MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, J. A., “La suspensión de los lanzamientos sobre la vivienda habitual en la Ley 1/2013, de 14 de Mayo, de Medidas para reformar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de la deuda y alquiler social”, en CUADRADO IGLESIAS, M. (dir.), NÚÑEZ BOLUDA, M. D. (dir.), BERROCAL LANZAROT, A. I. (coord.), JIMÉNEZ PARÍS, T. A. (coord.), CALLEJO RODRÍGUEZ, C. (coord.), GARCÍA COBALEDA, M. (pr.), *Estudios*

- jurídicos en homenaje al profesor Manuel García Amigo*, vol. II, Las Rozas, La Ley, 2015.
- MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, J. A., “La suspensión de los lanzamientos en los procedimientos de ejecución hipotecaria en la Ley 1/2013, de 14 de mayo”, *La Ley*, 4, 2014.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, “El Código de Buenas Prácticas recibe 4.385 solicitudes en un año”, consultable en: <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnextoid=e5edec68bfe9e310VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=864e154527515310VgnVCM1000001d04140aRCRD>.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, *VIII Informe de la Comisión de Control del Código de Buenas prácticas*, 2016, consultable en: [http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2014/160921\\_np\\_icbp.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2014/160921_np_icbp.pdf).
- MINISTERIO DE FOMENTO, *Memoria de análisis de impacto normativo*, Ministerio de fomento, Madrid, 2012.
- MINISTERIO DE FOMENTO, *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Anual 2014*, Madrid, Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento, 2015.
- MONESTIER MORALES, J. L., “Ejecución hipotecaria de vivienda: propuesta de petición alternativa de dación en pago; suspensión del procedimiento, declaración de nulidad o suspensión del lanzamiento”, *Revista de Responsabilidad Civil y Seguros*, 112, 2013.
- MONTANCHEZ RAMOS, M., “Concepto constitucional de la propiedad: especial referencia a la propiedad urbana”, en BASTIDA, F. J. (coord.), *Propiedad y Derecho Constitucional*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2005.
- MONTERO PALACIOS, F., “El no uso como causa de desahucio en la L.A.U.”, *Revista de Derecho Privado*, Junio, 1953.
- MONTES PENADÉS, V. L., *La propiedad privada en el sistema del Derecho civil contemporáneo*, Madrid, Civitas, 1980.
- MOREL, R., “La contrat imposé”, en RIPERT, G., *Le droit privé français au milieu du XXè siècle, études offertes à G. Ripert*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1954.
- MORENO TRAPIELLA, P., “Las consecuencias de la declaración de abusividad de la cláusula de interés moratorio. Comentario de la STJUE de 21 de enero de 2015”, *Diario La Ley*, 8525, 2015.
- MORETÓN SANZ, M. F., “Vivienda familiar y subrogación hipotecaria en tiempos de crisis: notas sobre los pactos internos entre codeudores solidarios”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 720, 2010.
- MOREU CARBONELL, E., “Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social”, en ALONSO PÉREZ, M. T. (dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.
- Mouvement communal*, de 8 de septiembre de 1998.



- MUNAR BERNAT, P. A., “Códigos de buenas prácticas, reestructuración de la deuda y dación en pago”, en NÚÑEZ IGLESIAS, A. (dir.), ESCARTÍN IPIÉNS, J. A. (coord.), MARTOS CALABRÚS, M. A. (coord.), *La protección del deudor hipotecario. Aproximación a la Ley de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*, Granada, Comares, 2014.
- MUÑOZ CASTILLO, J., *El derecho a una vivienda digna y adecuada: eficacia y ordenación administrativa*, Madrid, Colex, 2000.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Expropiación y jurisdicción*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. Cuadernos de Administración Pública, 1976.
- MUÑOZ Y NÚÑEZ DE PRADO, J., “Los contratos de arrendamiento legalmente prorrogados”, *Revista de Derecho Privado*, 40, 1956.
- NANCLARES VALLE, J., “La exclusión de la prórroga forzosa en los arrendamientos de vivienda tras la reforma del artículo 9.3 LAU”, *Revista Jurídica del Notariado*, 75, 2010.
- NASARRE AZNAR, S., “A legal perspective of the origin and the globalization of the current financial crisis and the resulting reforms in Spain”, en KENNA, P. (ed.), *Contemporary Housing Issues in a Globalized World*, Galway, Ashgate Publishing, 2014.
- NASARRE AZNAR, S., “Cuestionando algunos mitos del acceso a la vivienda en España, en perspectiva europea”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 35, 1.
- NASARRE AZNAR, S., “La eficacia de la Ley 4/2013, de reforma de los arrendamientos urbanos, para aumentar la vivienda en alquiler en un contexto europeo”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 747, 2015.
- 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, S. (dir.), SIMÓN MORENO, H. (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Madrid, Edisofer, 2011.
- NASARRE AZNAR, S., “La vivienda en propiedad como causa y víctima de la crisis hipotecaria”, *Teoría y Derecho*, 16, 2014.
- NASARRE AZNAR, S., “Malas prácticas bancarias en la actividad hipotecaria”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 727, 2011.
- NASARRE AZNAR, S., “Robinhoodian” courts’ decisions on mortgage law in Spain”, *International Journal of Law in the Built Environment*, vol. 7, 2, 2015.
- NASARRE AZNAR, S., SIMÓN MORENO, H., “Fraccionando el dominio: las tenencias intermedias para facilitar el acceso a la vivienda”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 739, 2013.
- NIETO, A., “Evolución expansiva del concepto de expropiación forzosa”, *Revista de Administración Pública*, 38, 1962.
- NIPPERDEY, H. C., *Kontrahierungszwang und diktierter Vertrag*, Jena, Keip, 1920.
- Novísima Recopilación de las Leyes de España dividida en XII Libros. En que se reforma la Recopilación publicada por el Señor Don Felipe II en el año 1577, reimpressa últimamente en el 1775. Y se incorporan las pragámaticas, cédulas, decretos, órdenes y resoluciones Reales, y otras providencias no recopiladas y expedidas hasta el 1804. Mandada formar por el Señor Don Carlos IV*, Madrid, 1805.

- NÚÑEZ IGLESIAS, A., “La suspensión de los lanzamientos en la ejecución hipotecaria”, en NÚÑEZ IGLESIAS, A. (dir.), ESCARTÍN IPIÉNS, J. A. (coord.), MARTOS CALABRÚS, M. A. (coord.), *La protección del deudor hipotecario. Aproximación a la Ley de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*, Granada, Comares, 2014.
- NÚÑEZ IGLESIAS, A., “Medidas arrendaticias del Real Decreto-ley 6/2012, a favor del deudor hipotecario”, en JIMÉNEZ LIÉBANA, D. (coord.), *Estudios de Derecho Civil en Homenaje al Profesor José González García*, Pamplona, Aranzadi, 2012.
- NÚÑEZ LOZANO, M. C., “Los órganos autonómicos de fijación de justiprecios: propuestas y sugerencias sobre el correcto ejercicio de la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 72, 2005.
- NÚÑEZ ZORILLA, M. C., “La propiedad temporal y la propiedad compartida: las nuevas formas de acceso a la vivienda en Cataluña”, *Actualidad Civil*, 12, 2015.
- O’CALLAGHAN MUÑOZ, X., *Compendio de Derecho Civil*, Tomo II. Derecho de obligaciones, Volumen 1º. Teoría General de la obligación, del contrato y del acto ilícito, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1988.
- OLIVA BLÁZQUEZ, F., “La necesidad del arrendador a la luz de la Jurisprudencia menor más reciente”, en TORRES MATEOS, M. A., *Arrendamiento de Vivienda y Arrendamiento para uso distinto del de Vivienda*, Volumen 2, Cizur Menor, Aranzadi, 2007.
- ORDÁS ALONSO, M., “Artículo 4.2. Régimen aplicable”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013.
- ORGI, P., “England and Wales”, *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe*, 2015, consultable en: [http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/England&WalesReport\\_09052014.pdf](http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports/England&WalesReport_09052014.pdf).
- ORREGO ACUÑA, J. A., “Reflexiones en torno a los contratos forzosos”, *Lex et veritas*, 5, 2008.
- PACHECO JIMÉNEZ, M. N., SALES, L., “El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI.”, *Derecho Privado y Constitución*, 25, 2011.
- PALOMAR OLMEDA, A., “Algunas cuestiones sobre la expropiación forzosa en la actualidad: el procedimiento expropiatorio y la determinación del justiprecio”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, 10, 2004.
- PANTALEÓN PRIETO, F., “Más sobre la integración del contrato tras la anulación de la cláusula abusiva de intereses moratorios”, *Almacén de Derecho*, 2015, consultable en: <http://almacenederecho.org/mas-sobre-la-integracion-del-contrato-tras-la-anulacion-de-la-clausula-abusiva-de-intereses-moratorios/>.
- PAPIER, H. J., „Die Weiterentwicklung der Rechtsprechung zur Eigentumsgarantie des Art. 14 GG“, *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1, 2000.
- PARA MARTÍN, A., “Arrendamientos de locales de negocio sometidos al régimen del RDL 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de política económica los arrendamientos para uso distinto de vivienda”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, 2, 1996.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I. Parte General*, Madrid, Marcial Pons, 2012.

- PARDO MUÑOZ, F. J., “La adquisición de la propiedad en subasta judicial: protección y límites de responsabilidad”, en GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (coord.), *Propiedad y Derecho Civil*, Madrid, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2006.
- PARRA LUCÁN, M. A., *El Contrato de Arrendamiento de Vivienda: desde la Salvaguardia de los Derechos del Arrendatario a su Desprotección*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.
- PARRA LUCÁN, M. A., RAGEL SÁNCHEZ, L. F., DE LA PEÑA VELASCO, G., “El contrato de arrendamiento urbano”, en YZQUIERDO TOLSADA, M. (dir.), *Contratos: civiles, mercantiles, públicos, laborales e internacionales, con sus implicaciones tributarias*, Tomo III. Contratos traslativos del uso o disfrute, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.
- PASCUAL NIETO, G., “La disposición transitoria 23 de la ley de arrendamientos urbanos”, *Boletín de Justicia Municipal*, 146, 1949.
- PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, M., *El Anteproyecto de Código Civil Español (1882-1888)*, Madrid, Colegios Notariales de España, 2006.
- PERA VERDAGUER, F., *Expropiación Forzosa*, Barcelona, Bosch, 2002.
- PEREA GONZÁLEZ, A., “A propósito del interés de demora”, *Diario La Ley*, 8557, 2015.
- PEREDA GÁMEZ, F. J., *Las cargas familiares. El régimen económico de las familias en crisis*, Las Rozas, La Ley, 2007.
- PÉREZ CONESA, C., “De nuevo con los alquileres y el desahucio. Modificaciones propuestas por el Anteproyecto de Ley de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado de Alquiler de Viviendas a la LAU y a la LEC”, *Aranzadi Civil-Mercantil*, vol. 2, 5, 2012.
- PÉREZ GURREA, R., “Ejecución hipotecaria y protección del deudor hipotecario en el contexto de la crisis económica”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 735, 2013.
- PÉREZ GURREA, R., “La resolución del derecho del arrendador y la enajenación de la vivienda arrendada en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, y su nuevo régimen tras la Ley 4/2013, de 4 de junio”, *Revista crítica de derecho inmobiliario*, 743, 2014.
- PÉREZ HERESA, J., “Propuestas notariales de protección del deudor hipotecario”, *Revista del Notario del siglo XXI*, 41, 2012.
- PÉREZ LUÑO, A. E., “Artículo 33. Propiedad privada y herencia”, en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Cortes Generales - Editoriales de Derecho Reunidas, 1998.
- PÉREZ MORENO, A., “La retasación de bienes expropiados”, *Revista de Administración Pública*, 66, 1971.
- PÉREZ MORENO, A., *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Sevilla, Instituto García Oviedo, 1967.
- PÉREZ RIVARÉS, J. A., “La «propiedad temporal» o «leasehold», posible fórmula para facilitar la inversión privada en inmuebles ocupados por la Administración”, *Diario La Ley*, 7930, 2012.
- PÉREZ UREÑA, A. A., *El arrendamiento de vivienda: subrogación “mortis causa”*, Granada, Comares, 1999.

- PÉREZ-CRUZ MARTÍN, A. J., “Cuestiones procesales prácticas relativas a la enervación del desahucio. (Un nuevo ejemplo de la inoperancia de las reformas legales –Leyes 23/2003, de 10 de julio, 13/2009, de 3 de noviembre, 19/2009, de 23 de noviembre, 37/2011, de 10 de octubre y 4/2013, de 4 de junio– mal diseñadas y a espaldas de su praxis)”, en COLINA GAREA, R. (dir.), *La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas. Perspectiva desde la reforma*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.
- PIEROTH, B., SCHLINK, B., *Grundrechte. Staatsrecht II*, Heidelberg, C. F., Müller, 1999.
- PINZGER, E., „§ 584“, revisado por WEIDENKAFF, W., en PALANDT, O. (ed.), *Bürgerliches Gesetzbuch*, München, C. H. Beck, 2015.
- PISARELLO, G., “El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 38, 2009.
- PISARELLO, G., “La justiciabilidad de los derechos sociales en el sistema constitucional español”, en PISARELLO, G. (ed.) *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Albacete, Bomarzo, 2009.
- PISARELLO, G., *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Madrid, Icaria, 2003.
- PONCE SOLÉ, J., “Crisis económica, deberes jurídicos de economía y eficiencia y derecho administrativo”, en BLASCO ESTEVE, A. (coord.), *El Derecho Público de la Crisis Económica. Transparencia y Sector Público*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
- PONCE SOLÉ, J., “El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda”, en PONCE SOLÉ, J., SIBINA TOMÀS, D. (coords.), *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2008.
- PONCE SOLÉ, J., *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.
- PONCE SOLÉ, J., “El servicio de interés general de la vivienda. Las consecuencias derivadas de la gestión pública y la actividad privada”, *Colección Realidad Urbana*, 1, 2011.
- PONCE SOLÉ, J., “Globalización, derecho, urbanismo y vivienda”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 297 bis, 2015.
- PONCE SOLÉ, J., “¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos”, *Blog Transjus*, Junio, 2015, consultable en: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>.

