



**Universidad**  
Zaragoza

## Trabajo Fin de Grado

¿El Estado quiere “robarte” tu segunda vivienda?

Análisis jurídico de la expropiación de las viviendas  
desocupadas

Autora

**María Martínez Córdova**

Director

**Javier Esteban Ríos**

Facultad de Derecho

2022

## **ÍNDICE**

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	5
1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO.....	5
2. JUSTIFICACION DE LA ELECCIÓN DEL TEMA .....	6
3. METODOLOGÍA SEGUIDA .....	7
<b>II. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA VACÍA EN ESPAÑA Y LA CONEXIÓN QUE POSEE CON LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD</b> .....	8
1. LAS VIVIENDAS VACÍAS: DEFINICIÓN, PROCESO DE DECLARACIÓN Y LA PROBLEMÁTICA QUE LAS RODEA.....	8
2. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD: VERTIENTES Y COLISIÓN CON EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA .....	12
<b>III. POSIBLES SOLUCIONES: LA EXPROPIACIÓN COMO RESPUESTA. REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL ESTADO</b> .....	15
1. LA EXPROPIACIÓN: UNA CONTROVERTIDA RESPUESTA A LA GRAN PROBLEMÁTICA.....	15
2. REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN FORZOSA..	16
1.2 Análisis a través de los principios de unidad y autonomía.....	17
1.3 Alcance de las competencias a la luz de jurisprudencia constitucional: especial referencia a la sentencia nº 37/1987 .....	20
3. REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE VIVIENDA.....	24
4. COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE HAN EJERCITADO ESTAS COMPETENCIAS .....	26
4.1 Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria de Andalucía .....	26
4.2 Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra y otras normas que prevén la expropiación de viviendas .....	29
<b>IV. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FRENTE A LAS LEYES ANDALUZA Y NAVARRA.</b> .....	34
1. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA Nº 37/1987 .....	34
1.1 Fundamento del recurso.....	34
1.2 Doctrina del Tribunal Constitucional.....	36
2. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA Nº 16/2018 .....	38
2.1 Fundamento del recurso.....	38
2.2 Doctrina del Tribunal Constitucional.....	40
<b>V. OTRAS POSIBLES SOLUCIONES DIVERSAS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA</b> .....	43
1. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS.....	43
2. EL IMPUESTO SOBRE LAS VIVIENDAS DESOCUPADAS .....	45

<b>VI. ¿CÓMO GESTIONA ESTA SITUACIÓN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN?</b> .....	48
1. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DE 2007.....	48
2. PROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE ARAGÓN DE 2018 .....	50
<b>VII. CONCLUSIONES</b> .....	53
<b>VIII. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	55
1. LIBROS Y REVISTAS.....	55
2. LEGISLACIÓN .....	56
3. JURISPRUDENCIA .....	57

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

- CC.AA: Comunidades Autónomas
- CE: Constitución española
- EAAr: Estatuto de Autonomía de Aragón
- FJ: Fundamento Jurídico
- IBI: Impuesto sobre Bienes Inmuebles
- INE: Instituto Nacional de Estadística
- LOFCA: Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas
- pp.: páginas
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
- TC: Tribunal Constitucional
- TRLHL: Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO**

La vivienda es una de las materias que mayor polémica suscita cada vez que se plantea su debate, ¿Debe regularse el acceso a la misma? ¿Se pueden establecer límites a los precios de las mismas? ¿Quién podría tomar tales decisiones? ¿Qué puede hacerse con las viviendas vacías?

La expropiación de las viviendas vacías ha estado presente en todos esos debates, resultando tratada como la decisión más radical que puede tomarse, siendo reducida a un instrumento utilizado por algunos actores políticos para atemorizar al ciudadano medio, de modo para que este piense que le podrán expropiar la casa que constituye su segunda vivienda y que utiliza únicamente en los meses de verano, pero, ¿es cierto esto?

Con este trabajo se ha querido analizar la posibilidad de una medida expropiatoria de las viviendas vacías -desocupadas o deshabitadas- que existan en el territorio nacional. ¿Es esta una medida que puede plantearse en la realidad?

Para responder a esta pregunta se han analizado distintos aspectos de la materia, resultando necesario el análisis simultáneo de la vivienda, al igual que el de la institución de la expropiación.

La primera cuestión que debe tratarse es aquella de la función social de la propiedad privada, reconocida en el artículo 33 de la Constitución Española, para poder ver los límites a los que se enfrentan los poderes públicos y determinar si la expropiación podría superar los mismos.

También se responde en este trabajo a la pregunta de; ¿quién tendría competencia? La respuesta a la misma se encuentra a través del análisis del reparto de competencias derivado de los artículos 148 y 149 de la Constitución, al igual que del análisis de las distintas Leyes aprobadas que reconocen esta herramienta expropiatoria.

La siguiente pregunta que se ha de responder es; ¿Esta medida es jurídicamente viable? Esta misma cuestión ha sido planteada por distintos sujetos, y se ha concretado en la formulación de diversos recursos de inconstitucionalidad presentados contra las Leyes Autonómicas que han reconocido la posibilidad de expropiar la propiedad privada.

Finalmente, quedarían por responder otras cuestiones como son; ¿Existe otras medidas alternativas que poder plantear? ¿Qué hace Aragón ante esta realidad? Las mismas se responden en los últimos apartados del trabajo, exponiéndose las distintas medidas que se podrían plantear con anterioridad a la expropiación -por tener una naturaleza menos radical- al igual que se analiza la actuación de la Comunidad Autónoma de Aragón ante estos supuestos expropiatorios.

## 2. JUSTIFICACION DE LA ELECCIÓN DEL TEMA

El motivo por el que elegí el tema deriva, principalmente, de haber disfrutado el estudio de la materia expropiatoria en la Asignatura Derecho Administrativo Especial. Si bien es cierto que la materia de Derecho Administrativo General me resultó más ambigua, al avanzar y al centrarnos en supuestos concretos y en materias más cerradas encontré una nueva fuente de interés, que se ha trasladado en este trabajo.

La elección de esta materia concreta -la expropiación de viviendas vacías- deriva del contexto socioeconómico en el que vivimos, donde cada vez la edad emancipación se retrasa más, estando la media de edad actualmente en los 29 años<sup>1</sup>. Es cierto que parte del problema es la oferta de trabajo, pero también afecta a esta decisión la escasa oferta de vivienda a precio asequible.

En este sentido, el trabajo no pretende analizar la posibilidad de fijar el precio de un alquiler, sino de expandir el número de casas que podrían ofertarse, esto es, habitar las casas vacías. Medida, esta, que, por un aumento de la oferta, debería llevar también a una natural bajada de los precios.

En los últimos años esta posibilidad ha estado presente en primera línea política. De hecho, el Gobierno presentó recientemente un proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda en la que se han de regular distintas materias relativas a las viviendas vacías. Sobre este particular, las últimas cifras que ofreció el INE (Instituto Nacional de Estadística) situaba la cifra de las mismas en más de 3 millones y medio en 2011<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> SIMÓN, P. y CLAVERÍA, S. «Vivienda y emancipación juvenil», en Resumen ejecutivo Informe Juventud en España 2020, Pérez Díaz (dir)

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística. (18 de abril de 2013). *Censos de Población y Viviendas 2011 Edificios y viviendas. Datos provisionales*.

Con la mención de las viviendas vacías, aquellos que se oponían a la aprobación de la Ley defendían que la expropiación forzosa de las viviendas sería el siguiente paso que se daría, y eso despertó mi interés.

El hecho de ver tantos debates de personas de distintas ideologías hablando de la expropiación forzosa y de cómo solucionaría la crisis de las viviendas a la cual nos enfrentamos -la cual se ha visto agravada con la crisis de la Covid-19- o de cómo daría pie a la desaparición al derecho a la propiedad privada y sería el comienzo del fin de los derechos constitucionales.

Todos estos debates me impulsaron a interesarme por el tema, y ver si verdaderamente era una medida que podía existir y se podía implementar, y de ser así, como se realizaría tal labor.

### 3. METODOLOGÍA SEGUIDA

La metodología seguida para el desarrollo de este trabajo ha sido diversa. La primera labor fue encontrar las opiniones que distintos expertos juristas mantenían sobre la expropiación forzosa y la función social de la vivienda. A través de la lectura de sus opiniones -contenidas en distintos materiales bibliográficos- se presentaban nuevas ideas a tomar en consideración, al igual que daban lugar a otros puntos del trabajo.

El desarrollo de este trabajo también se ha apoyado en la lectura de diversas leyes, necesarias para poder comprender la jurisprudencia mantenida por el Tribunal Constitucional, el cual ha dictado varias sentencias esenciales en materia de expropiación forzosa y reparto de competencias.

Una vez analizada toda la información, y tras haber depurado el contenido ideológico que podía hallarse en la misma, se ha procedido a elaborar el análisis y las conclusiones que se encuentran desarrolladas en las siguientes páginas.

## **II. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA VACÍA EN ESPAÑA Y LA CONEXIÓN QUE POSEE CON LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD**

### **1. LAS VIVIENDAS VACÍAS: DEFINICIÓN, PROCESO DE DECLARACIÓN Y LA PROBLEMÁTICA QUE LAS RODEA**

La primera cuestión que se debe resolver para poder proceder al análisis que se propone en este trabajo es aquella de la definición de las viviendas vacías, siendo necesaria la comparación de las distintas definiciones que proporcionan las legislaciones de las Comunidades Autónomas, al igual que se deberá atender a lo dispuesto en la legislación estatal.

Al tratarse de una materia tan ampliamente diversa como la que se trata, se debe tomar en consideración que la posible solución buscada se encuentra esparcida a lo largo de diversos y complejos textos legales, resultando imposible alcanzar un consenso en cuanto al término, dando lugar a vastas definiciones que resultan en un concepto de vivienda vacía que cae bajo la expresión “a los efectos de” tal como alega la profesora Elisa Moreu Carbonell<sup>3</sup>.