- PONCE SOLÉ, J., “Habitatge, dret i crisi econòmica. La modificació de la llei 9/2011 i la suspensió dels llançaments en els processos hipotecaris pel reial decret 27/2012, de 15 de novembre”, *Revista Jurídica de Catalunya*, 1, 2013.
- PONCE SOLÉ, J., “L’efectivitat del Dret a l’habitatge a Catalunya i el paper del dret urbanístic: esperances en ple drama?”, *Revista Catalana de Dret Privat*, 46, 2013.
- PONCE SOLÉ, J., “L’esfondrament d’un mite: l’habitatge com a dret subjectiu en el marc d’un servei d’interès general i de la funció social de la propietat”, *Blog Revista Catalana de Dret Públic*, Mayo, 2016, consultable en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2016/05/25/lesfondrament-dun-mite-lhabitatge-com-a-dret-subjectiu-en-el-marc-dun-servei-dinteres-general-i-de-la-funcio-social-de-la-propietat-josep-m-molto-i-juli/>.
- PONCE SOLÉ, J., “La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo estatuto de autonomía de Cataluña y de la ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, 7, 2008.
- PONCE SOLÉ, J., “Las viviendas vacías y el Decreto Ley catalán 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria”, *Blog Transjus*, Abril, 2015, consultable en: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/04/09/las-vivienda-vacias-y-el-decreto-ley-catalan-12015-de-24-de-marzo-de-medidas-extraordinarias-y-urgentes-para-la-movilizacion-de-viviendas-provinientes-de-procesos-de-ejecucion-hipotecaria/>.
- PONCE SOLÉ, J., “Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor)”, *Blog Revista Catalana de Dret Públic*, Marzo, 2015, consultable en: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>.
- PONCE SOLÉ, J., “Viviendas vacías, derecho a la vivienda y derecho a la ciudad”, en BARRAL VIÑALS, I., TORNOS MAS, J. (dirs.), *Vivienda y crisis: ensayando soluciones*, Barcelona, Decanato Autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Cataluña, 2015.
- PORCIOLES COLOMER, J. M., “Arrendamientos complejos”, *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo II, 1, 1950.
- PORTERO MOLINA, J. A., *Constitución y jurisprudencia constitucional: (selección)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- POU VIVER, T., “Compatibilidad de intereses concurrentes en el proceso expropiatorio”, *Revista de Administración Pública*, 41, 1963.
- PRADUROUX, S., *Getting Property Right: The European Dimension of Property as a Fundamental Right and its Impact on French and Italian Law*, Helsinki, Unigrafia, 2012.
- PRADUROUX, S., *The Protection of Property Rights in Comparative Perspective*, Groningen, Europa Law Publishing, 2013.
- PRATS ALBENTOSA, L., “Artículo 9. Plazo mínimo”, en VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (coord.), DOMÍNGUEZ PLATAS, J. (ed.), *Comentarios a la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1994.
- PUENTE DE PINEDO, L., “Artículo 1552”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010.

- PUENTE DE PINEDO, L., “Artículo 1557”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- PUENTE DE PINEDO, L., “Artículo 1558”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- PUENTE DE PINEDO, L., “Artículo 1560”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- PUENTE DE PINEDO, L., “Artículo 1580”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- PUIG PEÑA, F., *Compendio de Derecho Civil Español*, Madrid, Pirámide, 1976.
- PUMAR LÓPEZ, R., “Rasgos diferenciales del mercado de la vivienda en España y tendencias futuras”, *Extoikos*, 3, 2011.
- QUICIOS MOLINA, M. S., “Sentencia del Tribunal Supremo 30 mayo 2012 (RJ 2012, 8352). Extinción de arrendamiento de vivienda, concertado con anterioridad al 9 de mayo de 1985, por fallecimiento del arrendatario y falta de notificación de su intención de subrogarse de la que fuera su esposa, que tenía atribuido el uso de la vivienda desde la crisis conyugal producida antes de la entrada en vigor de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos”, *Cuadernos Civitas de jurisprudencia civil*, 92, 2013.
- QUINTANA FERREIRA, F. R., “Duración y prórroga del contrato de arrendamiento urbano. Los nuevos arts. 9 y 10 de la ley 4/2013”, *Cuaderno de arrendamientos urbanos*, 321, 2014.
- QUINTANA LÓPEZ, T., “La actual distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 15, 1992.
- RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Artículo 26. Habitabilidad de la vivienda”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013.
- RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Artículo 27. Incumplimiento de obligaciones”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013.
- RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Autorización gubernativa de derribo y denegación de prórroga del arrendamiento urbano (a propósito de la STC 321/1993, de 8 de noviembre)”, *Derecho privado y Constitución*, 5, 1995.
- RAGEL SÁNCHEZ, L. F., *Estudio legislativo y jurisprudencial de Derecho Civil: Obligaciones y contratos*, Madrid, Dykinson, 2000.
- RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “La resolución extrajudicial por falta de pago del arrendamiento urbano inscrito en el registro de la propiedad”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 4, 2013.
- RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “La sociedad de gananciales (2). El activo de la sociedad”, en YZQUIERDO TOLSADA, M., CUENA CASAS, M. (dirs.), *Tratado de derecho de la familia*, Vol. III. Los regímenes económicos matrimoniales (I), Cizur Menor, Aranzadi, 2011.
- RAGEL SÁNCHEZ, L. F., “Observaciones sobre el contrato de arrendamiento urbano concertado por un cónyuge durante la vigencia de la sociedad de gananciales”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, 5, 1987.

- RAMÓN FERNÁNDEZ, F., “La dación en pago de la vivienda habitual como medio liberatorio definitivo de la deuda hipotecaria”, en *Derecho de Obligaciones. XVI Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Civil. Zaragoza, 16 y 17 de noviembre de 2012*, Murcia, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, 2013.
- RAMS ALBESA, J., *Uso, habitación y vivienda familiar*, Madrid, Tecnos, 1987.
- RAVETLLAT BALLESTÉ, I., “Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios la suspensión de los lanzamientos y el alquiler social”, en CUADRADO IGLESIAS, M. (dir.), NÚÑEZ BOLUDA, M. D. (dir.), BERROCAL LANZAROT, A. I. (coord.), JIMÉNEZ PARÍS, T. A. (coord.), CALLEJO RODRÍGUEZ, C. (coord.), GARCÍA COBALEDA, M. (pr.), *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Manuel García Amigo*, vol. II, Las Rozas, La Ley, 2015.
- REBOLLEDO VARELA, A. L., “La excepción a la prórroga obligatoria en los arrendamientos de vivienda sometidos a la LAU de 1994”, en ABRIL CAMPOY, J. M., AMAT LLARI, M. E. (coords.), *Homenaje al profesor Lluís Puig i Ferriol*, vol. II, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- REBOLLEDO VARELA, A. L., “La vivienda familiar y la ley de arrendamientos urbanos”, *La Ley*, 2, 1984.
- REBOLLO PUIG, M., “El Procedimiento administrativo de ejecución subsidiaria”, *Revista del Poder Judicial*, 57, 2000.
- REGLERO CAMPOS, F. (actualización de Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano), “Artículo 1280”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.
- REGLERO CAMPOS, F., COSTAS RODAL, L., “Artículo 8. Cesión del contrato y subarriendo”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013.
- REVILLARD, M. L., “France”, en HAYTON, D. (ed.), *European Succession Laws*, Bristol, Jordans, 2002.
- REY MARTÍNEZ, F., “El devaluado derecho fundamental de propiedad privada”, en BASTIDA, F. J. (coord.), *Propiedad y derecho constitucional*, Madrid, Fundación beneficencia et peritia iuris, 2005.
- REYES MONTERREAL, J. M., “El desahucio del inquilino por no necesitar la vivienda”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 277, 1954.
- REYES, R., “La Nueva Ley de Arrendamientos Urbanos”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 1947.
- REYES, R., GALLARDO, A., *Ante la novísima ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1948.
- RIPLEY SORIA, D., “La expropiación forzosa (I): su justificación y naturaleza. Régimen jurídico. Sujetos y objeto. Procedimiento general: especial referencia a la determinación del justiprecio: elementos que comprende, procedimiento y criterios de valoración. Peculiaridades del procedimiento de urgencia”, en BUENO SÁNCHEZ, J. M., DE HOCES ÍÑIGUEZ, J. R., GAVELA LLOPIS, A., SÁNCHEZ-ANDRADE FERNÁNDEZ, M. J., SANTA-MARÍA PÉREZ, L. F., VILACHA DOMÍNGUEZ, L. (coords.), *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015.

- RIPLEY SORIA, D., “La expropiación forzosa (II): funciones del abogado del Estado. Reversión de los bienes expropiados: concepto, naturaleza y análisis de los diversos supuestos. Garantías jurisdiccionales: estudio especial de la impugnación por la administración de los acuerdos de los jurados. La autorización judicial de entrada para la ocupación”, en BUENO SÁNCHEZ, J. M., DE HOCES ÍÑIGUEZ, J. R., GAVELA LLOPIS, A., SÁNCHEZ-ANDRADE FERNÁNDEZ, M. J., SANTA-MARÍA PÉREZ, L. F., VILACHA DOMÍNGUEZ, L. (coords.), *Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2015.
- RIVAS NIETO, E., “El nuevo impuesto a las viviendas vacías catalán”, *Housing: Newsletter de la Cátedra de Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili*, 4, 2016.
- RIVAS NIETO, E., “La tributación de la vivienda habitual”, en NASARRE AZNAR, S. (dir.), SIMÓN MORENO, H. (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Madrid, Edisofer, 2011.
- ROCA BAIXAULI, J., *El arrendamiento Rústico Forzoso como Medio de Cumplimiento de la Función Social de la Propiedad en las Leyes de Reforma Agraria Españolas*, Tesis, Valencia, 1991.
- ROCA SASTRE, R., ROCA-SASTRE MUNCUNILL, L., *Derecho Hipotecario*, Tomo I, Barcelona, Bosch, 1995.
- ROCA SASTRE, R., ROCA-SASTRE MUNCUNILL, L., *Inscripción de las concesiones administrativas*, Tomo V, Barcelona, Bosch, 1997.
- ROCA-SASTRE MUNCUNILL, L., *Derecho de Sucesiones*, Tomo I, Barcelona, Bosch, 1989.
- ROCA-SASTRE MUNCUNILL, L., *Derecho Hipotecario*, Tomo II, Barcelona, Bosch, 2012.
- RODRÍGUEZ ACHÚTEGUI, E., “La Ley 1/2013, de Protección a deudores hipotecarios y las cuestiones de constitucionalidad y prejudicialidad”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 9, 2014.
- RODRÍGUEZ AGUILERA, C., “La acción directa del arrendador contra el subarrendatario en la L.A.U.”, *Revista Jurídica de Cataluña*, 4, 1958.
- RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos urbanos*, Volumen I, Barcelona, Bosch, 1965.
- RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., *Derecho de arrendamientos urbanos*, Volumen II, Barcelona, Bosch, 1965.
- RODRÍGUEZ AGUILERA, C., PERÉ RALUY, J., “La prórroga forzosa de los arrendamientos urbanos”, *Revista General de Derecho*, 202-203, 1961.
- RODRÍGUEZ ALONSO, R., “La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y retos”, *Boletín CF+S*, 47/48, 2011.
- RODRÍGUEZ BARTOLOMÉ, V., *2.826.549 razones. La protección de la infancia frente a la pobreza: un derecho, una obligación y una inversión*, Madrid, Save the Children España, 2013.
- RODRÍGUEZ CÁRAMO, J. M., “El TJUE confirma que los jueces españoles deben aplicar la limitación de los intereses de demora de los préstamos hipotecarios prevista por la Ley 1/2013”, *Diario La Ley*, 8474, 2015.



- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., “Artículo 33”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., “Ejecuciones hipotecarias. Un año de la Ley 1/2013”, *Revista de Derecho Civil*, vol. 1, 3, 2014.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., “Un año de la Ley de Protección a los Deudores Hipotecarios”, *El siglo de Europa*, 1065, 2014.
- RODRÍGUEZ MORATA, F. A., “Artículo 22. Obras de mejora”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013.
- RODRÍGUEZ MORATA, F., *Derecho de tanteo y retracto en la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994*, Cizur Menor, Aranzadi, 2001.
- RODRÍGUEZ Y R. DE ACUÑA, F., *Los arrendamientos urbanos. Crítica y Reforma*, Madrid, Montecorvo, 1982.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. L., “La igualdad ante la ley y en la aplicación de la ley”, en CASAS BAHAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución española. XXX aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kluwer, 2009.
- ROJO AJURIA, L., “Artículo 10”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995.
- ROJO AJURIA, L., “Artículo 36”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995.
- ROJO AJURIA, L., “Artículo 8”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995.
- ROJO AJURIA, L., “Artículo 9”, en PANTALEÓN PRIETO, F. (dir.), *Comentario a la ley de arrendamientos urbanos*, Madrid, Civitas, 1995.
- ROMANO, S., *Fragmentos de un Diccionario Jurídico*, Madrid, Comares, 2004.
- ROVIRA FERRER, I., “La constitucionalidad del impuesto catalán sobre Viviendas Vacías”, *Revista Técnica Tributaria*, 110, 2015.
- ROVIRA SUEIRO, M. E., “El acceso a la vivienda. Nuevas formas de adquisición de la vivienda. Ley de Vivienda de Galicia”, en BUSTO LAGO, J. M. (ed.), *El consumidor ante la crisis económica: vivienda, mercado hipotecario y concurso: actas de la reunión científica celebrada en la Facultad de Derecho de la Universidad de A Coruña, A Coruña, 12-13 de noviembre de 2009*, A Coruña, Servicio de publicaciones Universidad de A Coruña, 2010.
- ROWLAND, P., “A Sad State of Repair - Liability for Maintaining Leased Business Premises”, *Legal Issues in Business*, vol. 2, 2000.
- RUEL, E., “Soluciones a largo plazo para la crisis inmobiliaria de España”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 297 bis, 2015.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J., “El derecho constitucional a la vivienda y la problemática de su arrendamiento en el estado social”, en COLINA GAREA, R. (dir.), *La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas. Perspectiva desde la reforma*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.

- RUIZ-RICO RUIZ, G., “Derechos sociales y reforma de los estatutos de autonomía: el derecho a la vivienda”, *Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 2, 2006.
- RUIZ-RICO RUIZ, G., *El derecho constitucional a la vivienda: un enfoque sustantivo y competencial*, Madrid, Ministerio de Vivienda, 2008.
- RUIZ-RICO RUIZ, G., “La vivienda como derecho social y material competencial en los nuevos estatutos de autonomía”, en PONCE SOLÉ, J. (dir.), *Dret a l’habitatge i servei públic d’allotjament català?: El desplegament de la Llei del dret a l’habitatge de Catalunya i els problemes de constitucionalitat de determinades actuacions estatals*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònoms, 2009.
- RUIZ-RICO RUIZ, G., DE LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Y., *Ejecución de préstamos hipotecarios y protección de consumidores. Análisis y propuestas para una adecuada conciliación de los intereses en juego*, Madrid, Tecnos, 2013.
- RUIZ-RICO RUIZ, G., DE LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Y., “Implicaciones jurídicas en la aplicación del Real Decreto-Ley 27/2012 de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios”, *Diario La Ley*, 7994, 2013.
- RUIZ-RICO RUIZ-MORÓN, J., “La tácita reconducción en los arrendamientos de vivienda celebrados con posterioridad a 9 de mayo de 1985”, *Aranzadi Civil*, 3, 2000.
- SABATER BAYLE, E., “Intereses moratorios en contrato de préstamo hipotecario. Cláusula abusiva. Nulidad o moderación judicial (Comentario a la STJUE, Sala Primera, de 21 de enero de 2015, Caso *Unicaja Banco S.A. y otros v. José Hidalgo Rueda y otros*)”, *Revista Aranzadi Doctrinal Civil-Mercantil*, 3, 2015.
- SABATER TOMAS, A., “El no uso y la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Revista de Derecho Privado*, Tomo XXXIX, 1955.
- SALAMERO TEIXIDÓ, L., *La autorización judicial de entrada en el marco de la actividad administrativa*, Madrid, Marcial Pons, 2014.
- SALANOVA VILLANUEVA, M., “Alteraciones en la estructura del contrato de arrendamiento de vivienda vinculadas a la crisis económica: aspectos sustantivos de la Ley 4/2013, de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas”, en ALONSO PÉREZ, M. T. (dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.
- SALVADOR CODERCH, P., “El artículo 1090 del Código Civil”, *Revista Jurídica de Catalunya*, 3, 1978.
- SÁNCHEZ ANDRADE, J., “La ejecución hipotecaria y los arrendamientos de vivienda tras la reforma de la LAU de 2013”, *Inmueble: Revista del sector inmobiliario*, 138, 2014.
- SÁNCHEZ ARISTI, R., “Artículo 1101”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.
- SÁNCHEZ GARCÍA, A. B., PLANDIURA RIBA, R., “La provisionalidad del régimen de protección de la vivienda pública en España”, *Scripta Nova*, 146, 2003, consultable en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146%28090%29.htm>.
- SÁNCHEZ GARCÍA, J. M., “La propiedad temporal, la propiedad compartida y el crédito de la Comunidad de Propietarios por el impago de los gastos comunes”, *Propietat horitzontal Catalunya: cuaderno jurídico*, 43, 2015.

- SÁNCHEZ GARCÍA, J. M., “Legislación continuada de protección de los deudores hipotecarios hasta la Ley 1/2013”, *La Notaria*, 1, 2014.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, M. P., “Tribunal de Justicia de la Unión Europea - TJUE - Sentencia de 14.03.2013, Mohamed Aziz, C-415/11 - “Directiva 93/13/CEE - Contratos celebrados con consumidores - Préstamo hipotecario - Procedimiento de ejecución hipotecaria - Facultades del juez nacional - Cláusulas abusivas” - Incidencia del carácter abusivo de una cláusula contractual sobre el procedimiento de ejecución hipotecaria”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 44, 2013.
- SÁNCHEZ GOYANES, E., *Ley de suelo: comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*, Madrid, La Ley, 2009.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., “Artículo 1556”, en CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J., VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (dirs.), *Código Civil Comentado*, Volumen IV, Pamplona, Aranzadi, 2011.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., “Artículo 1557”, en CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J., VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (dirs.), *Código Civil Comentado*, Volumen IV, Pamplona, Aranzadi, 2011.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., “Artículo 1558”, en CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J., VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (dirs.), *Código Civil Comentado*, Volumen IV, Pamplona, Aranzadi, 2011.
- SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, A., “Artículo 1560”, en CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J., VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (dirs.), *Código Civil Comentado*, Volumen IV, Pamplona, Aranzadi, 2011.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo: parte general*, Madrid, Tecnos, 2012.
- SÁNCHEZ ROMÁN, F., *Estudios de derecho civil: según los principios, los precedentes y cuerpos legales del antiguo derecho de Castilla, las leyes civiles generales, las especialidades de las legislaciones forales, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y el Código civil e Historia general de la legislación española*, Tomo IV, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1899.
- SÁNCHEZ, S., *Colección de pragmáticas, cédulas, provisiones, autos acordados, y otras providencias generales expedidas por el Consejo Real en el reinado del señor don Carlos IV*, Tomo Primero, Madrid, Imprenta de D. Josef del Collado, 1805.
- SANCHO REBULLIDA, F., *La novación de las obligaciones*, Barcelona, Nauta, 1964.
- SANPONTS Y BARBA, I., MARTÍ DE EIXALÁ, R., FERRER Y SUBIRANA, J., *Las siete partidas del sabio rey Don Alfonso el IX: con las variantes de mas interés, y con la glosa del Lic. Gregorio Lopez, del Consejo Real de Indias de S. M., vertida al castellano y estensamente adicionada con nuevas notas y comentarios y unas tablas sinópticas comparativas, sobre la legislación española, antigua y moderna, hasta su actual estado*, Tomo III, Barcelona, Imprenta de Antonio Bergnes y c<sup>a</sup>, 1843.
- SANTOS MORÓN, M. J., “Artículo 1280”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- SAURA ESTAPÁ, J., “El derecho a la vivienda”, en REY MARTÍNEZ, F. (dir.), *Los Derechos Humanos en España: un balance crítico*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015.
- SAVATIER, R., “Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d’aujourd’hui”, *Revue internationale de droit comparé*, vol. 4, 4, 1952.

- SCHAPP, J., “Die Leitbildfunktion des dispositiven Rechts für die Inhaltskontrolle von Allgemeinen Geschäftsbedingungen nach § 9 Abs. 2 AGB-Gesetz”, *Der Betrieb: mit Recht Innovation sichern*, vol. 31, 13, 1978.
- SCHMID, C. U., “Los arrendamientos de vivienda en Europa” (traducción de Luis Javier Capote Pérez), *Cátedra de Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili*, 2014, consultable en: <http://housing.urv.cat/wp-content/uploads/2014/09/Working-Paper-4-Prof.-Dr.-Christoph-U.-Schimd.pdf>.
- SCHMIDBAUER, W., *Enteignung zugunsten Privater*, Berlin, Duncker & Humblot, 1989.
- SCHMIDT-ABMANN, E., *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, München, C. H. Beck, 2012.
- SENÉS MOTILLA, C., “La reforma de la ejecución ordinaria e hipotecaria”, en NÚÑEZ IGLESIAS, A. (dir.), ESCARTÍN IPIÉNS, J. A. (coord.), MARTOS CALABRÚS, M. A. (coord.), *La protección del deudor hipotecario. Aproximación a la Ley de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*, Granada, Comares, 2014.
- SENYONJO, M., *Economic, social and cultural rights in international law*, Abingdon, Routledge, 2011.
- SERRANO ALBERCA, J. M., *El Derecho de Propiedad, la Expropiación y la Valoración del Suelo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.
- SERRANO ALONSO, E., “La subrogación en el arrendamiento de viviendas por muerte del arrendatario”, en IGLESIAS PRADA, J. L., *Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, Madrid, Civitas, 1996.
- SIBINA TOMÀS, D., “La conservación y rehabilitación del parque inmobiliario residencial”, en PONCE SOLÉ, J., SIBINA TOMÀS, D. (coords.), *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2008.
- SIBINA TOMÀS, D., “La utilización anómala de las viviendas: la desocupación permanente, la sobreocupación y la infravivienda”, en PONCE SOLÉ, J., SIBINA TOMÀS, D. (coords.), *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Madrid, Marcial Pons, 2008.
- SIBINA TOMÀS, D., “Nuevos desarrollos normativos en materia de vivienda en Cataluña”, *Cuadernos de Derecho local*, 7, 2005.
- SIMÓN MORENO, H., “El cumplimiento del derecho a la vivienda en España. Especial referencia a la asequibilidad, estabilidad y accesibilidad en el acceso a la vivienda”, *CEFLegal: revista práctica de derecho. Comentarios y casos prácticos*, 169, 2015.
- SIMÓN MORENO, H., *El proceso de armonización de los derechos reales en Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.
- SIMÓN MORENO, H., “El Real Decreto Ley 1/2015 una “segunda oportunidad” para las personas físicas no comerciantes”, *Housing: Newsletter de la Cátedra de Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili*, 4, 2016.

- SIMÓN MORENO, H., “La vivienda como derecho fundamental”, *Housing: Newsletter de la Cátedra de Vivienda de la Universidad Rovira i Virgili*, 1, 2014.
- SIMÓN MORENO, H., “Propuestas de regulación para habitar parcialmente una vivienda”, en NASARRE AZNAR, S. (dir.), SIMÓN MORENO, H. (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Madrid, Edisofer, 2011.
- SMITH, P. F., “Repairs - A New Set of Problems”, *Conveyancer and Property Lawyer*, September-October, 1990.
- SOLANA CABALLERO, L. J., “Régimen de acceso, uso y transmisión de la vivienda protegida de Aragón”, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010.
- SONNENSCHNEIN, J., SCHAUB, R., „§ 584“, en VON STAUDINGER, J. (ed.), *BGB. §§ 581-606. Pacht, Landpacht, Leihe*, München, Sellier, 2013.
- SOTO COAGUILA, C. A., “La autonomía privada y la buena fe como fundamento de la fuerza obligatoria del contrato”, *Vniversitas* 2003, 106, 2011.
- SOTO NIETO, F., *Arrendamientos Urbanos. Comentarios a la Ley de reforma de 11 de junio de 1964 (Texto refundido de 24 de diciembre de 1964)*, Gerona, Industrias Litográficas, 1965.
- SOTO NIETO, F., “Resolución por falta de uso. Relación y diferencia del precepto del núm. 3 del artículo 62 de la L.A.U. con otros preceptos legales”, *Revista General de Derecho*, 186, 1960.
- SOTO NIETO, F., *Subarriendo y hospedaje: su repercusión en la relación de arrendamiento*, Alcoy, Marfil, 1962.
- SOTO NIETO, F., “Viviendas o locales de negocio permanente, habitual o temporalmente deshabitados”, *Revista General de Derecho*, 117, 1954.
- STANDING, R., “Tenancy deposit - landlord’s failure to provide prescribed information: Ayannuga v Swindells”, *Landlord & Tenant Review*, 17, 2013.
- STARCK, C., BERG, W., PIEROTH, B., *Der Rechtsstaat und die Aufarbeitung der vor-rechtsstaatlichen Vergangenheit*, Berlin, Walter de Gruyter, 1992.
- STUMMER, H., *Die öffentliche Zweckbindung der enteigneten Sache*, München, Leidig-Druck, 1967.
- SUBIRATS I HUMET, J., “Notas acerca del Estado, la Administración y las políticas públicas”, *Revista de Estudios Políticos*, 59, 1988.
- TANHILL, R., *A Guide to Housing Law*, Brighton, Straightforward, 2008.
- TARDÍO PATO, J. A., *Expropiación forzosa y acciones civiles*, Pamplona, Aranzadi, 2000.
- TEJEDOR BIELSA, J. C., *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, Madrid, La Ley, 2012.
- TEJEDOR BIELSA, J., “El derecho a la vivienda es derecho fundamental en la Unión Europea”, *Blog de es público*, 2014, consultable en: <http://www.administracionpublica.com/el-derecho-a-la-vivienda-es-derecho-fundamental-en-la-union-europea/>.
- TERRONES, A., “La política de vivienda en Cataluña desde una perspectiva local. ¿Adaptación o cambio de paradigma?”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 297 bis, 2015.