Para realizar el trabajo propuesto en este apartado se puede hacer uso de dos vertientes, una positiva, consistente en analizar los requisitos que se deben cumplir para que se pueda calificar una vivienda como vacía, o negativa, la cual tiene en cuenta los elementos que no deben darse para que se declare vacía una vivienda. Si bien es cierto que se han enunciado dos vertientes la positiva es aquella que se va a desarrollar en mayor detalle, pues entender los elementos que deben estar presentes permite un mejor entendimiento de la materia.

La vertiente positiva toma en consideración los elementos que están presentes en las viviendas habituales, los cuales se hallan recogidos en la legislación estatal, más concretamente en el artículo 2.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, sobre el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, el cual otorga una definición de las residencias habituales, estableciendo como requisito que se encuentren ocupadas

---

<sup>3</sup> MOREU CARBONELL, E, «Función social de la propiedad y viviendas vacías. Diez preguntas y respuestas para el debate», en *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente*, Paleo Mosquera (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, cit, p. 196.

durante un periodo que no podrá ser inferior a 183 días al año<sup>4</sup>. Si se toma en consideración lo que se establece en dicho artículo se puede hallar el primer requisito para determinar que una vivienda no se encuentra habitada, el cual es que se dé un periodo de desocupación determinado.

No obstante, este no es el único requisito que necesita estar presente en este proceso, puesto que resulta necesaria la ausencia de una causa que llegue a justificar tal desocupación, al igual que se requerirá que se haya iniciado un proceso de naturaleza contradictoria para declarar tal vivienda como vacía.

El factor principal que crea un alto nivel de inseguridad entre la ciudadanía es aquel del periodo de tiempo que debe darse con carácter previo a que se pueda iniciar tal proceso de declaración. Este hecho se encuentra regulado a lo largo de las diversas leyes que han aprobado distintas Comunidades Autónomas, entre las cuales se pueden mencionar Extremadura, Navarra, País Vasco o Valencia, a modo de muestra ejemplar.

Extremadura en su Ley de promoción y acceso a la vivienda establece un periodo de 6 meses en los cuales, de no encontrarse habitada la vivienda de manera consecutiva deberá procederse a su calificación como deshabitada<sup>5</sup>. Navarra establece un plazo de igual duración en su Ley de vivienda de 2010<sup>6</sup>. Sin embargo no todas las Comunidades Autónomas establecen este plazo, pues tanto País Vasco como Valencia imponen un periodo de tiempo de 2 años, tras los cuales podrá iniciarse el trámite que se expondrá más adelante<sup>7</sup>.

Un problema que presenta este hecho es el de su prueba. Es decir, el relativo a la demostración de si una casa ha estado habitada durante el periodo de tiempo que se requiere en las legislaciones. Y es esa prueba la que presenta el punto débil de estas leyes, habiendo dado lugar a diversas impugnaciones ante el Tribunal Constitucional. Dado que se trata de una materia altamente difícil de probar, tanto en el sentido positivo de su ocupación, como en el negativo de su supuesta deshabitación, diversas voces alegan que

---

<sup>4</sup> Artículo 2.3 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. «Residencia habitual: la que constituya el domicilio de la persona que la ocupa durante un período superior a 183 días al año.»

<sup>5</sup> Artículo 120.3, Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura.

<sup>6</sup> Artículo 42 bis. Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra.

<sup>7</sup> Artículo 56. Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda. (Euskadi) y artículo 14 Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.

se daría lugar a un clima de inseguridad jurídica. Para hacer frente a este hecho algunas de las legislaciones autonómicas en materia de viviendas han establecido obligaciones de colaboración entre la Administración y las compañías de suministros de aguas y electricidad, a través de las cuales pueden obtener indicios suficientes para determinar si una casa ha estado habitada o no, al igual que toman en consideración factores tales como las negativas de propietarios o arrendatarios a colaborar, levantando altas sospechas sobre posibles viviendas no ocupadas<sup>8</sup>.

El procedimiento de declaración de las casas vacías puede entenderse como el punto de referencia del presente apartado, resultando necesaria la elaboración de un análisis del mismo para comprender mejor sus especialidades. Debe tomarse en consideración que, al no haber todavía ninguna ley aprobada de carácter estatal, debemos hacer uso de las diversas leyes aprobadas por Comunidades Autónomas tales como Cataluña o Navarra.

Es cierto que se han iniciado proyectos estatales tales como el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, o la Ley 1/2022, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, pero aquella medida que mayor relevancia posee actualmente es el Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda, el cual todavía no ha conseguido alcanzar el rango de ley, en el cual se prevén medidas tales como el recargo en el IBI a las viviendas vacías durante más de dos años. Sin embargo, no determinan de forma alguna el proceso por el cual se declaren las mismas, estableciendo en su artículo 41 que la Administración territorial competente en materia de vivienda deberá comunicar aquellos inmuebles que haya identificado como deshabitados o vacíos dentro de su ámbito.

Así, el alcance de las normas y proyectos legislativos llevados a cabo por el Estado no posee un contenido tal que permita comprender el proceso de declaración de una vivienda vacía, por lo que se deberá estar a lo al efecto establezcan las leyes autonómicas.

Las diversas leyes vigentes expresan un proceso similar basado en un procedimiento de naturaleza contradictoria, el cual se debe aclarar que no poseerá naturaleza sancionatoria. Esta naturaleza deriva de que aquello que se busca lograr a lo largo de la tramitación es declarar una vivienda como vacía, no sancionar a aquel que aparezca como poseedor o dueño de la misma.

---

<sup>8</sup> MOREU CARBONELL, E, «Función social de la propiedad...», cit., p. 198.

Para que pueda comenzar a desarrollarse, dicho procedimiento debe iniciarse de oficio por parte de la administración, y no a instancia de parte por cualquier ciudadano. Este proceso se realizará poniéndose en contacto con aquel que aparezca o actúe como titular de la vivienda. En caso de no localizarse a dicho sujeto, se atenderá al registro catastral para poder determinar quién es el titular catastral de la vivienda, el cual será quien conozca de todo el proceso tramitado. La Administración obtendrá los datos necesarios para proceder con la declaración de la vivienda vacía a través de las obligaciones de colaboración con determinados organismos, establecidas directamente en las leyes. Esta referencia que se realiza a “organismos” debe desarrollarse en más detalle para comprender su alcance, puesto que no se refiere únicamente a personas jurídicas de naturaleza privada, sino que hace alusión igualmente a las personas físicas, las cuales deberán llevar a cabo una actitud colaboradora, a riesgo de ser sancionados por la Administración. También se hace referencia en este punto a todas aquellas entidades de naturaleza pública, dependientes del Estado, las cuales deberán poner a disposición del órgano competente toda la información que sea requerida.

Si bien se reconoce el derecho a iniciar tal proceso a favor de la Administración se deben tomar en consideración aquellas circunstancias que pueden beneficiar al particular, como es la caducidad del procedimiento, el cual, dependiendo del plazo que se imponga en las leyes autonómicas, suele ser de 1 año. Si ha transcurrido tal periodo de tiempo sin que haya recaído resolución administrativa definitiva, tendrá lugar la declaración de caducidad, la cual dará lugar al archivo de las actuaciones y al fin del proceso iniciado<sup>9</sup>.

Anteriormente se ha alegado que este proceso no tiene naturaleza sancionadora, puesto que el objetivo con el que se inicia no es aquel de castigar al dueño o poseedor. Esto queda demostrado por lo dispuesto en diversas leyes de las Comunidades Autónomas.

En leyes tales como la de Navarra<sup>10</sup> se establece como requisito previo al inicio del procedimiento que se haya acreditado el ofrecimiento por parte de la Administración de distintas opciones, como pueden ser medidas de fomento para lograr darle una mejor ocupación a tales viviendas. Estos requisitos variarán según el titular sea una persona

---

<sup>9</sup> Artículo 25.1.b) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>10</sup> Artículo 42 quinquies, Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra.

física o jurídica, estableciéndose unas medidas diferentes y más duras si se tratase de una persona jurídica.

Con esta declaración de vivienda vacía lo que pretende lograr la Administración es el establecimiento de una base a partir de la cual poder tomar medidas de fomento o coactivas. Entre tales actuaciones podemos apuntar la conversión de viviendas vacías en viviendas de protección o coloquialmente conocidas como “casas sociales”, al igual que puede servir de base para imponer medidas coactivas, como puede ser la imposición de un impuesto especial sobre la vivienda que se califique como vacía, siendo de naturaleza tributaria tal hecho, al igual que puede dar lugar a la expropiación de tales viviendas. Esta última posibilidad es aquella que constituye el eje principal del trabajo, a partir del cual se pretenden analizar los diversos requisitos y realidades jurídicas que han dado lugar tras la aprobación de esta clase de medidas.

## 2. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD: VERTIENTES Y COLISIÓN CON EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA

El principal límite que se opone al desarrollo de este trabajo es aquel derivado del derecho reconocido en el artículo 33 de la Constitución Española (en adelante CE): el derecho a la propiedad privada. Este se encuentra recogido en el Título I, Capítulo Segundo, Sección 2ª, bajo la rúbrica de los derechos y deberes de los ciudadanos, careciendo del carácter de derecho fundamental.

Este derecho a la propiedad privada coincide con un elemento justificador de la intervención pública prevista en las normas analizadas –cuya interacción mutua se configura como unos de los principales problemas a los que se enfrenta el presente proyecto. Me refiero a la contraposición de este derecho vertebrador de nuestro sistema económico con el derecho a la vivienda, recogido en el artículo 47 CE<sup>11</sup>, siendo que este último posee el carácter de un mero principio inspirador del ordenamiento, no disfrutando de la importancia y fuerza jurídica de la cual goza el derecho a la propiedad privada.

Habida cuenta de esta diferencia de naturaleza, el instrumento del cual se ha hecho uso por parte de las diversas Administraciones, tanto autonómicas como estatales, es

---

<sup>11</sup> Artículo 47 Constitución Española; «*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho*».

aquel de la función social de la propiedad, la cual sirve para poder delimitar y condicionar este derecho. Esta función social se encuentra recogida en el mismo artículo donde se reconoce el derecho a la propiedad privada, el artículo 33, apartado segundo, siendo que en el mismo se establece *“La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.”*

Corresponde por tanto al legislador la tarea de establecer el régimen jurídico en el cual se desarrolla el derecho a la propiedad privada, cumpliendo a su vez con la función social que se le reconoce a la misma, intentando obtener un equilibrio que se ha demostrado complejo de conseguir. Es tal la complejidad que se ha presentado en esta esfera del Derecho que ha resultado necesaria la participación del Tribunal Constitucional, el cual a través de diversa jurisprudencia ha procedido a delimitar con mayor detalle los conceptos que se analizan, al igual que establece con gran determinación las diferencias que se dan entre los mismos.

Para proceder con el análisis presente se debe atender a lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 37/1987<sup>12</sup>, la cual será objeto de un mayor desarrollo en apartados siguientes. Dicha sentencia elabora relevantes argumentos a favor de la función social de la propiedad, estableciendo que la propiedad privada –al reconocerse cual derecho constitucional– no solo lleva aparejadas facultades individuales que se le reconocen al titular de la propiedad, sino que igualmente configura un amplio abanico de deberes y obligaciones, los cuales se establecen y desarrollan en torno al principio de la colectividad, esto es, primando el bien de la sociedad por encima del bien individual de las personas.

El Tribunal para establecer tal hecho desarrolla lo siguiente; *«la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada 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, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo<sup>13</sup>».*

---

<sup>12</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, de 26 de marzo (BOE núm.89, de 14 de abril de 1987), relativa al recurso de inconstitucionalidad núm. 685/1984. En la presente sentencia se entran a analizar determinados artículos de la Ley del Parlamento de Andalucía núm. 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria.

<sup>13</sup> Fundamento Jurídico 2º de la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 37/1987.

Por lo tanto, la propiedad privada es un derecho que no se fundamenta únicamente en el beneficio y los derechos que corresponden a aquellos individuos que poseen su titularidad, sino que debe entablarse una relación de igualdad con la sociedad, debiendo atender la propiedad privada al interés del conjunto de la ciudadanía.

Es a través de sentencias como la presente que se ha ido desarrollando la noción de la función social de la propiedad, tomándose en consideración no solo hechos jurídicos, sino atendiendo igualmente al desarrollo del pensamiento de la población. Ha sido a través de la evolución de las distintas sociedades modernas que se ha llegado a un momento como el de la presente sociedad contemporánea, en la cual los intereses de la sociedad y de las personas como conjunto han ganado una mayor relevancia en la política actual, logrando avances tan importantes y relevantes como el presente.

### III. POSIBLES SOLUCIONES: LA EXPROPIACIÓN COMO RESPUESTA. REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL ESTADO

#### 1. LA EXPROPIACIÓN: UNA CONTROVERTIDA RESPUESTA A LA GRAN PROBLEMÁTICA

Como se ha expuesto con anterioridad las viviendas vacías suponen un gran inconveniente tanto para el Estado y su Administración como para los ciudadanos que la forman. Se han planteado diversas soluciones y muchas se han intentado llevar a cabo, algunas tales como el impuesto sobre las viviendas desocupadas regulado en la Ley 14/2015<sup>14</sup>, medida que tiene naturaleza tributaria, o las medidas de naturaleza sancionatoria, como son las sanciones administrativas, las cuales se pueden ver en leyes tales como la Ley 18/2007 relativa al derecho a la vivienda en Cataluña. Este elenco de medidas, junto con otras posibilidades, serán desarrolladas más adelante en el trabajo.

Si bien todas estas medidas están presentes en diversas legislaciones hay una que ha suscitado el mayor revuelo y alboroto. Me refiero a la posibilidad de expropiar las viviendas vacías. Esta medida ha estado presente como posibilidad para hacer frente a la realidad a la cual nos enfrentamos actualmente desde hace años, sin embargo, es ahora cuando más se está teniendo en consideración como consecuencia de la grave crisis que ha causado la Covid-19.

Esta medida se encuentra recogida como posibilidad en diversas leyes, siendo quizás la más conocida la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, del Parlamento de Andalucía. La misma no se refiere a la expropiación de viviendas vacías, sino que conecta con fincas rústicas, pero ha servido de soporte y antecedente para las normas que abordan la expropiación de vivienda. Esta ley, la cual dio lugar a la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 37/1987 anteriormente analizada, contemplaba la posibilidad de expropiar aquellas tierras que se determinasen no cumplieran con las “*obligaciones inherentes a la función social de la propiedad*”<sup>15</sup>. Tal Ley y la correspondiente Sentencia

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Artículo 3 de la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria. «*El incumplimiento de las obligaciones inherentes a la función social de la propiedad de la tierra facultará a la Administración Autónoma para*

dieron pie al comienzo de un gran debate, sobre la posibilidad de expropiar aquellas propiedades, en el caso de este trabajo viviendas, que no cumplan con la función social que de manera inherente poseen, para poder dotarlas de un destino que beneficie en mejor medida a la sociedad.

Tal Sentencia desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley, pero muchas otras normas legales han sido posteriormente recurridas, sin disfrutar de la misma decisión. Es este hecho, la posibilidad de desarrollar leyes en las cuales se permita la expropiación de la vivienda, el que se pretende analizar en el presente apartado del trabajo, al igual que las diferentes competencias que les corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas en materia de expropiación, al igual que en materia relativa a la vivienda. Se realizará un especial hincapié en aquellas Comunidades que han llegado a desarrollar leyes en las cuales se recoge la posibilidad de expropiar viviendas.

## 2. REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

Si se pretende determinar la posibilidad de llevar a cabo la expropiación de viviendas vacías se debe analizar, en primer término, quién poseerá la competencia para realizar tal labor. A este respecto, no se debe determinar únicamente las competencias que se dan en materia de expropiación forzosa, sino que también se deben analizar las competencias en materia de vivienda, pues es solo a través de un análisis amplio de la materia -que deje observar la gran complejidad existente- que se podrá alcanzar alguna clase de ruta o camino a seguir para poder determinar la posibilidad de expropiar casas vacías.

Se comenzará por la materia relativa a la expropiación forzosa y se continuarán analizando posteriormente las competencias en materia de vivienda. Se establece este orden dado que el iter del trabajo lo requiere, pues abordando la competencia en sede expropiación forzosa -y reconociendo las competencias que poseen las Comunidades Autónomas en el área- se podrá comprender mejor la materia analizada.

---

*acordar la expropiación del dominio o del uso de la finca, imponer planes de mejora forzosa, y determinará la exacción del Impuesto sobre Tierras Infrautilizadas regulado en esta Ley.»*

## 1.2 Análisis a través de los principios de unidad y autonomía

La base sobre la cual se erige toda la cuestión que se presenta es el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española en el cual se recoge que el Estado posee la competencia exclusiva en la materia relativa a la legislación sobre expropiación forzosa<sup>16</sup>.

Esta frase ha dado lugar a un amplio análisis por parte de reconocidos juristas, al igual que ha dado pie a innumerables sentencias, entre las cuales puede destacarse la número 37/1987, dictada por el Tribunal Constitucional, que será analizada con mayor detenimiento conforme se avance en este apartado.

El citado artículo 149.1.18ª reconoce únicamente como competencia exclusiva del Estado aquella relativa a la legislación de la expropiación forzosa, siendo que el resto de las competencias de esta materia corresponderán a las Comunidades Autónomas que las hayan reconocido y reclamado en sus Estatutos de Autonomía. Concretamente las Comunidades que reconocen este hecho poseen competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución.

Pero antes de continuar con el análisis del reparto de competencias se debe estudiar el concepto y término de expropiación, las bases sobre las que se formula esta capacidad atribuida a los poderes públicos y como se sustenta dentro de un Estado de Derecho como es España.

La expropiación posee una dimensión de potestad administrativa, siendo que la misma legitima a las Administraciones, a través de una previa atribución legal, a proceder de manera coactiva a la privación de una serie de derechos que poseen los ciudadanos, como puede ser en este caso el derecho a la propiedad.

Así, la expropiación se configura como un instrumento a disposición de los poderes públicos para proceder a la obtención de un fin público que no se puede alcanzar de ninguna otra forma, de modo que los derechos e intereses de los ciudadanos ceden frente a un bien común. Se aprecia, por tanto, la existencia de un interés general que prevalece frente a los intereses personales. Esta herramienta administrativa se habilita en consonancia con la función social, la cual es el elemento fundamental que define a la propiedad, sin la que se daría un Estado en el cual los intereses de los ciudadanos -

---

<sup>16</sup> Artículo 149.1.18 de la Constitución Española «El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] legislación sobre expropiación forzosa»

considerados como conjunto - no se podrían ver protegidos y se verían preteridos por los intereses personales de unos pocos.

La expropiación se ha visto afectada por el reconocimiento del principio de autonomía, consecuencia de la aparición de las Administraciones de Comunidades Autónomas. Y es que este principio, unido al carácter medial que posee la expropiación, da a entender que debe extenderse esta potestad a los complejos mecanismos administrativos autonómicos. Se defiende que la expropiación tiene tal carácter medial dado que mediante la misma se pretende el alcance de unos determinados fines públicos, de modo que los mismos solo se podrán lograr a través de la actividad administrativa, en este caso representada por esta potestad expropiatoria.

En virtud del principio de autonomía se reconoce la capacidad de las Comunidades Autónomas para definir su propia orientación política, y para determinar los fines públicos que pretenden alcanzar. Este principio debe poder traducirse en el ámbito de las competencias que tienen atribuidas, necesitando estas instituciones estar armadas con los mecanismos de poder necesarios y adecuados.

Por ello se ha procedido a un reparto de competencias en materia de expropiación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, siendo que estas últimas tendrán atribuidas las competencias en materia de desarrollo legislativo y ejecución, tal y como se ha estipulado al comienzo de este apartado.

No obstante, si bien es cierto que se ha prestado especial atención al principio de autonomía que reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para regular ciertas partes de esta materia, otro principio representa un límite a tal hecho, el principio de unidad.

Este principio excluye la posibilidad de que las Comunidades ejerzan esta potestad expropiatoria con total independencia e inmunidad respecto a la normativa estatal, al igual que impide el reconocimiento de una libertad absoluta para dictar normas que incidan en materia de expropiación.