- TORIBIOS FUENTES, F., “Artículo 1176”, en DOMÍNGUEZ LUELMO, A. (dir.), *Comentarios al Código Civil*, Valladolid, Lex Nova, 2010.
- TORNOS MAS, J., “El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100, 2014.
- TORNOS MAS, J., “El acceso a la vivienda, la nueva función social del derecho de propiedad, y el recurso a medidas de naturaleza expropiatoria, sancionadora e impositiva”, en BARRAL VIÑALS, I., TORNOS MAS, J. (dirs.), *Vivienda y crisis: ensayando soluciones*, Barcelona, Decanato Autonómico de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Cataluña, 2015.
- TORRENT I CUFÍ, F., “La propiedad temporal y la compartida”, *La Notaría*, 2, 2015.
- TRAVIESAS, M., “Contrato de arrendamiento”, *Revista de Derecho Privado*, Tomo VI, 1, 1919.
- TRIGO GARCÍA, B., “La supresión de la sociedad pública de alquiler de viviendas. Balance de su actividad y soluciones alternativas”, en COLINA GAREA, R. (dir.), *La protección del arrendador como instrumento para dinamizar el mercado del alquiler de viviendas. Perspectiva desde la reforma*, Cizur Menor, Aranzadi, 2014.
- TRILLA BELLART, C., “La ley del derecho a la vivienda: aspectos más destacados”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 38, 2009.
- TZEMOS, V., *Das Untermaßverbot*, Peter Lang, Frankfurt, 2004.
- UERPMANN, R., *Das öffentliche Interesse: seine Bedeutung als Tatbestandsmerkmal und als dogmatischer Begriff*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999.
- UREÑA MARTÍNEZ, M., “Artículo 446”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios al Código Civil*, Cizur Menor, Aranzadi, 2009.
- URREA SALAZAR, M. J., “La denegación de prórroga del contrato de arrendamiento por necesidad del arrendador (art. 9.3 de la Ley 29/1994 de arrendamientos urbanos)”, *Inmueble: Revista del sector inmobiliario*, 146, 2014.
- UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D., *Expropiación forzosa y beneficiario privado. Una reconstrucción sistemática*, Madrid, Marcial Pons, 2015.
- VALLADARES RASCÓN, E., ORDÁS ALONSO, M., “Artículo 5. Arrendamientos excluidos”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013.
- VALLADARES RASCÓN, E., ORDÁS ALONSO, M., “Artículo 7.1. Condición y efectos frente a terceros del arrendamiento de viviendas”, en BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, R. (coord.), *Comentarios a la Ley de Arrendamientos Urbanos*, Pamplona, Aranzadi, 2013.
- VALLET DE GOYTISOLO, J. B., “En torno de la naturaleza de la sociedad de gananciales”, *Anuario de Derecho Civil*, vol. 43, 4, 1990.
- VAN OMMESLAGHE, P., *Traité de droit civil belge*. Tome II: Les obligations, Bruxelles, Bruylant, 2013.
- VAQUER CABALLERÍA, M., “Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital”. *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 48, 2014.
- VAQUER CABALLERÍA, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, Iustel, 2011.

- VATTIER FUENZALIDA, C., “La elasticidad del Derecho de propiedad en los planes de mejora ejecutados mediante arrendamiento forzoso en el Derecho Agrario Español”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 515, 1976.
- VÁZQUEZ BARROS, S., *Ley de arrendamientos urbanos: Ley 29/1994, de 24 de noviembre: Ley 19/2009, de 23 de noviembre*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012.
- VÁZQUEZ BARROS, S., *Los interdictos en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil: doctrina y jurisprudencia*, Barcelona, Bosch, 2002.
- VÁZQUEZ GUNDÍN, E., “Falsa expresión de la Ley. Arrendamientos Matrimoniales”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 218, 1946.
- VENDRELL FERRER, E., “La vivienda familiar y su protección”, *Revista Jurídica de Catalunya*, vol. 86, 4, 1987.
- VERDERA SERVER, R., “Artículo 1090”, en CAÑIZARES LASO, A., DE PABLO CONTRERAS, P., ORDUÑA MORENO, J., VALPUESTA FERNÁNDEZ, R. (dirs.), *Código Civil Comentado*, Volumen III, Pamplona, Aranzadi, 2011.
- VERDERA SERVER, R., *La subrogación mortis causa en el arrendamiento de vivienda*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.
- VICENTE VARA, P., “El derecho a la vivienda”, *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 4, 2009.
- VIDAL CALVO, L. J., “Nulidad de la cláusula de prórroga potestativa para el arrendatario y forzosa para el arrendador en el contrato de arrendamiento de local de negocio; aplicación supletoria del régimen del usufructo para determinar la duración del contrato”, en YZQUIERDO TOLSADA, M., *Comentarios a las sentencias de unificación de doctrina (civil y mercantil)*, Madrid, Dykinson, 2009.
- VIDAL MAESTRE, A. M., ALCÁZAR AVELLANEDA, J. M., “El derecho de reversión y la sujeción de su ejercicio a un límite temporal”, *Diario La Ley*, 8136, 2013.
- VILLALIBRE FERNÁNDEZ, V., “El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del siglo XXI”, *Fundación Alternativas*, 64, 2011.
- VILLAR PALASÍ, J. L., “Justo precio y transferencias coactivas”, *Revista de Administración Pública*, 18, 1955.
- VILLAR PALASÍ, J. L., “La translación de “justum pretium” a la esfera de la expropiación forzosa”, *Revista de Administración Pública*, 43, 1964.
- VINUESA ANGULO, J., “La vivienda vacía en España: un despilfarro social y territorial insostenible”, *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Nº. Extra 12, 270, 2008, consultable en: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/74.htm>.
- VINUESA, J. (dir.), DE LA RIVA, J. M., PALACIOS, A. J., *El fenómeno de las viviendas desocupadas*, Madrid, FUAM, 2008.
- DEL VISO, S., *Lecciones elementales de derecho civil*, Tomo III, Del derecho de las personas para exigir de otro lo que se debe: o sea de las obligaciones, Valencia, Juan Mariana y Sanz, 1870.
- VIVES, I., “La modificación de la Ley de arrendamientos urbanos. La libertad de pactos”, *Inmueble: Revista del sector inmobiliario*, 137, 2013.

- VIVES, I., “La resolución del contrato de arrendamiento y la devolución de la fianza”, *Inmueble: Revista del sector inmobiliario*, 150, 2015.
- WATSON, A., *Legal transplants: an approach to comparative law*, Edinburgh, Scottish Academic Press, 1947.
- WEICK, G., “Die Idee des Leitbildes und die Typisierung im gegenwärtigen Vertragsrecht”, *Neue juristische Wochenschrift*, vol. 31, 1-2, 1978.
- WELLHÖFER, C., *Das Übermassverbot im Verwaltungsrecht: Grundsätzliches und Tendenzen zu den Prinzipien der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit*, Würzburg, Schmitt & Meyer, 1970.
- WIGGINGHAUS, K. H., *Die Rechtsstellung des enteigneten Grundeigentümers*, Berlin, Duncker & Humblot, 1978.
- WINTERS, S., “Belgian state reform as an opportunity to reorient Flemish housing policy”, *International Journal of Housing Policy*, vol. 13, 1, 2013.
- YAGO ORTEGA, A., “Acerca de la titularidad sobre los gananciales”, *Revista de Derecho Notarial*, 103, 1979.
- YÚFERA SALES, P. L., *Arrendamientos Urbanos. Análisis práctico de la normativa arrendaticia aplicable, sistematizada por conceptos*, Barcelona, Bosch, 2001.
- ZAFORTEZA SOCÍAS, J. M., *ABC de los arrendamientos urbanos*, Barcelona, Bosch, 1996.
- ZAFORTEZA SOCÍAS, J. M., *La prórroga forzosa y su denegación en los arrendamientos urbanos anteriores al 9 de mayo de 1985*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, 2005.
- ZURITA MARTÍN, I., “La suspensión de los lanzamientos sobre viviendas de colectivos especialmente vulnerables (A propósito de los presupuestos señalados en la Ley 1/2013, de 13 de mayo)”, *Actualidad Civil*, 7-8, 2013.
- ZURITA MARTÍN, I., “*Possession, sale y foreclosure*” v. ejecución hipotecaria. Los derechos del acreedor hipotecario en el Derecho inglés y la protección de los deudores en tiempos de crisis”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 751, 2015.
- ZURITA MARTÍN, I., *Préstamo hipotecario, ejecución y dación en pago*, Las Rozas, La Ley, 2014.
- ZURITA MARTÍN, I., “Reflexiones sobre la ampliación del umbral de exclusión y el ámbito de aplicación del Código de Buenas Prácticas por medio del Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de carga financiera y otras medidas de orden social”, *Diario La Ley*, 8520, 2015.



## SENTENCIAS Y RESOLUCIONES CITADAS

### Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Caso Marzari contra Italia, de 4.5.1999, consultable en:  
<http://echr.ketse.com/doc/36448.97-en-19990504/view/>

Caso Raji y otros contra España, de 15.1.2015, TEDH 2015\2

Caso Ceesay Ceesay y otros contra España, de 15.10.2013, consultable en:  
<http://housingrightswatch.org/sites/default/files/Diligencia-PAHpag6.pdf>

### Tribunal de Justicia de la Unión Europea

STJUE de 27.6.2000, TJCE 2000\144  
STJUE de 26.10.2006, TJCE 2006\299  
STJUE de 4.6.2009, TJCE 2009\155  
STJUE de 6.10.2009, TJCE 2009\309  
STJUE de 14.6.2012, TJCE 2012\143  
STJUE de 21.1.2013, TJCE 2013\46  
STJUE de 14.3.2013, TJCE 2013\89  
STJUE de 30.4.2014, TJCE 2014\105  
STJUE de 17.7.2014, TJCE 2014\106  
STJUE de 10.9.2014, TJCE 2014\308  
STJUE de 21.1.2015, TJCE 2015\4  
STJUE de 11.6.2015, TJCE 2015\224

### Tribunal Constitucional

STC 11/1981 de 8 de abril, RTC 1981\11  
STC 6/1983 de 4 de febrero, RTC 1983\6  
STC 39/1983 de 16 de mayo, RTC 1983\39  
STC 76/1983 de 5 de agosto, RTC 1983\76  
STC 111/1983 de 2 de diciembre, RTC 1983\111  
STC 8/1984 de 3 de julio, RTC 1984\8  
STC 110/1984 de 26 de noviembre, RTC 1984\110  
STC 179/1985 de 19 de diciembre, RTC 1985\179  
STC 60/1986 de 20 de mayo, RTC 1986\60  
STC 108/1986 de 29 de julio, RTC 1986\108  
STC 135/1986 de 31 de octubre, RTC 1986\135  
STC 166/1986 de 19 de diciembre, RTC 1986\166  
STC 37/1987 de 26 de marzo, RTC 1987\37  
STC 65/1987 de 21 de mayo, RTC 1987\65  
STC 99/1987 de 11 de junio, RTC 1987\99  
STC 119/1987 de 9 de julio, RTC 1987\119  
STC 67/1988 de 18 de abril, RTC 1988\67  
STC 152/1988 de 20 de julio, RTC 1988\152  
STC 227/1988 de 29 de noviembre, RTC 1988\227  
STC 113/1989, de 22 de junio, RTC 1989\113

STC 170/1989 de 19 de octubre, RTC 1989\170  
STC 178/1989 de 2 de noviembre, RTC 1989\178  
STC 17/1990 de 7 febrero, RTC 1990\17  
STC 150/1990 de 4 de octubre, RTC 1990\150  
STC 6/1991 de 15 de enero, RTC 1991\6  
STC 50/1991 de 11 de marzo, RTC 1991\50  
STC 88/1991 de 25 de abril, RTC 1991\88  
STC 149/1991 de 4 de julio, RTC 1991\149  
STC 14/1992 de 10 de febrero, RTC 1992\14  
STC 150/1992 de 19 de octubre, RTC 1992\150  
STC 222/1992 de 11 de diciembre, RTC 1992\222  
STC 97/1993 de 22 de marzo, RTC 1993\97  
STC 186/1993 de 7 de junio, RTC 1993\186  
STC 301/1993 de 21 de octubre, RTC 1993\301  
STC 319/1993 de 17 de octubre, RTC 1993\319  
STC 321/1993 de 8 de noviembre, RTC 1993\321  
STC 340/1993 de 16 de noviembre, RTC 1993\340  
STC 353/1993 de 29 de noviembre, RTC 1993\353  
STC 89/1994 de 17 de marzo, RTC 1994\89  
STC 104/1994 de 14 de noviembre, RTC 1994\104  
STC 13/1995 de 24 de enero, RTC 1995\13  
STC 40/1995 de 13 de febrero, RTC 1995\40  
STC 59/1995 de 17 de marzo, RTC 1995\59  
STC 66/1995 de 8 de mayo, RTC 1995\66  
STC 108\1996 de 13 de junio, RTC 1996\108  
STC 134/1996 de 22 de julio, RTC 1996\134  
STC 61/1997 de 20 de marzo, RTC 1997\61  
STC 14/1998 de 22 de enero, RTC 1998\14  
STC 194/2000 de 9 de julio, RTC 2000\194  
STC 276/2000 de 16 de noviembre, RTC 2000\276  
STC 289/2000 de 30 de noviembre, RTC 2000\289  
STC 64/2001 de 11 de junio, RTC 2001\64  
STC 179/2004 de 21 de octubre, RTC 2004\179  
STC 204/2004 de 18 de noviembre, RTC 2004\204  
STC 219/2004 de 29 de noviembre, RTC 2004\219  
STC 10/2005 de 20 de enero, RTC 2005\10  
STC 48/2005 de 3 de marzo, RTC 2005\48  
STC 246/2005 de 10 de octubre, RTC 2005\246  
STC 156/2006 de 22 de mayo, RTC 2006\156  
STC 240/2007 de 10 de diciembre, RTC 2007\240  
STC 7/2010 de 27 de abril, RTC 2010\7  
STC 31/2010 de 28 de junio, RTC 2010\31  
STC 73/2011 de 19 de mayo, RTC 2011\19  
STC 122/2012 de 5 de junio, RTC 2012\122  
STC 148/2012 de 5 de julio, RTC 2012\148  
STC 210/2012 de 14 de noviembre, RTC 2012\210  
STC 188/2013, de 4 de noviembre, RTC 2013\188  
STC 93/2015 de 14 de mayo, RTC 2015\93

ATC 359/1983 de 20 de julio, RTC 1983\359  
ATC 71/2008 de 26 de febrero, RTC 2008\71

ATC 244/2013 de 22 de octubre, RTC 2013\244  
ATC 69/2014 de 10 de marzo, RTC 2014\69  
ATC 115/2014 de 8 de abril, RTC 2014\115  
ATC 135/2015 de 21 de julio, RTC 2015\135  
ATC 145/2016 de 19 de julio, JUR 2016\187543  
ATC 160/2016 de 20 de septiembre, BOE de 1.10.2016.