El principal límite a las competencias de las diversas Comunidades es, por lo tanto, la presencia del principio de unidad en materia de expropiación. Y es que nos encontramos ante una materia que influye directamente en la esfera personal de los ciudadanos, afectando a derechos tales como el de la propiedad, y es la labor del Estado el establecer

una cierta unidad en todo el territorio español, justificándose por tanto la competencia que resulta del artículo 149.1.18ª CE, y limitándose las atribuciones autonómicas que puedan llegar a realizarse.

Este principio de unidad se ve recogido igualmente en el propio artículo 149 CE, cuando el mismo establece que las competencias exclusivas del Estado se extienden a garantizar la igualdad de todos los españoles<sup>17</sup>. Se menciona la igualdad al hablar del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas dado que la razón principal por la cual el Estado posee competencia exclusiva en materia de regulación es para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos españoles.

Tal y como se ha estipulado anteriormente, dado que la expropiación afecta a una esfera tan personal de la vida, como es el derecho constitucionalmente reconocido a la propiedad, es necesario garantizar la igualdad en el ejercicio de este derecho para todo el territorio español, de acuerdo con la profesora Lucía Casado Casado<sup>18</sup>.

Es por lo tanto necesaria la actuación del Estado, y el reconocimiento de una competencia en materia de legislación en el campo de la expropiación forzosa para que se establezca en toda España un manto uniforme legislativo. De no garantizarse este hecho, y de reconocerse plena libertad a las Comunidades Autónomas para regular esta materia, se daría un clima de asimetrías e inseguridad jurídica. Así, se debe evitar la posibilidad de que estas instituciones autonómicas puedan introducir elementos extraños en sus normas, que conlleven la desnaturalización de la institución que es la expropiación forzosa.

Para ello se reconocen competencias exclusivas al Estado, sobre las cuales las Comunidades podrán desarrollar su propia política administrativa. Será dentro del margen proporcionado por el legislador estatal en el que unas Comunidades Autónomas podrán divergir de otras sin generar un clima de inseguridad, puesto que la base sobre la cual trabajarán será idéntica.

---

<sup>17</sup> Artículo 149.1.1 Constitución Española; «*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*».

<sup>18</sup> CASADO CASADO, L, «El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa, especial referencia a Cataluña», en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 20, 2014. Cit. Pág. 323

### 1.3 Alcance de las competencias a la luz de jurisprudencia constitucional: especial referencia a la sentencia nº 37/1987

Si bien es cierto que la competencia expropiatoria viene establecida en la Constitución con cierta claridad respecto al Estado, esto no ha impedido que se hayan suscitado numerosas controversias a través de las cuales se ha ido aclarando el reparto de competencias que se da entre la esfera del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Es en este punto en el que se procederá a realizar un análisis, como el que se ha llevado a cabo en el punto anterior, pero conforme a la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional, haciendo una especial mención de la Sentencia nº 37/1987, la cual quizás podría calificarse como la más relevante en este ámbito.

El punto de partida que se establece en esta materia es la determinación de la doble vertiente que posee el instituto expropiatorio, siendo que, por una parte, se configura como una garantía constitucional del derecho a la propiedad, puesto que a través de esta medida se asegura una compensación económica justa a aquellas personas que puedan verse privadas de sus bienes, o derechos de contenido patrimonial. Si bien, esta es solo una de las vertientes, y no se debe olvidar que también constituye un «*instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social*<sup>19</sup>».

Esta doble dimensión posee una gran importancia en el reparto de competencias. Dado que la expropiación juega un papel de garantía de los intereses económicos privados corresponde al Estado el deber de establecer una regulación general a lo largo del territorio nacional, hecho que solo se consigue a través de la posesión de la competencia exclusiva en materia de legislación, evitándose así que existan diversos criterios de valoración, diversos en el procedimiento, o diferentes garantías en los mismos.

Se entiende por lo tanto que, en cuanto a garantía del derecho de propiedad, corresponde al Estado la competencia exclusiva en sede expropiatoria. No obstante, no se debe olvidar que esta potestad también juega un papel de instrumento al servicio de fines públicos. Desde este punto de vista, las Comunidades Autónomas podrán atribuirse ciertas competencias en esta materia. Al respecto, el propio Tribunal Constitucional ha

---

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986, de 19 de diciembre (BOE núm. 3, de 3 de enero de 1987), FJº 13. También Sentencia del Tribunal Constitucional nº 251/2006, de 25 de julio, FJº 5 (BOE núm. 197, de 18 de agosto de 2006)

entrado a establecer doctrina jurisprudencial sobre el uso de la expropiación como instrumento, concretamente en su Sentencia nº 37/1987 establece respecto a las competencias de las CCAA lo siguiente:

*«La expropiación es también, como acabamos de recordar, un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social propter privatorum commodum non debet communi utilitati praejudicari. En este sentido, es obvio que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, la definición de la concreta causa expropiandi son competencias que no pueden disociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales».*

Sin perjuicio de este margen autonómico, el Tribunal Constitucional ha determinado lo que entiende por competencia en materia de legislación sobre expropiación forzosa - que se reconoce al Estado en el artículo 149.1.18ª CE. En este sentido, el Tribunal ha considerado que aquellos que redactaron tal artículo buscaban una regulación general de tal institución en todo el territorio español. Concretamente, en esta materia, la Sentencia nº 37/1987 dispone que:

*«La uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18.ª impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio<sup>20</sup>».*

En este momento, tras determinar la postura que ha adoptado el Tribunal Constitucional en esta materia se puede confirmar que, corresponde al Estado, a través de su competencia en materia de legislación, establecer garantías expropiatorias, que gocen

---

<sup>20</sup> FJº 6, STC 37/1987.

de naturaleza tanto procedimental como de carácter patrimonial, las cuales no podrán recaer sobre los legisladores autonómicos. Las garantías que se mencionan hacen referencia expresamente a la fijación de los criterios para determinar válida la expropiación, al igual que se establecerá el sistema de valoración del precio justo por parte del legislador estatal.

Cabe destacar, sin embargo, que la jurisprudencia no encaja dentro de las competencias la garantía orgánica dentro de este ámbito de actuación reservado al Estado, de acuerdo con la profesora Lucía Casado<sup>21</sup>. Es este hecho el que permite que coexistan órganos autonómicos responsables de valorar los bienes o derechos que van a ser objeto de expropiación, junto a los jurados provinciales de expropiación forzosa.

La existencia de las Comunidades Autónomas, entendidas como nuevos centros territoriales de poder dotados de autonomía política, da lugar a una nueva dificultad en el reparto de competencias entre las mismas y el Estado. Así, se plantea si la potestad expropiatoria de las Comunidades se ve íntegra y únicamente sometida a la legislación estatal, o si es posible la existencia de regulaciones autonómicas que vayan más allá de aspectos organizativos.

Concretamente, para determinar el adecuado reparto de competencias, el Tribunal ha tomado en consideración los elementos estructurales de dicha institución para poder, a partir de los mismos, separar las competencias. Inicialmente, respecto a los sujetos que poseen competencia para ejercitar estas competencias admite, sin dudas, que el ejercicio de la expropiación -entendida como potestad administrativa- corresponde a las Administraciones Públicas autonómicas, puesto que es a través de este reconocimiento que las Comunidades Autónomas pueden establecer un camino para lograr los fines públicos que puedan buscar dentro de su ámbito competencial político. Mas este no es el único ámbito en el cual se ha analizado el reparto de competencias. Y es que, más allá de la ejecución, se alcanzan competencias de regulación, al determinar que las Comunidades Autónomas serán también competentes para configurar los supuestos de utilidad pública o las causas de expropiación necesarias a través de las cuales lograrán alcanzar sus

---

<sup>21</sup> CASADO CASADO, L, «*El alcance de...*» cit., p.336. En contra de este criterio jurisprudencial el magistrado Javier Delgado en el voto particular que formula a la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 251/2006.

intereses generales, siempre y cuando las mismas actúen dentro de su ámbito de competencia reconocido<sup>22</sup>.

A través de este análisis de la jurisprudencia constitucional, queda patente que el reparto competencial en sede de expropiación no puede seguir el esquema de una división básica de competencias, enfocado entorno a competencias en materia básica y normativa de desarrollo, puesto que el propio artículo 149.1.18<sup>a</sup> establece una clara posición entorno a la competencia exclusiva relativa a dictar normas sobre expropiación que corresponde al Estado, y principalmente porque, de adoptar esta postura, la intervención autonómica en materia expropiatoria daría pie a que se desdibujase la unidad que caracteriza a la expropiación en el Estado, dando lugar a la vulneración de principios constitucionales fundamentales, como los de unidad, igualdad, y principalmente, seguridad jurídica<sup>23</sup>.

De esta manera, el Tribunal Constitucional ha sido capaz de mantener una postura a través de la cual defiende la reserva de la competencia estatal en materia de expropiación, pero no la convierte en una institución hermética que no pueda modificarse, puesto que admite que ciertos aspectos se regulen por las Comunidades Autónomas.

Por todo ello, de acuerdo con la doctrina constitucional, se puede entender que el reparto de competencias viene definido por una vía negativa al igual que mutuamente excluyente. Es cierto que el Estado posee la regulación del objeto y el contenido de la expropiación forzosa, el procedimiento que debe seguirse, los criterios a través de los cuales estimar el valor de los bienes y la posibilidad de definir nuevas causas de expropiación dentro de su ámbito de competencia, pero también es cierto que las Comunidades Autónomas tendrán la posibilidad de definir, a través de legislación aprobada en sus instituciones, nuevos supuestos de utilidad pública o causas de expropiar en materias de su competencia, siempre que se encuentren al servicio de sus objetivos y fines públicos.

Se ha afirmado que las Comunidades Autónomas podrán establecer nuevos supuestos de utilidad pública y causas de expropiación siempre que se mantengan en materias de su competencia, las cuales se pueden fundamentar en lo establecido en el artículo 148 de la

---

<sup>22</sup> SSTC nº 37/1987 FJº 6 y nº 186/1993, FJº 2 (BOE núm. 159, de 5 de julio de 1993).

<sup>23</sup> DONAIRE VILLA, F.J., «Derecho Constitucional. Las competencias legislativas de Estado y Comunidades Autónomas sobre expropiación forzosa (a propósito de las SSTC 37/1987, de 26 de marzo y 186/1993, de 7 de junio)», en Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura, nº.12-13, 1994-1995. Cit, pág. 86

Constitución Española. En particular, por lo que a este trabajo se refiere, puede ser de singular interés lo dispuesto en el primer punto, apartado tercero, de dicho artículo 148 donde se reconoce la competencia autonómica en materia de; “ordenación del territorio, urbanismo, y vivienda”. Por ello, cabría preguntarse si, a través de este apartado, podrían establecer las Comunidades Autónomas supuestos de expropiación forzosa en materias relativas a las viviendas vacías, por poseer competencia en materia de vivienda.

### 3. REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE VIVIENDA

Es cierto que las competencias en materia de expropiación son las más relevantes a la hora de determinar a quién le corresponde la competencia para reconocer la posibilidad de expropiar casas vacías, pero no se debe analizar únicamente esta competencia, pues se han de tomar también en consideración las competencias en materia de viviendas. Y es que, si estas corresponden a las Comunidades Autónomas, existe la posibilidad de que las mismas puedan determinar cuándo y en qué situaciones procede la expropiación.

La base sobre la cual se articula este apartado es aquella del artículo 148.1.3ª de la Constitución, en el cual se reconoce que las Comunidades Autónomas tendrán la posibilidad de asumir como competencia exclusiva aquella relativa a la “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, competencia la cual se ha visto incluida en todos los Estatutos de Autonomía<sup>24</sup>.

Puede parecer que este reparto de competencias es preciso y no genera lugar a conflictos, pero ésta no es la realidad, y que diversas sentencias han tenido que dar solución al reparto de competencias en esta materia, pudiendo nombrar entre ellas la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 152/1988, la cual reconoció cierta competencia al Estado en materia de vivienda.

A este respecto, fue el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco el que suscitó el pronunciamiento del Tribunal, por motivo de una serie de disposiciones estatales que se habían dictado en relación a un plan de financiación en materia de vivienda. En este sentido el Tribunal Constitucional le reconoce capacidad al Estado para dictar esta clase de medidas en base a las competencias que se reconocen en el artículo

---

<sup>24</sup> CASTRO SALGADO, A, «El derecho a la vivienda, panorama desde el Estatuto de Autonomía de Aragón» en *Estatuto de Autonomía de Aragón. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Barroso Ara (coord.), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010, págs. 655-694, cit, p. 658.

149.1.11<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup>, en los que se hace referencia a la ordenación del crédito y a las bases de la planificación económica. La justificación a esta afirmación se puede encontrar en el Fundamento Jurídico 2º de la Sentencia, en el cual se establece que *«la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo. De otro lado, en cuanto que esta actividad de fomento de la construcción de viviendas queda vinculada a la movilización de recursos financieros no sólo públicos, sino también privados»*.

Esto no supone que las Comunidades Autónomas pierdan competencias, pues el Tribunal establece que seguirán correspondiéndoles *«definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos»*, al igual que les corresponderá *«la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles ... con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos»*.

Así, el Estado no dispone de capacidad plena para legislar de manera directa en materia relativa a la vivienda, puesto que no es poseedor de una competencia específica en esta materia, siendo que deberá ceñirse a los límites que marquen otros títulos de incidencia indirecta, entre los cuales destacan las bases y coordinación de la planificación económica.

Por lo tanto, el Estado no se ve completamente excluido de la competencia exclusiva que poseen las Comunidades Autónomas en materia de vivienda, siendo que todavía podrá actuar en este ámbito siempre que lo haga sobre las bases de la planificación económica.

Junto con la planificación, el Estado dispone de otros títulos que le permiten abordar la materia de vivienda, como las competencias existentes en sede de legislación civil -con el artículo 149.1.8<sup>a</sup> CE-, a través de la competencia en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente -con el artículo 149.1.23<sup>a</sup>- o mediante la garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales -ex artículo 149.1.1<sup>a</sup> CE.

#### 4. COMUNIDADES AÚTONOMAS QUE HAN EJERCITADO ESTAS COMPETENCIAS

Si bien se ha hablado a lo largo de los apartados anteriores del reparto de competencias en materia de expropiación forzosa al igual que en sede de vivienda, se podrá comprender mejor esta materia a través de textos legales en los cuales el desarrollo de estas competencias se manifieste claramente. A este respecto, se puede estar a la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, y a la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra.

Se hace referencia a estas Leyes dado que ambas tratan la materia de la expropiación forzosa, una en el ámbito de vivienda -la Ley Navarra- y otra en el área rústica - la Ley Andaluza. Pese a que la segunda de ellas no encaja a la perfección con la materia de vivienda analizada, la misma fue la base sobre la cual se ha desarrollado la posibilidad de reconocer a las Comunidades Autónomas la capacidad de determinar los bienes que pueden expropiar. Además, se hace uso de estas leyes pues han dado pie a dos interesantes sentencias que han asentado una doctrina fundamental en materia de reparto de competencias y sobre la viabilidad de esta clase de proyectos de intervención sobre la propiedad privada.

##### 4.1 Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria de Andalucía

Es necesario comenzar con esta Ley del Parlamento de Andalucía y no con otras más próximas en tiempo puesto que es esta, y no otra, la que planteó el debate de la posibilidad de expropiar terrenos ajenos por incumplimiento de la función social de la propiedad, asentando la base sobre la cual trabajarían en el futuro los legisladores para continuar con políticas de la misma naturaleza.

La Ley presenta la medida expropiatoria como una respuesta ante la infrautilización del recurso de la tierra, puesto que, a pesar de que los propietarios se han adaptado a las nuevas y modernas formas de explotación, sus modelos de trabajo dieron lugar a una estructura de cultivos, a un uso del suelo y a unos desequilibrios de la agricultura, que evidenciaban un aprovechamiento inadecuado de los recursos naturales ofrecidos por

Andalucía<sup>25</sup>. En este sentido, la expropiación aparece como una fórmula para corregir ineficiencias del uso de la propiedad, con afección en la estructura productiva.

En tal Ley la expropiación no se plantea como una medida que pueda adoptarse instantáneamente, puesto que posee un carácter de medida gradual. A su vez, se habilita tanto una privación del derecho al uso como de la propiedad.

La justificación jurídica que aparece en su Exposición de Motivos para poder tomar esta clase de medidas se basa en que, si bien le corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de reforma y desarrollo agrario, no posee la misma respecto a la expropiación. Sin embargo, y pese a que el artículo 149.1.18ª CE atribuye la competencia exclusiva en materia de legislación al Estado, corresponde a Andalucía el desarrollo legislativo y ejecución<sup>26</sup>. Este hecho da lugar a que la Comunidad no pueda regular tipos de expropiación diferentes a los que se contemplaban en la legislación estatal, remitiéndose a esta legislación en materia de expropiación forzosa, pero sí que pueda determinar en qué supuestos y con qué condiciones procede la expropiación.

Una vez aclarados los motivos y competencias en los cuales se amparó la norma, procede analizar -siquiera brevemente- los artículos principales en los cuales se regula la expropiación de fincas rústicas.

El artículo tercero es el primero que introduce la palabra “expropiación” de todo el cuerpo normativo, recogiendo que: *«El incumplimiento de las obligaciones inherentes a la función social de la propiedad de la tierra facultará a la Administración Autonómica para acordar la expropiación del dominio o del uso de la finca, imponer planes de mejora forzosa, y determinará la exacción del Impuesto sobre Tierras Infrutilizadas regulado en esta Ley»*.

En este artículo se reconoce la prevalencia de la función social del terreno sobre el derecho a la propiedad, puesto que se defiende que, de no estar al tanto con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de tal función, se podrá proceder a expropiar el dominio o el uso de la finca. Cabe hacer especial hincapié en el hecho de que existen dos opciones entre las cuales podrá elegir el responsable de llevar a cabo este proceso, siendo que se hace una diferencia entre la privación de la propiedad del terreno y del uso

---

<sup>25</sup> Exposición de motivos (Considerando 3º) de la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria.

<sup>26</sup> Artículo 15.1.2 Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, hoy sustituido por una previsión similar contenida en el vigente Estatuto de Autonomía.

del mismo. Así, en el segundo de los supuestos, cabría no interrumpir el ejercicio del derecho a la propiedad, sino tan solo el uso de la misma.

El elemento esencial sobre el que pivota la expropiación es el cumplimiento de la función social de la propiedad la cual, si bien es una realidad, puede generar inseguridad jurídica a la hora de quedar determinada, pues qué clase de conductas podrían llegar a calificarse así o en base a qué criterios se determinaría la misma son cuestiones que podrían ser fácilmente suscitadas. Sobre este particular, para ofrecer un mayor grado de seguridad jurídica, el artículo 2 de la Ley establece que la Administración Autonómica podrá determinar el cumplimiento de la función social, cualquiera que sea su naturaleza a través de dos procesos: fijación de criterios objetivos de obtención del mejor aprovechamiento tanto de la tierra como de sus recursos, o establecimiento de medidas a adoptar para la protección del suelo y la conservación de la naturaleza.

El artículo en el cual se regula la expropiación como respuesta al incumplimiento de la función social de la propiedad es el 15, recogido en el Capítulo primero, titulado Clases y ámbitos de actuación. En el mismo se establecen distintas medidas que podrá acordar la Administración de la Comunidad para conseguir los objetivos por los cuales se promulgó la ley, pudiendo destacarse las técnicas reguladas en el apartado primero y tercero de dicho precepto, en los cuales se establece respectivamente la expropiación del dominio o del uso de acuerdo con esta Ley y en los supuestos regulados en la legislación general del Estado en la materia y, la expropiación por causa de interés social, de acuerdo con la legislación general del Estado en la materia.