### **Tribunal Supremo: Salas Primera, Segunda y Tercera**

STS de 10.6.1864, GM de 15.6.1864  
STS de 27.6.1865, GM de 3.7.1865  
STS de 19.6.1866, GM de 28.7.1866  
STS de 21.2.1867, GM de 24.2.1867  
STS de 7.11.1867, GM de 19.11.1867  
STS de 7.5.1868, GM de 30.5.1868  
STS de 6.2.1934, RJ 1934\237  
STS de 7.2.1935, RJ 1935\426  
STS de 28.11.1940, RJ 1940\1019  
STS de 30.1.1945, RJ 1945\122  
STS de 9.2.1948, RJ 1948\148  
STS de 8.3.1948, RJ 1948\290  
STS de 10.5.1950, RJ 1950\739  
STS de 28.3.1951, RJ 1951\1003  
STS de 20.10.1952, RJ 1952\1862  
STS de 15.12.1953, RJ 1953\3164  
STS de 28.9.1954, RJ 1954\2350  
STS de 3.12.1955, RJ 1956\213  
STS de 27.4.1956, RJ 1956\1950  
STS de 14.6.1956, RJ 1956\2703  
STS de 25.3.1957, RJ 1957\1186  
STS de 30.9.1957, RJ 1957\2834  
STS de 23.10.1957, RJ 1957\2877  
STS de 25.10.1957, RJ 1957\3081  
STS de 28.2.1958, RJ 1958\1056  
STS de 24.3.1958, RJ 1958\1360  
STS de 17.5.1958, RJ 1958\2091  
STS de 27.5.1958, RJ 1958\1754  
STS de 9.6.1958, RJ 1958\2141  
STS de 14.10.1958, RJ 1958\3094  
STS de 18.10.1958, RJ 1958\3105  
STS de 22.12.1958, RJ 1958\4237  
STS de 2.3.1959, RJ 1959\1498  
STS, 2ª, de 26.3.1959, RJ 1959\853  
STS de 5.5.1959, RJ 1959\2452  
STS de 11.5.1959, RJ 1956\2454  
STS, 2ª, de 23.9.1959, RJ 1959\107  
STS de 18.2.1960, RJ 1960\911  
STS de 22.2.1960, RJ 1960\1223  
STS de 9.3.1960, RJ 1960\954  
STS de 26.3.1960, RJ 1960\1656  
STS de 23.9.1960, RJ 1960\3137  
STS de 3.11.1960, RJ 1960\3454

STS de 5.11.1960, RJ 1960\3383  
STS de 21.1.1961, RJ 1961\114  
STS de 2.2.1961, RJ 1961\881  
STS de 28.2.1961, RJ 1961\893  
STS de 9.3.1961, RJ 1961\947  
STS, 3ª, de 20.5.1961, RJ 1961\2273  
STS de 13.6.1961, RJ 1961\3008  
STS de 7.7.1961, RJ 1961\2856  
STS de 3.11.1961, RJ 1961\3633  
STS de 7.11.1961, RJ 1961\3645  
STS de 23.2.1962, RJ 1962\1133  
STS de 30.3.1962, RJ 1962\1842  
STS de 13.4.1962, RJ 1962\2076  
STS de 2.1.1963, RJ 1963\3536  
STS de 24.1.1963, RJ 1963\515  
STS de 6.3.1963, RJ 1963\1391  
STS de 12.3.1963, RJ 1963\1631  
STS de 25.3.1963, RJ 1963\1849  
STS de 30.3.1963, RJ 1963\1941  
STS de 26.6.1963, RJ 1963\3495  
STS de 30.10.1963, RJ 1963\3422  
STS de 13.11.1963, RJ 1963\4691  
STS de 6.12.1963, RJ 1963\5215  
STS de 11.3.1964, RJ 1964\1379  
STS de 12.3.1964, RJ 1964\1447  
STS de 30.3.1964, RJ 1964\1761  
STS de 7.11.1964, RJ 1964\5059  
STS de 4.12.1964, RJ 1964\5579  
STS de 9.12.1964, RJ 1964\4459  
STS de 24.11.1965, RJ 1965\5448  
STS de 4.12.1965, RJ 1965\5742  
STS de 21.12.1965, RJ 1965\5956  
STS de 21.1.1966, RJ 1966\87  
STS de 31.5.1966, RJ 1966\2844  
STS de 30.6.1966, RJ 1966\3659  
STS de 19.11.1966, RJ 1966\5129  
STS de 16.2.1967, RJ 1967\731  
STS de 25.4.1967, RJ 1967\2031  
STS de 15.12.1967, RJ 1967\5050  
STS de 6.3.1968, RJ 1968\1459  
STS de 19.6.1968, RJ 1968\3277  
STS de 21.4.1969, RJ 1969\2186  
STS de 12.5.1969, RJ 1969\2477  
STS de 20.12.1969, RJ 1969\6198  
STS de 28.4.1970, RJ 1970\2047  
STS de 10.6.1970, RJ 1970\3420  
STS de 2.7.1970, RJ 1970\1141  
STS de 21.2.1971, RJ 1971\940  
STS, 3ª, de 27.2.1971, RJ 1971\1179  
STS de 10.3.1971, RJ 1971\1654  
STS de 11.10.1971, RJ 1971\3952  
STS de 15.12.1971, RJ 1971\5337

STS de 4.5.1972, RJ 1972\2126  
STS de 27.5.1972, RJ 1972\2568  
STS de 17.6.1972, RJ 1972\3255  
STS de 7.7.1972, RJ 1972\3677  
STS de 15.11.1972, RJ 1972\4332  
STS de 14.12.1972, RJ 1972\4953  
STS de 30.6.1973, RJ 1973\2721  
STS de 26.6.1974, RJ 1974\3375  
STS de 23.10.1974, RJ 1974\3857  
STS de 5.12.1974, RJ 1974\4794  
STS de 4.2.1975, RJ 1975\328  
STS de 21.3.1975, RJ 1975\1329  
STS de 10.6.1975, RJ 1975\3266  
STS de 7.7.1976, RJ 1976\3441  
STS de 18.10.1978, RJ 1978\3080  
STS de 7.11.1978, RJ 1978\3504  
STS, 3ª, de 16.11.1978, RJ 1978\3699  
STS de 26.2.1979, RJ 1979\525  
STS, 3ª, de 3.5.1979, RJ 1979\1777  
STS de 28.6.1979, RJ 1979\2552  
STS, 3ª, de 22.10.1979, RJ 1979\3867  
STS, 3ª, de 14.3.1980, RJ 1980\975  
STS de 9.10.1980, RJ 1980\3618  
STS de 26.2.1981, RJ 1981\611  
STS de 10.3.1981, RJ 1981\905  
STS de 29.10.1981, RJ 1981\4005  
STS de 18.2.1982, RJ 1982\784  
STS de 24.5.1982, RJ 1982\2593  
STS de 11.10.1982, RJ 1982\5551  
STS de 7.3.1983, RJ 1983\1426  
STS, 3ª, de 18.3.1983, RJ 1983\1287  
STS de 25.4.1983, RJ 1983\2127  
STS de 24.9.1983, RJ 1983\4677  
STS de 4.10.1983, RJ 1983\5227  
STS de 19.12.1983, RJ 1983\6965  
STS de 31.1.1984, RJ 1984\495  
STS, 3ª, de 1.3.1984, RJ 1984\1272  
STS de 3.4.1984, RJ 1984\1923  
STS de 4.4.1984, RJ 1984\4210  
STS de 21.5.1984, RJ 1984\3115  
STS, 3ª, de 2.6.1984, RJ 1984\3475  
STS, 3ª, de 6.6.1984, RJ 1984\3555  
STS de 22.6.1984, RJ 1984\3256  
STS de 6.11.1984, RJ 1984\5758  
STS, 3ª, de 6.11.1984, RJ 1984\5383  
STS, 3ª, de 6.2.1985, RJ 1985\724  
STS, 3ª, de 15.2.1985, RJ 1985\747  
STS de 21.2.1985, RJ 1985\737  
STS, 3ª, de 20.4.1985, RJ 1985\2174  
STS de 31.5.1985, RJ 1985\2837  
STS de 19.6.1985, RJ 1985\3298  
STS, 3ª, de 8.7.1985, RJ 1985\4933

STS de 12.7.1985, RJ 1985\4007  
STS, 3ª, de 28.9.1985, RJ 1985\2398  
STS de 28.10.1985, RJ 1985\5596  
STS de 13.11.1985, RJ 1985\5607  
STS, 3ª, de 17.12.1985, RJ 1986\661  
STS de 7.2.1986, RJ 1986\448  
STS de 9.5.1986, RJ 1986\4396  
STS de 13.5.1986, RJ 1986\2721  
STS 3ª, de 21.5.1986, RJ 1986\2991  
STS, 3ª, de 2.6.1986, RJ 1986\3316  
STS de 10.6.1986, RJ 1986\3380  
STS de 23.6.1986, RJ 1986\3791  
STS, 3ª, de 27.6.1986, RJ 1986\4903  
STS de 8.11.1986, RJ 1986\6219  
STS de 25.11.1986, RJ 1986\7721  
STS de 29.12.1986, RJ 1986\7831  
STS, 3ª, de 23.2.1987, RJ 1987\3356  
STS, 3ª, de 11.5.1987, RJ 1987\3322  
STS, 3ª, de 19.5.1987, RJ 1987\5815  
STS, 3ª, de 26.5.1987, RJ 1987\9256  
STS, 3ª, de 1.6.1987, RJ 1987\3981  
STS, 3ª, de 24.7.1987, RJ 1987\7671  
STS de 14.11.1987, RJ 1987\8401  
STS de 9.3.1988, RJ 1988\1608  
STS de 21.4.1988, RJ 1988\3270  
STS, 3ª, de 27.5.1988, RJ 1988\4213  
STS de 3.6.1988, RJ 1988\4736  
STS de 7.6.1988, RJ 1988\4823  
STS de 21.11.1988, RJ 1988\9038  
STS, 3ª, de 13.12.1988, RJ 1988\9384  
STS, 3ª, de 7.2.1989, RJ 1989\1085  
STS de 28.2.1989, RJ 1989\1409  
STS, 3ª, de 11.4.1989, RJ 1989\2837  
STS de 25.4.1989, RJ 1989\3233  
STS de 12.5.1989, RJ 1989\3762  
STS, 3ª, de 2.6.1989, RJ 1989\4308  
STS de 5.7.1989, RJ 1989\5399  
STS de 20.7.1989, RJ 1989\5765  
STS, 3ª, de 16.10.1989, RJ 1989\6867  
STS de 21.12.1989, RJ 1989\8857  
STS, 3ª, de 30.12.1989, RJ 1989\9236  
STS de 19.1.1990, RJ 1990\15  
STS, 3ª, de 29.1.1990, RJ 1990\141  
STS, 3ª, de 5.2.1990, RJ 1990\854  
STS de 15.2.1990, RJ 1990\686  
STS, 3ª, de 27.2.1990, RJ 1990\1514  
STS de 28.3.1990, RJ 1990\1737  
STS de 12.6.1990, RJ 1990\4754  
STS de 24.10.1990, RJ 1990\8045  
STS de 17.11.1990, RJ 1990\8954  
STS de 12.12.1990, RJ 1990\9998  
STS, 3ª, de 21.12.1990, RJ 1990\10513

STS, 3ª, de 24.1.1991, RJ 1991\427  
STS de 30.1.1991, RJ 1991\518  
STS, 3ª, de 15.4.1991, RJ 1991\3047  
STS de 28.5.1991, RJ 1991\3941  
STS, 3ª, de 4.6.1991, RJ 1991\4611  
STS, 3ª, de 11.6.1991, RJ 1991\4874  
STS de 14.6.1991, RJ 1991\4460  
STS, 3ª, de 22.6.1991, RJ 1991\4909  
STS de 10.7.1991, RJ 1991\5339  
STS de 9.9.1991, RJ 1991\6273  
STS de 20.9.1991, RJ 1991\6540  
STS, 3ª, de 30.9.1991, RJ 1991\6691  
STS, 3ª, de 30.9.1991, RJ 1991\6096  
STS de 14.10.1991, RJ 1991\9617  
STS, 3ª, de 4.12.1991, RJ 1991\9413  
STS, 3ª, de 23.12.1991, RJ 1991\9223  
STS de 4.2.1992, RJ 1992\823  
STS, 3ª, de 25.2.1992, RJ 1992\1742  
STS, 3ª, de 25.2.1992, RJ 1992\2977  
STS de 12.3.1992, RJ 1992\2174  
STS, 3ª, de 13.3.1992, RJ 1992\1613  
STS de 17.3.1992, RJ 1992\2199  
STS, 3ª, de 6.4.1992, RJ 1992\3431  
STS de 8.4.1992, RJ 1992\3187  
STS, 3ª, de 4.5.1992, RJ 1992\3481  
STS, 3ª, de 5.5.1992, RJ 1992\3485  
STS de 16.6.1992, RJ 1992\5152  
STS, 3ª, de 13.7.1992, RJ 1992\6223  
STS de 15.7.1992, RJ 1992\6081  
STS de 17.7.1992, RJ 1992\6434  
STS, 3ª, de 30.9.1992, RJ 1992\6867  
STS, 3ª, de 3.10.1992, RJ 1992\7703  
STS, 3ª, de 6.10.1992, RJ 1992\7708  
STS, 3ª, de 22.10.1992, RJ 1992\7977  
STS, 3ª, de 3.11.1992, RJ 1992\8850  
STS de 10.11.1992, RJ 1992\9102  
STS, 3ª, de 3.12.1992, RJ 1992\9788  
STS de 4.12.1992, RJ 1992\10392  
STS de 31.12.1992, RJ 1992\10670  
STS, 3ª, de 27.1.1993, RJ 1993\420  
STS de 8.2.1993, RJ 1993\586  
STS de 10.2.1993, RJ 1993\700  
STS de 17.2.1993, RJ 1993\1238  
STS, 3ª, de 18.2.1993, RJ 1993\812  
STS de 22.2.1993, RJ 1993\1218  
STS de 1.3.1993, RJ 1993\2034  
STS, 3ª, de 2.3.1993, RJ 1993\1612  
STS de 8.3.1993, RJ 1993\1592  
STS, 3ª, de 23.3.1993, RJ 1993\1913  
STS de 20.4.1993, RJ 1993\3104  
STS de 10.6.1993, RJ 1993\5404  
STS de 30.9.1993, RJ 1993\6666

STS, 3ª, de 25.10.1993, RJ 1993\7503  
STS de 27.12.1993, RJ 1993\10151  
STS de 31.12.1993, RJ 1993\9919  
STS, 3ª, de 1.2.1994, RJ 1994\739  
STS de 4.3.1994, RJ 1994\1650  
STS de 22.3.1994, RJ 1994\2564  
STS, 3ª, de 26.3.1994, RJ 1994\1893  
STS, 3ª, de 28.3.1994, RJ 1994\1896  
STS, 3ª, de 5.5.1994, RJ 1994\3781  
STS de 6.5.1994, RJ 1994\3715  
STS de 12.5.1994, RJ 1994\3574  
STS, 3ª, de 21.6.1994, RJ 1994\4877  
STS de 27.6.1994, RJ 1994\6504  
STS de 7.9.1994, RJ 1994\7246  
STS, 3ª, de 19.9.1994, RJ 1994\6744  
STS, 3ª, de 20.9.1994, RJ 1994\7131  
STS, 3ª, de 7.11.1994, RJ 1994\10467  
STS de 22.11.1994, RJ 1994\8780  
STS de 20.2.1995, RJ 1995\2771  
STS, 3ª, de 28.3.1995, RJ 1995\2075  
STS, 3ª, de 18.4.1995, RJ 1995\3230  
STS, 3ª, de 18.4.1995, RJ 1995\3407  
STS, 3ª, de 28.4.1995, RJ 1995\3231  
STS de 8.5.1995, RJ 1995\3939  
STS de 13.5.1995, RJ 1995\4234  
STS de 23.5.1995, RJ 1995\4257  
STS, 3ª, de 27.6.1995, RJ 1995\4792  
STS, 3ª, de 18.7.1995, RJ 1995\5543  
STS de 25.9.1995, RJ 1995\6669  
STS de 27.10.1995, RJ 1995\7522  
STS, 3ª, de 6.11.1995, RJ 1995\8125  
STS, 3ª, de 8.11.1995, RJ 1995\8758  
STS, 3ª, de 14.11.1995, RJ 1995\9167  
STS, 3ª, de 19.12.1995, RJ 1995\9890  
STS, 3ª, de 23.1.1996, RJ 1996\370  
STS de 8.2.1996, RJ 1996\1345  
STS, 3ª, de 12.2.1996, RJ 1996\1074  
STS de 15.2.1996, RJ 1996\1255  
STS de 21.3.1996, RJ 1996\2231  
STS de 1.4.1996, RJ 1996\2875  
STS, 3ª, de 9.4.1996, RJ 1996\2119  
STS de 29.7.1996, RJ 1996\6408  
STS de 30.7.1996, RJ 1996\6059  
STS de 14.11.1996, RJ 1996\8369  
STS de 4.12.1996, RJ 1996\8810  
STS de 13.12.1996, RJ 1996\8977  
STS de 20.1.1997, RJ 1997\116  
STS, 3ª, de 17.2.1997, RJ 1997\984  
STS, 3ª, de 21.2.1997, RJ 1997\2287  
STS, 3ª, de 21.2.1997, RJ 1997\991  
STS de 4.3.1997, RJ 1997\1641  
STS de 10.3.1997, RJ 1997\2483



STS de 10.4.1997, RJ 1997\2877  
STS, 3ª, de 10.4.1997, RJ 1997\2669  
STS, 3ª, de 9.5.1997, RJ 1997\3642  
STS, 3ª, de 9.5.1997, RJ 1997\3879  
STS de 13.5.1997, RJ 1997\3842  
STS de 22.5.1997, RJ 1997\4238  
STS, 3ª de 5.6.1997, RJ 1997\4630  
STS, 3ª, de 11.6.1997, RJ 1997\4644  
STS, 3ª, de 14.6.1997, RJ 1997\4686  
STS, 3ª, de 14.6.1997, RJ 1997\6269  
STS de 16.7.1997, RJ 1997\6079  
STS, 3ª, de 16.7.1997, RJ 1997\6080  
STS, 3ª, de 19.7.1997, RJ 1997\6837  
STS de 22.7.1997, RJ 1997\5764  
STS, 3ª, de 12 septiembre de 1997, RJ 1997\6791  
STS, 3ª, de 11.10.1997, RJ 1997\8103  
STS, 3ª, de 27.10.1997, RJ 1997\7758  
STS de 19.12.1997, RJ 1997\9107  
STS de 26.12.1997, RJ 1997\9190  
STS, 3ª, de 20.1.1998, RJ 1998\1240  
STS de 31.1.1998, RJ 1998\354  
STS de 28.3.1998, RJ 1998\2034  
STS de 16.4.1998, RJ 1998\2394  
STS de 6.5.1998, RJ 1998\3703  
STS, 3ª, de 5.6.1998, RJ 1998\6142  
STS, 3ª, de 12.6.1998, RJ 1998\5249  
STS, 3ª, de 16.6.1998, RJ 1998\6149  
STS de 30.6.1998, RJ 1998\5286  
STS, 3ª, de 11.7.1998, RJ 1998\6824  
STS, 3ª, de 15.10.1998, RJ 1998\7823  
STS, 3ª, de 19.9.1998, RJ 1998\7767  
STS, 3ª, de 12.11.1998, RJ 1998\9568  
STS, 3ª, de 19.1.1999, RJ 1999\1076  
STS, 3ª, de 30.1.1999, RJ 1999\1693  
STS de 6.2.1999, RJ 1999\642  
STS de 16.2.1999, RJ 1999\1410  
STS, 3ª, de 27.4.1999, RJ 1999\4600  
STS, 3ª, de 3.5.1999, RJ 1999\4908  
STS de 8.5.1999, RJ 1999\3101  
STS de 20.5.1999, RJ 1999\3355  
STS, 3ª, de 1.6.1999, RJ 1999\5636  
STS, 3ª, de 8.6.1999, RJ 1999\6709  
STS de 5.7.1999, RJ 1999\4980  
STS, 3ª, de 9.10.1999, RJ 1999\9798  
STS, 3ª, de 19.10.1999, RJ 1999\9247  
STS, 3ª, de 18.10.1999, RJ 1999\9659  
STS, 3ª, de 18.10.1999, RJ 1999\9997  
STS de 13.11.1999, RJ 1999\8805  
STS de 17.11.1999, RJ 1999\8613  
STS, 3ª, de 29.12.1999, RJ 1999\10037  
STS, 3ª, de 22.1.2000, RJ 2000\910  
STS, 3ª, de 8.2.2000, RJ 2000\1868

STS de 21.2.2000, RJ 2000\3053  
STS, 3ª, de 22.2.2000, RJ 2000\2729  
STS, 3ª, de 4.3.2000, RJ 2000\2456  
STS, 3ª, de 13.3.2000, RJ 2000\3674  
STS, 3ª, de 22.3.2000, RJ 2000\3086  
STS de 3.4.2000, RJ 2000\1813  
STS, 3ª, de 3.4.2000, RJ 2000\3253  
STS, 3ª, de 15.4.2000, RJ 2000\6254  
STS de 18.4.2000, RJ 2000\2976  
STS de 19.4.2000, RJ 2000\2963  
STS de 23.5.2000, RJ 2000\3917  
STS de 10.6.2000, RJ 2000\4407  
STS de 9.9.2000, RJ 2000\4585  
STS, 3ª, de 21.9.2000, RJ 2000\7321  
STS, 3ª, de 10.10.2000, RJ 2000\7805  
STS, 3ª, de 18.10.2000, RJ 2000\9108  
STS, 3ª, de 14.11.2000, RJ 2000\9614  
STS, 3ª, de 28.11.2000, RJ 2000\9412  
STS, 3ª, de 5.12.2000, RJ 2000\9413  
STS, 3ª, de 12.12.2000, RJ 2001\522  
STS, 3ª, de 12.12.2000, RJ 2000\10025  
STS, 3ª, de 19.12.2000, RJ 2001\560  
STS, 3ª, de 27.1.2001, RJ 2001\1362  
STS de 2.2.2001, RJ 2001\1161  
STS, 3ª, de 22.3.2001, RJ 2001\2655  
STS de 29.3.2001, RJ 2001\3989  
STS, 3ª, de 5.4.2001, RJ 2001\4213  
STS de 6.4.2001, RJ 2001\4785  
STS, 3ª, de 7.4.2001, RJ 2001\5757  
STS, 3ª, de 19.4.2001, RJ 2001\3158  
STS, 3ª, de 18.5.2001, RJ 2001\6623  
STS, 3ª, de 28.5.2001, RJ 2001\6027  
STS, 3ª, de 10.7.2001, RJ 2001\8006  
STS, 3ª, de 16.7.2001, RJ 2001\8012  
STS de 18.7.2001, RJ 2001\6628  
STS, 3ª, de 28.7.2001, RJ 2001\6881  
STS, 3ª, de 28.7.2001, RJ 2001\9170  
STS, 3ª, de 27.9.2001, RJ 2001\9549  
STS, 3ª, de 9.10.2001, RJ 2001\9714  
STS, 3ª, de 25.10.2001, RJ 2001\9636  
STS de 27.11.2001, RJ 2001\9529  
STS de 11.12.2001, RJ 2002\2201  
STS de 14.12.2001, RJ 2002\245  
STS, 3ª, de 24.12.2001, RJ 2002\1558  
STS, 3ª, de 7.2.2002, RJ 2002\5059  
STS, 3ª, de 11.2.2002, RJ 2002\1670  
STS, 3ª, de 18.2.2002, RJ 2002\4826  
STS de 11.3.2002, RJ 2002\5691  
STS de 14.3.2002, RJ 2002\2840  
STS de 27.3.2002, RJ 2002\3837  
STS, 3ª, de 24.4.2002, RJ 2002\5188  
STS, 3ª, de 8.6.2002, RJ 2002\6139