En dicho artículo se presentan dos posibilidades las cuales dan lugar a la misma realidad, la expropiación, siendo que se puede llegar a través de dos caminos distintos. Si bien es cierto que se ha hecho mención de la función social como el motivo principal por el cual podía llevarse a cabo este proceso no es el único, puesto que la Ley puede recoger otra clase de supuestos, encontrando el apoyo para aprobar tal medida en la legislación general del Estado, esto es, atendiendo a la concepción que dé el Estado sobre las causas de interés social.

El siguiente precepto al cual ha de hacerse referencia es al artículo 20, referido el proceso que se llevará para proceder con la expropiación e integrado en el Capítulo II, relativo a la expropiación del uso y del dominio por incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra.

Lo primero que se estipula es que la competencia para acordar la expropiación corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, dotándose de un carácter sancionatorio tal medida por incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra.

Para poder tramitar el proceso expropiatorio será necesaria la declaración de la finca como manifiestamente mejorable, lo que procederá de acuerdo con los criterios que se fijen de manera objetiva por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, siguiendo los supuestos regulados en la legislación general del Estado.

El órgano responsable de practicar la declaración de finca manifiestamente mejorable es el Consejo de Gobierno, a través de una propuesta por el Consejero de Agricultura y Pesca, implicando el reconocimiento del incumplimiento de la función social, el interés social de la mejora a efectos de la expropiación y la necesidad de ocupación del mismo, llevándose a cabo a través del procedimiento de urgencia -que permite anticipar la ocupación al pago<sup>27</sup>.

Acordada la eventual expropiación, la misma consistirá en la privación singular del derecho de uso y disfrute a través del arrendamiento forzoso o convenio forestal forzoso con el IARA (Instituto Andaluz de Reforma Agraria) en la finca afectada. O bien, como alternativa, la efectiva privación del dominio, si existiesen graves motivos de orden económico y social que así lo exigiesen.

Esta norma fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, dando pie a la sentencia nº 37/1987, la cual será objeto de un análisis más detallado posteriormente, de modo que se clarifiquen algunos aspectos relevantes en sede de expropiación por incumplimiento de la función social.

#### 4.2 Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra y otras normas que prevén la expropiación de viviendas

Una Ley más reciente de la que se puede hacer uso para tratar el tema de la posibilidad de expropiar viviendas vacías es aquella que se promulgó en Navarra en el año 2010, la cual recoge expresamente esta medida en una serie de artículos relativos a las viviendas que no cumplen su función social. En este sentido, la intervención sobre la propiedad se

---

<sup>27</sup> Artículo 52, Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa.

ampara en la competencia que posee la Comunidad Autónoma para garantizar el derecho a la vivienda, entre las que se incluiría la adopción de medidas en sede de expropiación forzosa.

Cabe hacer mención de que esta Ley es objeto de análisis, pues la misma dio lugar a una posterior sentencia del Tribunal Constitucional que presenta una gran relevancia doctrinal y práctica.

La base sobre la cual se aprobó la normativa es aquella contenida en el artículo 44 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, Ley 13/1982, en la cual se reconoce la competencia exclusiva en materia de vivienda, al igual que en ordenación del territorio y urbanismo.

Con amparo en este precepto, la Ley se promulgó como consecuencia de la política de vivienda que venía desarrollando la Comunidad Foral de Navarra, la cual es una de las que cuenta con un mayor porcentaje de construcción de vivienda protegida por habitante. Medidas como esta, y el hecho de ser el lugar con el mayor esfuerzo en apoyo económico a la rehabilitación residencial, han hecho que Navarra sea considerada como una de las Comunidades pioneras en materia de viviendas.

Esta no es radicalmente novedosa, pues parte de algunas previsiones ya contenidas en la previa Ley Foral 8/2004, de 24 de junio, de protección pública a la vivienda en Navarra -actualmente derogada. No obstante, la misma entra a regular y extender nuevos supuestos de expropiación, al margen de lo ya recogido en el 2004.

En particular, la posibilidad de expropiar las viviendas por incumplimiento de la función social se encuentra regulada en el Título VI. Así, en el Capítulo II de este Título VI se hace expresa referencia a la institución de la expropiación forzosa, regulándose esta materia en los artículos 52 a 55, en los cuales se tratan las causas de expropiación, el título expropiatorio y los efectos, entre otros temas.

En el artículo 52, relativo a las causas de expropiación se establecen como tales el desatender un requerimiento para destinar efectivamente la vivienda protegida a domicilio habitual y permanente, no destinar la vivienda protegida a domicilio habitual y permanente durante un plazo superior a un año sin haber obtenido la preceptiva autorización administrativa de desocupación y el falseamiento de los datos exigidos para acceder a la vivienda protegida, siendo que de darse estos supuestos se estaría

incumpliendo la función social de la vivienda, dando pleno motivo para la actuación de la Administración navarra.

Sin embargo, el precepto de mayor relevancia se encuentra en el segundo apartado del mismo artículo, cuando se establece una causa justificativa de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad.

Esta circunstancia se podrá dar en dos clases de situaciones. En primer lugar, cuando se mantenga una vivienda deshabitada en aquellos casos en que ello constituya una infracción sancionable, por lo dispuesto en la analizada Ley Foral, y de no cumplir el requerimiento de poner fin a tal situación en el plazo que se conceda para tal hecho. La otra situación en la que se procederá es cuando se incumplan los plazos previstos para urbanizar o edificar terrenos destinados a vivienda protegida.

Por tanto, este apartado segundo del artículo es el dotado de mayor relevancia para el estudio que se pretende en este trabajo, pues se reconoce la posibilidad de expropiar viviendas deshabitadas -vacías- por el incumplimiento de la función social de la propiedad que se deriva de tal situación.

Esta posibilidad no fue aceptada sin controversia, habiendo dado lugar a la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 16/2018, la cual responde al recurso de inconstitucionalidad que se planteó contra la misma ley.

Cabe remarcar igualmente que esta circunstancia no estaba prevista en un primer momento en la ley original, habiendo sido introducida a través de la modificación que se hizo de la misma a través de la Ley Foral 24/2013. Este cambio se fundamentó sobre el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos humanos, en el cual se reconoce el derecho de toda persona a una vivienda, apoyándose igualmente en el mismo derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución Española.

En este artículo cabe notar la diferencia que se da con la Ley de Andalucía, en la cual se establecía la posibilidad de expropiar la propiedad o el dominio. Por el contrario, en este supuesto no se plantea tal dualidad, de modo que se establece la privación del derecho de propiedad, y no del uso del mismo.

Por lo que se refiere al título habilitante para proceder con la expropiación - tal y como se recoge el artículo 53 de la Ley- aparece la oportuna resolución, firme en vía administrativa, en la que figure la sanción por incurrir en alguno de los comportamientos

previamente referidos y tipificados en la Ley Foral. De hecho, la expropiación deberá establecerse expresamente como medida complementaria en tal resolución.

A diferencia de la Ley de Andalucía la presente Ley navarra recoge los efectos que se deducirán de la declaración de expropiación de una vivienda, siendo que, aquella persona que sea objeto de la expropiación de un bien contará con el derecho a una indemnización, en la cual se contabilizarán el valor de la vivienda, con los anejos vinculados, atendiendo a su valor como vivienda protegida en segunda transmisión, siendo deducida de la misma las cargas y/o gravámenes que pudiera soportar la vivienda.

La figura del beneficiario de la expropiación la poseerá el Departamento competente en materia de vivienda, o el organismo público o sociedad instrumental que designe el mismo. En este sentido, recuérdese que el beneficiario hace referencia al sujeto que adquiere el objeto de la expropiación.

Esta figura se encuentra regulada en el artículo 3, apartado primero de la Ley de Expropiación Forzosa, del 16 de diciembre de 1954, estableciéndose que será el sujeto que represente el interés público o social, por el cual podrá instar a la Administración el ejercicio de la potestad expropiadora, siendo el que recibirá el bien o derecho expropiado. Hace expresa referencia la Ley a las entidades y concesionarios a los cuales se les reconozca esta condición, al igual que a cualquier persona física o jurídica en la que concurran los requisitos que establezca la Ley especial necesaria a estos efectos<sup>28</sup>.

A través de esta Ley Foral se ha podido observar una nueva forma de enfocar la expropiación, en este caso relativa a las viviendas, habiendo asumido esta competencia la Comunidad Autónoma, puesto que poseía la competencia exclusiva en materia de viviendas, tal y como recoge como posibilidad la Constitución.

Con este análisis se pretendía tomar en consideración otro tipo de expropiaciones que podían llevar a cabo las Comunidades, analizando cómo podían determinar nuevos supuestos de expropiación al igual que establecían los bienes que podían ser objeto de los mismos, dando camino para pensar que es una la expropiación de las viviendas vacías es una posibilidad plenamente real.

De hecho, los ejemplos en esta línea no se limitan a la experiencia navarra. Así, al menos existe otra Ley que recoge esta posibilidad de expropiación sobre viviendas

---

<sup>28</sup> Artículo 2.3 Ley sobre expropiación forzosa de 1954.

protegidas, de fecha más reciente, como es la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, en la cual se recoge la posibilidad de expropiar viviendas, pero por motivos diferentes a los previstos en la ley navarra.

En dicha Ley se prevé la expropiación como un método para ejecutar el deber de conservación y rehabilitación del patrimonio inmobiliario residencial, siendo necesario para operar la expropiación que se presente un proyecto específico que reconozca la necesidad de ocupación temporal o definitiva, en el que se justifique la imposibilidad de utilizar vías alternativas menos onerosas para los derechos de propiedad afectados<sup>29</sup>.

En el artículo 20 de la misma Ley se reconoce el derecho de información y el derecho al retorno de los ocupantes de las viviendas expropiadas. Así, habrá obligación de dar audiencia a los ocupantes legales de las mismas, debiéndose determinar las repercusiones que el procedimiento podrá tener sobre la situación de ocupación. Igualmente se reconoce que los ocupantes legales que tengan su residencia habitual en los edificios que sean objeto de conservación y rehabilitación tendrán derecho a retornar a su vivienda, yendo a cargo del propietario del inmueble tal hecho. Se establece como requisito para retornar a sus viviendas que el deterioro que dio lugar a su expropiación no se haya causado por su culpa, esto es, si no son responsables del mismo.

Asimismo, en el artículo 79 de la misma Ley también se establece que podrán ser objeto de expropiación forzosa las viviendas protegidas, al igual que sus anexos vinculados, las zonas comunes, los locales y las edificaciones complementarias, siempre que se llegue a justificar su utilidad pública.

---

<sup>29</sup> Artículo 19.1 Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears.

#### **IV. RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FRENTE A LAS LEYES ANDALUZA Y NAVARRA.**

Las leyes analizadas en el anterior apartado, la Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria de Andalucía, y a la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra se escogieron por un motivo importante. En primer término, las mismas asentaron las bases sobre las cuales trabajarían posteriormente diversas Comunidades, pero también dieron pie a dos grandes sentencias promulgadas por el Tribunal Constitucional, las sentencias nº 37/1987 y nº 16/2018, las cuales tratan la materia del reparto de competencias en materia de expropiación forzosa al igual que en materia de vivienda, pudiendo ser calificadas como las más relevantes en la materia.

En los apartados que preceden se analizarán los motivos por los cuales se impugnaron las Leyes, al igual que se entrará a detallar la doctrina que asentó el Tribunal Constitucional en ambos supuestos.

##### **1. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA Nº 37/1987**

De las diversas materias que se tratan en esta sentencia interesa en especial la relativa a si la Constitución reconoce la competencia de las Comunidades para definir causas de expropiar. Y es que la ley impugnada recogía supuestos específicos de causas expropiatorias, resultando en supuestos específicos distintos de aquellos que se prevén en la legislación estatal, para permitir la expropiación de fincas rústicas que no cumplan con la función social de la propiedad derivada de un deficiente aprovechamiento de las mismas.

La cuestión que subyace a lo largo de todo el proceso se remite a la determinación del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, principalmente a establecer en qué medida la competencia que posee el Estado en exclusividad para legislar en la materia –ex art. 149.1.18ª CE– permite que las CCAA puedan dictar normas sustantivas sobre la expropiación.

##### **1.1 Fundamento del recurso**

La fundamentación del recurso toma base en una concepción monolítica de la competencia exclusiva que posee el Estado en competencia legislativa sobre expropiación

forzosa. De esta concepción exclusiva derivan un entendimiento a que tal carácter da lugar a un monopolio estatal en materia regulatoria de la expropiación forzosa.

En el presente caso la Comunidad Autónoma de Andalucía se atribuyó competencias en materia de desarrollo legislativo en el artículo 15.2.2ª de su Estatuto de Autonomía de 1981. Sin embargo, a juicio de los recurrentes, tal competencia debería reducirse a aspectos organizativos únicamente.

Alegan igualmente la inconstitucionalidad de diversos artículos, entre los cuales se puede mencionar el artículo 20.2, en el cual se establecía que la ejecución de la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social se haría según los criterios objetivos que resulten fijados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. En este caso se estarían estableciendo los casos en los que procede la expropiación forzosa, implicando una regulación normativa de la materia, resultando por tanto inconstitucional, a pesar de alegarse que la cuestión se limita a transcribir preceptos de la Ley estatal de Fincas Manifiestamente Mejorables, debiendo declararse su nulidad.

La respuesta que ofreció don Antonio Ojeda Escobar, en calidad de Presidente del Parlamento de Andalucía, defiende la constitucionalidad de la ley, estableciendo que se realizó una interpretación del término «legislación» en el sentido de legislación básica, interpretación la cual defienden como legítima.

Respondió igualmente a las alegaciones de inconstitucionalidad del artículo 20, afirmando que dicho precepto no desarrolla efectivamente ningún tipo de regulación en materia de expropiación forzosa. Para defender este hecho determina que todos los aspectos expropiatorios que determina dicho artículo deben realizarse de acuerdo a la legislación general del Estado en la materia, tal y como estableció el legislador andaluz a través de una disposición expresa.

Formó parte también del proceso judicial el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, el cual alegó que aquellas imputaciones de inconstitucionalidad que se realizaban respecto a la Ley de Reforma Agraria no deben mantenerse, puesto que no se invade competencia estatal alguna. El desarrollo de estos artículos supondría el recto ejercicio de las competencias que corresponden al legislador autonómico andaluz,

reconocidas en los artículos 12.3.11<sup>30</sup>, 15.1.2<sup>31</sup>, 18.1.4<sup>32</sup> y 42.2<sup>33</sup> del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Tampoco se infringiría principio constitucional alguno, dado que se impugnan infracciones potenciales de la Constitución que se pudieran producir a consecuencia de la aplicación, sin embargo, ya existen adecuados elementos correctores reconocidos en la propia Ley para evitar tal clase de hipotéticos.

## 1.2 Doctrina del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional construye una hábil argumentación que da respuesta al recurso presentado, logra compatibilizar las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación basada en el artículo 149.1.18<sup>a</sup> CE, con la necesaria intervención de las Comunidades Autónomas, las cuales lo harán a través de la intervención normativa en un elemento de esta institución, la causa expropiandi.

Al comenzar a dar respuesta a esta cuestión el Tribunal hace mención de la doble naturaleza que caracteriza a la institución expropiatoria, y que ha sido analizada en puntos anteriores del presente trabajo. Por un lado, constituye una potestad administrativa, la cual se utiliza para alcanzar fines públicos, pero igualmente constituye una garantía del derecho a la propiedad, puesto que se prevé y desarrolla un procedimiento que establece límites a la privación de este derecho, al igual que instaura la fijación de una indemnización para todos aquellos que sufran los efectos expropiatorios.

El TC limita el margen que poseen las Comunidades Autónomas para dictar normas sobre la expropiación, fundamentándose para esto en la imagen de potestad

---

<sup>30</sup> Artículo 12.3.11 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía que dispone lo siguiente; «*Para todo ello, la Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos [...] 11. La reforma agraria entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales*».

<sup>31</sup> Artículo 15.1.2 de la Ley Orgánica 6/81 que dispone lo siguiente; «*Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución de las siguientes materias: [...] 2. <sup>a</sup> Expropiación forzosa. (...)*».

<sup>32</sup> Artículo 18.1.4 Ley Orgánica 6/81, que dispone lo siguiente; «*Corresponde a la Comunidad Autónoma Andaluza, [...], la competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...] 4. <sup>a</sup> Agricultura y ganadería, competencias relativas a la reforma y desarrollo del sector agrario y a la mejora y ordenación de las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales*».

<sup>33</sup> Artículo 42.2 de la Ley Orgánica 6/1981, que dispone lo siguiente; «*2. Igualmente podrá el Consejo de Gobierno ejercer la potestad expropiatoria conforme a la legislación estatal y autonómica vigente en la materia*».

administrativa instrumental que poseen las mismas, siendo que a través de aquella lograrán alcanzar los fines de utilidad social e interés público.

La Sentencia defiende, en materia de competencias que poseen las Comunidades, que no solo la ejecución de las medidas expropiatorias, sino la determinación misma de la causa expropiandi son competencias que no pueden alienarse de las que corresponden a cada poder público que posea competencias expropiatorias, especialmente en materia de determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales.

Esto no es algo que esté imponiendo novedosamente el Tribunal, puesto que la propia Ley de Expropiación Forzosa de 1954 establece en sus artículos 10 y siguientes, al igual que en el 72, que se remiten a otras Leyes especiales e incluso normas de inferior rango, para establecer la definición o concreción de la causa expropiandi. Es más, se expresa que corresponde a las legislaciones sectoriales definir, de manera específica o más genérica, los supuestos de expropiación, y permite dar comienzo a los engranajes del procedimiento expropiatorio.

El Tribunal resuelve las dudas acerca del sistema de atribución de competencias que resulta entre la CE y los Estatutos de Autonomía. Así, establece que la competencia en materia de legislación sectorial corresponde a las Comunidades, que no al Estado, y por ende poseen las competencias necesarias para definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso de la expropiación forzosa mediante la declaración de la causa expropiandi, defendiéndose así en el Fundamento Jurídico 6º.

De no reconocerse esta competencia a las Comunidades, las mismas, tras detectar la existencia de nuevos fines de utilidad pública o interés social que justificarían el empleo de la potestad expropiatoria, deberían solicitar al Estado la elaboración de normas legislativas que recogiesen los supuestos concretos. Igualmente, una interpretación restrictiva también podría dar lugar a una imposibilidad de establecer supuestos expropiatorios fuera de aquellos que hayan sido determinados por Leyes estatales que daten de fechas anteriores al Estatuto de Autonomía en materias sobre las que éste haya dejado de tener competencia.

En este sentido, el Tribunal rechaza esta interpretación restrictiva del reparto de competencias que se produciría, condenando a la institución a una rigidez excesiva, al igual que al ordenamiento que la regula.

Tal y como se ha ido exponiendo, el Tribunal llega a la conclusión de que las previsiones que se dan en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de supuestos específicos de expropiación de fincas, en base a incumplimientos en su aprovechamiento, no suponen la invasión de las competencias que se reservan de manera exclusiva al Estado en materia legislativa. La labor que lleva a cabo la Ley impugnada es aquella de modular y adaptar la causa expropiandi a las materias que trata la misma -la agricultura y la ganadería- no estableciendo supuestos de expropiación diversos a los regulados en la legislación estatal de la materia.

## 2. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA N° 16/2018

En la presente sentencia se analiza el reparto de competencias que se da entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de expropiación forzosa. Si bien, para realizar tal labor presta especial atención a la delimitación que las Comunidades Autónomas hacen de la función social de la propiedad de viviendas frente a la competencia estatal en la materia.

Esta sentencia también presenta gran relevancia pues entra a analizar el reparto de competencias en materia de vivienda, resultando fundamental para comprender la problemática que presenta la medida de la expropiación forzosa y para determinar si las Comunidades Autónomas pueden legislar esta clase de supuestos.

Esta labor se va a lograr a través del análisis de la sentencia n° 16/2018, relativa al recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación a diversos preceptos de la Ley Foral 24/2013, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, en la cual se entra a determinar la nulidad de preceptos legales que proponen la expropiación del uso de viviendas, por incumplir el reparto de competencias que se realiza en la Constitución Española.