STS de 12.6.2002, RJ 2002\4888  
STS de 13.6.2002, RJ 2002\4893  
STS, 3ª, de 2.7.2002, RJ 2002\5810  
STS, 3ª, de 8.7.2002, RJ 2002\6547  
STS, 3ª, de 12.7.2002, RJ 2002\7990  
STS, 3ª, de 20.7.2002, RJ 2002\8632  
STS, 3ª, de 20.7.2002, RJ 2002\8067  
STS, 3ª, de 19.9.2002, RJ 2002\8457  
STS, 3ª, de 23.9.2002, RJ 2002\8474  
STS, 3ª, de 23.9.2002, RJ 2002\10141  
STS, 3ª, de 28.9.2002, RJ 2002\8413  
STS de 18.10.2002, RJ 2002\8769  
STS, 3ª, de 7.11.2002, RJ 2002\10310  
STS, 3ª, de 15.2.2003, RJ 2003\2102  
STS de 25.9.2003, RJ 2003\6827  
STS, 3ª, de 21.10.2003, RJ 2003\54  
STS, 3ª, de 12.11.2003, RJ 2003\8301  
STS, 3ª, de 5.12.2003, RJ 2004\177  
STS de 26.2.2004, RJ 2004\1750  
STS, 3ª, de 27.5.2004, RJ 2004\3716  
STS, 3ª, de 4.6.2004, RJ 2004\3722  
STS, 3ª, de 10.6.2004, RJ 2004\5593  
STS, 3ª, de 16.9.2004, RJ 2004\5675  
STS, 3ª, de 1.12.2004, RJ 2004\8189  
STS, 3ª, de 9.12.2004, RJ 2005\1594  
STS de 22.12.2004, RJ 2004\421  
STS, 3ª, de 26.1.2005, RJ 2005\1626  
STS, 3ª, de 8.2.2005, RJ 2005\1888  
STS, 3ª, de 6.4.2005, RJ 2005\4178  
STS, 3ª, de 14.4.2005, RJ 2005\3435  
STS, 3ª, de 27.4.2005, RJ 2005\7037  
STS, 3ª, de 22.6.2005, RJ 2005\6837  
STS de 24.6.2005, RJ 2005\9685  
STS, 3ª, de 30.9.2005, RJ 2005\7080  
STS, 3ª, de 9.11.2005, RJ 2006\748  
STS, 3ª, de 28.11.2005, RJ 2006\1604  
STS, 3ª, de 29.11.2005, RJ 2005\9834  
STS, 3ª, de 31.1.2006, RJ 2006\2973  
STS, 3ª, de 8.2.2006, RJ 2006\738  
STS, 3ª, de 3.5.2006, RJ 2006\6115  
STS, 3ª, de 9.5.2006, RJ 2006\4030  
STS de 18.5.2006, RJ 2006\2366  
STS, 3ª, de 7.6.2006, RJ 2006\2444  
STS, 3ª, de 27.6.2006, RJ 2006\5969  
STS, 3ª, de 27.6.2006, RJ 2006\5973  
STS, 3ª, de 27.6.2006, RJ 2006\6340  
STS, 3ª, de 20.9.2006, RJ 2006\7439  
STS, 3ª, de 13.10.2006, RJ 2006\9607  
STS, 3ª, de 15.11.2006, RJ 2006\9091  
STS, 3ª, de 5.12.2006, RJ 2007\806  
STS de 12.1.2007, RJ 2007\327  
STS, 3ª, de 18.1.2007, RJ 2007\1235

STS, 3ª, de 23.1.2007, RJ 2007\597  
STS, 3ª, de 30.1.2007, RJ 2007\1244  
STS de 5.2.2007, RJ 2007\730  
STS, 3ª, de 7.2.2007, RJ 2007\794  
STS, 3ª, de 14.3.2007, RJ 2007\2288  
STS, 3ª, de 16.4.2007, RJ 2007\3670  
STS, 3ª, de 24.4.2007, RJ 2007\3672  
STS, 3ª, de 3.5.2007, RJ 2007\4388  
STS, 3ª, de 7.5.2007, RJ 2007\4380  
STS, 3ª, de 16.5.2007, RJ 2007\3221  
STS de 3.7.2007, RJ 2007\6611  
STS de 5.9.2007, RJ 2007\5439  
STS, 3ª, de 9.10.2007, RJ 2007\8150  
STS, 3ª, de 13.11.2007, RJ 2007\9368  
STS, 3ª, de 5.12.2007, RJ 2008\3927  
STS, 3ª, de 12.2.2008, RJ 2008\1361  
STS, 3ª, de 8.4.2008, RJ 2008\2415  
STS, 3ª, de 11.4.2008, RJ 2008\1456  
STS de 2.5.2009, RJ 2008\2823  
STS, 3ª, de 7.7.2008, RJ 2008\3420  
STS de 24.9.2008, RJ 2008\5566  
STS de 25.9.2008, RJ 2008\5568  
STS de 26.9.2008, RJ 2008\5576  
STS de 3.10.2008, RJ 2008\5590  
STS de 8.10.2008, RJ 2008\6908  
STS, 3ª, de 15.10.2008, RJ 2008\5736  
STS de 31.10.2008, RJ 2008\5809  
STS de 25.11.2008, RJ 2008\6934  
STS, 3ª, de 9.12.2008, RJ 2009\69  
STS de 19.12.2008, RJ 2009\23  
STS, 3ª, de 21.1.2009, RJ 2009\1226  
STS, 3ª, de 27.1.2009, RJ 2009\859  
STS, 3ª, de 16.2.2009, RJ 2009\1800  
STS de 5.3.2009, RJ 2009\1630  
STS de 26.3.2009, RJ 2009\1750  
STS de 3.4.2009, RJ 2009\2806  
STS, 3ª, de 21.4.2009, RJ 2009\4049  
STS de 21.5.2009, RJ 2009\3028  
STS, 3ª, de 26.5.2009, RJ 2009\5346  
STS de 3.6.2009, RJ 2009\331374  
STS, 3ª, de 16.6.2009, RJ 2009\6595  
STS, 3ª, de 19.6.2009, RJ 2009\6750  
STS de 22.6.2009, RJ 2009\3412  
STS, 3ª, de 30.6.2009, RJ 2009\6854  
STS, 3ª, de 7.7.2009, RJ 2009\6928  
STS, 3ª, de 8.7.2009, RJ 2009\7020  
STS, 3ª, de 10.7.2009, RJ 2009\7048  
STS, 3ª, de 11.9.2009, RJ 2009\7208  
STS de 1.10.2009, RJ 2009\7263  
STS de 16.10.2009, RJ 2009\5581  
STS de 30.10.2009, RJ 2009\5823  
STS, 3ª, de 4.11.2009, RJ 2009\7941

STS, 3ª, de 10.11.2009, RJ 2009\7977  
STS, 3ª, de 11.11.2009, RJ 2009\7987  
STS de 29.12.2009, RJ 2010\405  
STS de 5.2.2010, RJ 2010\524  
STS, 3ª, de 17.2.2010, RJ 2010\3372  
STS, 3ª, de 9.3.2010, RJ 2010\4210  
STS de 10.3.2010, RJ 2010\2330  
STS de 10.3.2010, RJ 2010\2335  
STS, 3ª, de 27.4.2010, RJ 2010\4742  
STS de 30.4.2010, RJ 2010\2511  
STS, 3ª, de 3.5.2010, RJ 2010\3567  
STS, 3ª, de 24.5.2010, RJ 2010\5193  
STS, 3ª, de 25.5.2010, RJ 2010\3683  
STS de 10.6.2010, RJ 2010\5387  
STS de 15.6.2010, RJ 2010\5394  
STS, 3ª, de 15.6.2010, RJ 2010\5674  
STS, 3ª, de 15.6.2010, RJ 2010\5679  
STS de 29.6.2010, RJ 2010\5418  
STS, 3ª, de 30.6.2010, RJ 2010\5969  
STS de 7.7.2010, RJ 2010\5706  
STS de 9.7.2010, RJ 2010\6031  
STS de 14.9.2010, RJ 2010\3899  
STS de 15.9.2010, RJ 2010\6975  
STS, 3ª, de 21.9.2010, RJ 2010\6704  
STS, 3ª, de 8.10.2010, RJ 2010\7210  
STS, 3ª, de 18.10.2010, RJ 2010\1202  
STS, 3ª, de 19.10.2010, RJ 2010\7399  
STS, 3ª, de 2.11.2010, RJ 2010\7776  
STS de 10.11.2010, RJ 2010\8038  
STS, 3ª, de 19.11.2010, RJ 2010\8568  
STS de 22.11.2010, RJ 2011\564  
STS de 22.11.2010, RJ 2010\7989  
STS, 3ª, de 22.11.2010, RJ 2010\8621  
STS, 3ª, de 23.12.2010, RJ 2010\1051  
STS, 3ª, de 11.2.2011, RJ 2011\1385  
STS, 3ª, de 18.2.2011, RJ 2011\1232  
STS, 3ª, de 2.3.2011, RJ 2011\2264  
STS, 3ª, de 11.3.2011, RJ 2011\2286  
STS, 3ª, de 15.3.2011, RJ 2011\2152  
STS de 24.3.2011, RJ 2011\3007  
STS, 3ª, de 6.4.2011, RJ 2011\2965  
STS, 3ª, de 12.4.2011, RJ 2011\3202  
STS, 3ª, de 13.4.2011, RJ 2011\3217  
STS de 26.4.2011, RJ 2011\3718  
STS, 3ª, de 18.5.2011, RJ 2011\4459  
STS, 3ª, de 25.5.2011, RJ 2011\4712  
STS, 3ª, de 25.5.2011, RJ 2011\4710  
STS de 30.5.2011, RJ 2011\3993  
STS de 15.6.2011, RJ 2011\4628  
STS, 3ª, de 22.6.2011, RJ 2011\5919  
STS, 3ª, de 24.6.2011, RJ 2011\5555  
STS de 12.7.2011, RJ 2011\5109

STS de 20.7.2011, RJ 2011\6131  
STS de 8.9.2011, RJ 2011\6414  
STS, 3ª, de 8.9.2011, RJ 2011\7336  
STS de 9.9.2011, RJ 2011\6415  
STS, 3ª, de 16.9.2011, RJ 2011\7122  
STS, 3ª, de 26.9.2011, RJ 2011\7218  
STS, 3ª, de 26.9.2011, RJ 2011\7219  
STS de 10.10.2011, RJ 2012\1096  
STS, 3ª, de 13.10.2011, RJ 2012\3436  
STS, 3ª, de 18.10.2011, RJ 2012\1201  
STS, 3ª, de 14.11.2011, RJ 2011\2191  
STS, 3ª, de 21.11.2011, RJ 2011\2310  
STS, 3ª, de 23.11.2011, RJ 2011\2420  
STS, 3ª, de 25.11.2011, RJ 2011\2484  
STS, 3ª, de 30.11.2011, RJ 2011\2557  
STS, 3ª, de 1.12.2011, RJ 2011\3560  
STS, 3ª, de 5.12.2011, RJ 2012\113  
STS, 3ª, de 5.12.2011, RJ 2011\2589  
STS, 3ª, de 5.12.2011, RJ 2011\2590  
STS, 3ª, de 21.12.2011, RJ 2011\2951  
STS, 3ª, de 23.1.2012, RJ 2012\3674  
STS, 3ª, de 25.1.2012, RJ 2012\3199  
STS, 3ª, de 30.1.2012, RJ 2012\3693  
STS, 3ª, de 6.2.2012, RJ 2012\3327  
STS, 3ª, de 15.2.2012, RJ 2012\4014  
STS, 3ª, de 22.2.2012, RJ 2012\4220  
STS, 3ª, de 29.2.2012, RJ 2012\4330  
STS, 3ª, de 3.3.2012, RJ 2012\4659  
STS, 3ª, de 5.3.2012, RJ 2012\5370  
STS, 3ª, de 6.3.2012, RJ 2012\4385  
STS, 3ª, de 6.3.2012, RJ 2012\4382  
STS, 3ª, de 20.3.2012, RJ 2012\4455  
STS, 3ª, de 22.3.2012, RJ 2012\5092  
STS, 3ª, de 26.3.2012, RJ 2012\4689  
STS, 3ª, de 26.3.2012, RJ 2012\5528  
STS, 3ª, de 28.3.2012, RJ 2012\5442  
STS de 12.4.2012, RJ 2012\5894  
STS, 3ª, de 27.4.2012, RJ 2012\6414  
STS de 30.4.2012, RJ 2012\5235  
STS, 3ª, de 28.5.2012, RJ 2012\7054  
STS de 30.5.2012, RJ 2012\8352  
STS, 3ª, de 12.6.2012, RJ 2012\7365  
STS, 3ª, de 19.6.2012, RJ 2012\7465  
STS, 3ª, de 19.6.2012, RJ 2012\7467  
STS, 3ª, de 20.6.2012, RJ 2012\7477  
STS, 3ª, de 25.6.2012, RJ 2012\7537  
STS, 3ª, de 26.6.2012, RJ 2012\7548  
STS, 3ª, de 27.6.2012, RJ 2012\7556  
STS, 3ª, de 27.6.2012, RJ 2012\8452  
STS, 3ª, de 27.6.2012, RJ 2012\8684  
STS, 3ª, de 2.7.2012, RJ 2012\7607  
STS, 3ª, de 10.7.2012, RJ 2012\7804

STS, 3ª, de 10.7.2012, RJ 2012\7809  
STS, 3ª, de 11 julio 2012, RJ 2012\7813  
STS, 3ª, de 16.7.2012, RJ 2012\8654  
STS, 3ª, de 23.7.2012, RJ 2012\9129  
STS, 3ª, de 25.7.2012, RJ 2012\8678  
STS, 3ª, de 26.7.2012, RJ 2012\8518  
STS, 3ª, de 18.9.2012, RJ 2012\9749  
STS, 3ª, de 24.9.2012, RJ 2012\9229  
STS, 3ª, de 25.9.2012, RJ 2012\9238  
STS, 3ª, de 25.9.2012, RJ 2012\9245  
STS, 3ª, de 25.9.2012, RJ 2012\9420  
STS, 3ª, de 25.9.2012, RJ 2012\10192  
STS, 3ª, de 8.10.2012, RJ 2012\9791  
STS, 3ª, de 8.10.2012, RJ 2012\9792  
STS, 3ª, de 17.10.2012, RJ 2012\9900  
STS, 3ª, de 23.10.2012, RJ 2012\10240  
STS, 3ª, de 30.10.2012, RJ 2012\10520  
STS, 3ª, de 12.11.2012, RJ 2013\142  
STS de 14.11.2012, RJ 2012\10434  
STS, 3ª, de 15.11.2012, RJ 2012\10786  
STS, 3ª, de 28.11.2012, RJ 2013\451  
STS, 3ª, de 5.12.2012, RJ 2013\650  
STS, 3ª, de 11.12.2012, RJ 2013\752  
STS de 13.12.2012, RJ 2013\917  
STS, 3ª, de 17.12.2012, RJ 2013\801  
STS, 3ª, de 17.12.2012, RJ 2013\1046  
STS de 18.12.2012, RJ 2013\1621  
STS, 3ª, de 18.12.2012, RJ 2013\815  
STS, 3ª, de 18.12.2012, RJ 2013\819  
STS de 15.1.2013, RJ 2013\2276  
STS de 5.2.2013, RJ 2013\2916  
STS, 3ª, de 28.2.2013, RJ 2013\3736  
STS, 3ª, de 13.3.2013, RJ 2013\2762  
STS de 20.3.2013, RJ 2013\3086  
STS, 3ª, de 15.4.2013, RJ 2013\2845  
STS de 16.4.2013, RJ 2013\2166  
STS de 22.4.2013, RJ 2013\3495  
STS, 3ª, de 20.5.2013, RJ 2013\4246  
STS, 3ª, de 3.6.2013, RJ 2013\4302  
STS, 3ª, de 22.10.2013, RJ 2013\7363  
STS, 3ª, de 22.10.2013, RJ 2013\7200  
STS de 22.10.2013, RJ 2013\6993  
STS de 30.10.2013, RJ 2013\7298  
STS, 3ª, de 6.11.2013, RJ 2013\7377  
STS, 3ª, de 2.12.2013, RJ 2014\113  
STS, 3ª, de 4.12.2013, RJ 2014\161  
STS de 21.1.2014, RJ 2014\2498  
STS, 3ª, de 17.2.2014, RJ 2014\1636  
STS, 3ª, de 24.2.2014, RJ 2014\1149  
STS de 14.3.2014, RJ 2014\1498  
STS de 18.3.2014, RJ 2014\1512  
STS, 3ª, de 25.3.2014, RJ 2014\1529

STS de 27.3.2014, RJ 2014\1530  
STS, 3ª, de 28.4.2014, RJ 2014\2793  
STS de 28.5.2014, RJ 2014\2834  
STS de 23.6.2014, RJ 2014\3472  
STS de 30.6.2014, RJ 2014\3526  
STS de 11.7.2014, RJ 2014\4319  
STS de 16.9.2014, RJ 2014\5552  
STS, 3ª, de 19.9.2014, RJ 2014\4680  
STS, 3ª, de 13.10.2014, RJ 2014\5152  
STS de 22.10.2014, RJ 2014\5254  
STS de 23.10.2014, RJ 2014\5090  
STS, 3ª, de 3.11.2014, RJ 2014\5652  
STS de 4.11.2014, RJ 2014\5452  
STS de 3.12.2014, RJ 2014\6250  
STS, 3ª, de 9.12.2014, RJ 2014\6281  
STS, 3ª, de 9.12.2014, RJ 2014\6282  
STS, 3ª, de 23.1.2015, RJ 2015\137  
STS, 3ª de 9.2.2015, RJ 2015\383  
STS, 3ª, de 23.2.2015, RJ 2015\807  
STS de 22.4.2015, RJ 2015\1360  
STS, 3ª, de 27.4.2015, RJ 2015\1916  
STS, 3ª, de 18.5.2015, RJ 2015\3114  
STS de 8.9.2015, RJ 2015\3977  
STS, 3ª, de 5.10.2015, RJ 2015\4536  
STS de 26.10.2015, RJ 2015\5608  
STS, 3ª, de 20.11.2015, RJ 2015\5617  
STS de 23.12.2015, RJ 2015\5714

ATS de 4.7.2006, JUR 2006\190875

### **Tribunales Superiores de Justicia: Salas Primera y Tercera**

STSJ Navarra de 27.3.1982, RJ 1982\6194  
STSJ Madrid de 6.4.2006, JUR 2007\187979  
STSJ Madrid, 3ª, de 23.1.2012, RJCA 2013\391

### **Audiencias Provinciales**

SAP Cantabria de 14.11.1994, AC 1994\2020  
SAP Salamanca de 25.9.1997, AC 1997\1771  
SAP Salamanca de 28.9.1998, AC 1998\1760  
SAP Cantabria de 2.3.1999, AC 1999\417  
SAP Barcelona de 30.3.1999, AC 1999\4631  
SAP Sevilla de 28.6.1999, AC 1999\8373  
SAP Pontevedra de 15.10.1999, AC 1999\6460  
SAP Vizcaya de 10.12.1999, AC 1999\7446  
SAP Barcelona de 8.3.2000, AC 2000\1959  
SAP Alicante de 12.4.2000, AC 2000\1743  
SAP Islas Baleares de 20.7.2000, JUR 2000\272983  
SAP Málaga de 26.1.2001, AC 2001\331



SAP Málaga de 5.2.2001, JUR 2001\175864  
SAP Madrid de 12.2.2001, JUR 2001\176035  
SAP Valladolid de 25.5.2001, JUR 2001\191150  
SAP Vizcaya de 17.2.2003, JUR 2003\141427  
SAP Santa Cruz de Tenerife de 9.6.2003, JUR\2004\2290  
SAP Madrid de 9.3.2004, JUR 2004\249301  
SAP Barcelona de 8.2.2005, JUR 2005\80779  
SAP Madrid de 11.3.2005, JUR 2005\108205  
SAP Madrid de 14.3.2005, JUR 2005\111423  
SAP Málaga de 28.4.2005, JUR 2005\143016  
SAP Madrid de 26.12.2005, JUR 2006\121183  
SAP Pontevedra de 28.9.2006, JUR 2009\214140  
SAP Tarragona de 28.2.2007, JUR 2007\126035  
SAP Las Palmas de 26.9.2007, JUR 2008\49605  
SAP Asturias de 28.9.2007, AC 2007\1946  
SAP Murcia de 20.5.2008, JUR 2008\348269  
SAP Granada de 15.1.2010, AC 2010\331  
SAP Madrid de 17.5.2010, JUR 2010\229201  
SAP Alicante de 20.10.2010, JUR 2011\22959  
SAP Madrid de 27.10.2010, RJ 2010\36458  
SAP Zaragoza de 11.11.2010, JUR 2010\2129  
SAP Madrid de 21.12.2010, AC 2010\751  
SAP Madrid de 23.2.2011, AC 2011\945  
SAP Madrid de 8.3.2011, JUR 2011\141816  
SAP Tarragona de 26.4.2011, AC 2011\1306  
SAP Madrid de 6.6.2011, JUR 2011\291712  
SAP Barcelona de 28.6.2011, AC 2011\2041  
SAP Málaga de 12.12.2011, JUR, 2012\133105  
SAP Barcelona de 13.3.2012, JUR 2012\145146  
SAP Barcelona de 24.4.2012, JUR 2012\352653  
SAP Madrid de 26.7.2012, JUR 2012\284593  
SAP Salamanca de 26.7.2012, JUR 2012\278485  
SAP Salamanca de 26.7.2012, JUR 2012\279552  
SAP Barcelona de 21.9.2012, JUR 2013\336018  
SAP Madrid de 21.10.2013, JUR 2013\3482  
SAP Madrid de 21.11.2013, JUR 2014\5428  
SAP Guipúzcoa de 31.3.2014, JUR 2014\231071  
SAP Santa Cruz de Tenerife de 5.3.2015, JUR 2015\224964  
SAP Barcelona de 25.3.2015, JUR 2015\164722  
SAP Santa Cruz de Tenerife de 31.3.2015, JUR 2015\1306

AAP Salamanca de 9.9.2011, JUR 2011\352110  
AAP Madrid de 24.10.2011, JUR 2012\22096

### **Juzgados Penales**

SJP Barcelona de 7.2.2012, ARP 2012\221

### **Juzgados de lo Contencioso-Administrativo**

SJCA Barcelona 192/2015 de 15 de julio, JUR 2015\188275  
 SJCA Barcelona 343/2015 de 28 de septiembre, JUR 2015\262299  
 SJCA Barcelona 305/2015 de 7 de octubre, JUR 2016\44323  
 SJCA Barcelona 372/2015 de 17 de diciembre, JUR 2016\176077  
 SJCA Barcelona 282/2015 de 23 de noviembre, JUR 2016\49473  
 SJCA Barcelona 401/2015 de 28 de diciembre, JUR 2016\49901  
 SJCA Barcelona 402/2015 de 28 de diciembre, JUR 2016\51003  
 SJCA Barcelona 4/2016 de 14 de enero, JUR 2016\109543  
 SJCA Barcelona 32/2016 de 8 de febrero, JUR 2016\136802  
 SJCA Barcelona 59/2016 de 7 de marzo, JUR 2016\113217

### **Dirección General de los Registros y del Notariado**

RDGRN de 26.1.2015, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad de Madrid n.º 17, por la que se deniega la inscripción de una escritura de elevación a público de un contrato de arrendamiento, BOE de 2.3.2015.

RDGRN de 30.11.2015, en el recurso interpuesto contra la negativa de la registradora de la propiedad de Fuenlabrada n.º 4 a inscribir un decreto de adjudicación dictado en procedimiento de ejecución hipotecaria, BOE de 17.12.2005.

RDGRN de 4.1.2016, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Torredembarra, por la que se deniega la inscripción de ciertos pactos en una escritura de préstamo hipotecario, BOE de 4.2.2016.

RDGRN de 10.2.2016, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Móstoles n.º 1, por la que se suspende la inscripción de una escritura de préstamo hipotecario por razón de existir cláusulas abusivas, en concreto una de tipo de interés ordinario excesivo y una de desproporcionada retención de cantidades del capital concedido, BOE de 10.3.2016.

### **Reino Unido: Case Law**

United Kingdom House of Lords, *Walker v. Birmingham City Council*, 16 may 2007, UKHL 22. Consultable en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldjudgmt/jd070516/birm-1.htm>.

England and Wales High Court, *Crown Estate Commissioners v. Peabody Trust*, 10 june 2011, EWHC 1467 (Ch). Consultable en: <http://egiewcms-test-auth.elasticbeanstalk.com/legal/crown-estate-commissioners-v-peabody-trust-and-another/>.

The Supreme Court of Judicature Court of appeal (civil division) on appeal from Central London county Court, *Niazi Services v. Van der Loo*, 10 february 2004, EWCA Civ 53. Consultable en: <http://www.dilapidationsdirect.co.uk/CaseLaw/NiaziServicesLtdvVanderLoo.pdf>.

Court of Appeal, *Hounslow London Borough Council v. Pilling*, 22 february 1993, EGLR 59. Consultable en: <http://egiewcms-test-auth.elasticbeanstalk.com/legal/hounslow-london-borough-council-v-pilling/>.

Court of Appeal, *Laine and another v. Cadwallader and another*, 22 may 2000, PLSCS 54. Consultable en: <http://egiewcms-test-auth.elasticbeanstalk.com/legal/laine-and-another-v-cadwallader-and-another/>.

**Francia: Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo**

Conseil constitutionnel, Décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989. Consultable en: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-con..decision-n-89-256-dc-du-25-juillet-1989.8644.html>.

Conseil constitutionnel, Décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995. Consultable en: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1995/94-359-dc/decision-n-94-359-dc-du-19-janvier-1995.10618.html>.

Conseil constitutionnel, Décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000. Consultable en: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2000/2000-436-dc/decision-n-2000-436-dc-du-7-decembre-2000.456.html>.

Cour de Cassation, Chambre civile 2, du 28 février 1990, 88-20.133. Consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechExpJuriJudi&idTexte=JURITEXT000007023722&fastReqId=1894341636&fastPos=1>.

Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 17 juillet 1996, 94-17.810. Consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000007037326&fastReqId=429412148&fastPos=1>.

Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 9 novembre 1999, 98-10.010. Consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000007042137>.

Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 30 janvier 2002, 00-15.784. Consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000007044249&idTexte=>.

Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 9 février 2005, 03-15.128. Consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000007049870&idTexte=>.

Cour de Cassation, Chambre civile 1, du 15 juin 2005, 05-15.839. Consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000007052172>.

Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 9 juillet 2008, 07-10.926. Consultable en: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000019165934>.

Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 1er avril 2009, 08-10.070. Consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000020483728&fastReqId=413535063&fastPos=1>.

Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 29 avril 2009, 08-11.513. Consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000020576750&fastReqId=1289930445&fastPos=1>.

Cour de Cassation, Chambre civile 3, du 30 octobre 2013, 12-21.034. Consultable en: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000028147379&fastReqId=1737901183&fastPos=3>.

**Bélgica: Tribunal Supremo**

Cour de Cassation, du 12 février 1972, Pas., 1972, I, 542.

Cour de Cassation, du 21 juin 2004, Echos log, 2005, 30 and R.A.B.G. 2005, 565.