### 2.1 Fundamento del recurso

En el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno, se pretende la impugnación de una serie de artículos, entre los cuales se encuentran el

52.2.a)<sup>34</sup>, 66.1<sup>35</sup> y 72.2<sup>36</sup>, relativos a la expropiación de la vivienda derivada del incumplimiento de la función social. En este sentido, recuérdese que se permite la expropiación en caso de no dar efectiva habitación de acuerdo con los términos establecidos en la Ley, tras el requerimiento a la entidad titular para que ponga fin a la situación de deshabitación. En estos supuestos, de incumplir el requerimiento administrativo, podrá instarse el procedimiento de expropiación.

En relación a estos preceptos, el abogado del Estado que interpuso el recurso entiende que presentan una vulneración del reparto de competencias reconocido en los artículos 149.1.1 y 8ª, los cuales se pueden relacionar con el derecho a la propiedad reconocido en el artículo 33 CE. Esta conexión la establecen en tanto que la norma afecta a la función social que caracteriza a la propiedad, principalmente dado que atribuyen consecuencias sancionadoras al hecho de no destinar inmuebles al uso de una vivienda.

El abogado también defiende que se infringe el reparto competencial reconocido en el artículo 149.1.13ª, relativo a las bases de la planificación general de la actividad económica, la cual es fundamental en materia de viviendas, tal y como se explicó con anterioridad en el trabajo. La consecuencia principal que se deriva de esa infracción de la competencia planificadora estatal es el peligro de ineficiencias en la aplicación la política económica, la desestabilización de un sector muy relevante de la economía y el impacto en la solvencia del sistema financiero.

El abogado del Estado concluye defendiendo el quebrantamiento del reparto de competencias, puesto que la Ley Foral incide en una competencia estatal, concretamente

---

<sup>34</sup> Artículo 52.2.a) de la Ley Foral 24/2013, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, el cual dispone lo siguiente; «2. Asimismo, se podrá considerar causa justificativa de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad: a) Mantener una vivienda deshabitada en los casos en que constituye infracción sancionable en virtud de la presente Ley Foral y no haber cumplido en el plazo concedido al efecto el requerimiento para poner fin a tal situación».

<sup>35</sup> Artículo 66.1 de la Ley Foral 24/2013, el cual dispone lo siguiente; «Son infracciones muy graves: 1. No dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en esta Ley Foral durante dos años siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica, bien en régimen de pleno dominio, bien como titular de una participación mayoritaria en un condominio sobre la misma. Igual determinación rige para las sociedades irregulares».

<sup>36</sup> Artículo 72.2 de la Ley Foral 24/2013, el cual dispone lo siguiente; «2. Cuando la infracción muy grave relativa a no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en esta Ley Foral no haya sido sancionada con expropiación, en todo caso se requerirá a la entidad titular para que ponga fin a tal situación en plazo máximo de seis meses, con apercibimiento de que en caso contrario se impondrán multas coercitivas o de que podrá iniciarse un procedimientos expropiatorio del uso de la vivienda».

la regulada en los artículos 149.1.11<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup>, dado que pueden suponer un *«impacto significativo sobre la situación financiera de las entidades o en la finalización adecuada del proceso de reforma financiera»*.

Ante estas pretensiones el asesor jurídico-Letrado de la Comunidad Foral de Navarra presentó sus alegaciones, haciendo especial referencia al presunto incumplimiento del artículo 149.1.1<sup>a</sup>, defendiendo que el título competencial del que se habla no habilita para hacer una regulación uniforme de la propiedad privada ni de su función social, al igual que su invocación no puede impedir que la Comunidad Foral establezca dentro de su territorio disposiciones singulares en las que se proyecte cierta política de viviendas.

Del mismo modo, tampoco se incumple el art. 149.1.8<sup>a</sup> CE, puesto que la delimitación que se hace del contenido del derecho de propiedad no se regula únicamente en la ley civil, sino también en otras leyes que cuidan de los intereses públicos que se ven vinculados a la propiedad privada, por lo que, dado que la Comunidad Foral de Navarra posee competencia en materia de vivienda, poseerá a su vez competencia para legislar sobre la propiedad de la misma al igual que sobre su función social.

## 2.2 Doctrina del Tribunal Constitucional

El principal objetivo que busca la Sentencia es determinar si los artículos impugnados, 52.2 a), 66.1 y 72.2 –al imponer al titular de la vivienda el efectivo uso para habitación– invaden las competencias que el Estado se reserva en los apartados 1<sup>a</sup> y 8<sup>a</sup> del artículo 149.1 CE.

La Ley impugnada en tales artículos regula infracciones, sanciones y la eventual expropiación en relación con las viviendas deshabitadas, al igual que establece que debe entenderse por las mismas. A través de estas medidas la labor que se realiza es aquella de delimitar el contenido esencial del derecho a la propiedad de la vivienda, ejerciendo por tanto el legislador autonómico competencias en materia de vivienda y urbanismo.

El abogado del Estado defendió que el legislador autonómico excedía de sus competencias en materia de vivienda, infringiendo también la competencia estatal reconocida en el artículo 149.1.1<sup>a</sup> puesto que el mismo juega un papel limitador a las medidas que pueden imponer las Comunidades Autónomas para asegurar el derecho a la vivienda digna. El legislador navarro, al imponer consecuencias sancionadoras y

expropiadoras al incumplimiento de la obligación de destinar una vivienda a un uso habitacional, incumpliría tal límite, confirmando así el exceso en las materias reguladas.

El Tribunal ante tales alegaciones ha mantenido una postura firme, no sólo en esta cuestión sino también en diversas sentencias dictadas en la misma materia. Así, se puede citar sobre el particular la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 173/1998, en la cual el Tribunal da una interpretación del artículo 149.1.1ª CE que difiere de lo alegado por el abogado del Estado.

Así, la Sentencia defiende en su Fundamento Jurídico noveno que: *«más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas “condiciones básicas” uniformes– el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales»*.

Por lo tanto, el enfoque adoptado por la Sentencia pasará por analizar la eventual inconstitucionalidad de la ley autonómica, identificando en primer lugar la ley estatal que operará como representación de la constitucionalidad.

Dicha Sentencia da respuesta a esta cuestión, determinando que, dado que no existe una norma estatal que reserva al propietario de una vivienda la decisión de tenerla permanentemente ocupada –aprobada en aplicación del artículo 149.1.1ª- el legislador autonómico no encontraba límite alguno desde la perspectiva constitucional, en materia de vivienda.

De todas formas, incluso si existiese aquella norma que limitase las competencias, no se podría esperar una regulación uniforme por parte de todos los legisladores autonómicos. Este hecho se explica gracias al principio de igualdad, que cuenta con ciertos límites. Así, en aplicación del mismo no se puede imponer a todas las CCAA ostentar las mismas competencias, de la misma manera que no puede exigirse que en el ejercicio de las mismas se dé el mismo resultado.

Se mantiene por tanto que la Comunidad Autónoma tiene competencia para entrar a regular los sectores materiales de su competencia en los que entre en juego el derecho de propiedad, tal y como se da en el presente caso.

En su Fundamento Jurídico octavo la sentencia entiende que la regulación de la dimensión institucional del derecho a la propiedad privada corresponde al titular de la competencia sectorial atribuida para tutelar ciertos intereses, puesto que la regulación no puede separarse de los intereses generales concretos que la justifican.

En conclusión, se entiende que, dado que el deber u obligación de lograr cumplir con el interés público que posee el propietario respecto a la vivienda no se encuadra en ninguna materia de legislación civil, se debe declarar que el legislador foral no invade tampoco las competencias estatales reconocidas ex art. 149.1.8ª CE, cuando regula como parte del derecho de propiedad sobre la vivienda el deber de ocupación efectiva.

## V. OTRAS POSIBLES SOLUCIONES DIVERSAS DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA

A lo largo del trabajo se ha analizado la figura de la expropiación forzosa como posible respuesta de intervención frente a las viviendas que se encuentran deshabitadas, pero se debe tener en consideración que no es la única medida que pueden utilizar los poderes públicos. Para evitar llegar a esta muy gravosa respuesta, calificada por muchos como radical, se pueden tomar otras vías, entre las cuales se encuentran herramientas de distinta naturaleza pero que persiguen el mismo fin, incentivar la habitación de las viviendas.

En este punto del trabajo se analizarán dos medidas distintas a la expropiación forzosa -las sanciones administrativas y el impuesto sobre las viviendas desocupadas- tomando como apoyo leyes que han aprobado estas medidas y las han convertido en una realidad jurídica.

### 1. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Para desarrollar las sanciones administrativas en materia de viviendas deshabitadas se hará uso de la Ley de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. Se escoge esta norma pues en su artículo 123.h) calificaba el no cumplimiento de la función social de la propiedad por parte del propietario como una infracción muy grave. Concretamente dicho artículo disponía lo siguiente: *«Son infracciones muy graves en materia de calidad del parque inmobiliario: [...] Mantener la desocupación de una vivienda, después de que la Administración haya adoptado las medidas establecidas por los apartados del 1 al 5 del artículo 42».*

De esta forma el tipo infractor estaba determinado por un concepto normativo, la desocupación de una vivienda, al igual que era consecuencia de la previa ejecución de ciertas medidas por parte de la Administración.

Pueden surgir dudas en relación con el concepto de vivienda desocupada, pues pueden darse distintas concepciones de un mismo hecho. Sin embargo, la Ley evita esta clase de conflictos al dar en su artículo 3.d) una definición de la misma, estableciendo que será una vivienda desocupada aquella que quede desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años. En relación con esta situación, la propia norma recoge ciertas causas que justificarían tal desocupación, evitando las

represalias administrativas, entre las que se puede mencionar el traslado por motivos laborales o el abandono de una vivienda en una zona rural inmersa en un proceso de pérdida de población.

No obstante, no es suficiente que la vivienda incurra en uno de los supuestos de desocupación injustificada, sino que también debían darse unas actuaciones de fomento a favor de la ocupación de la vivienda por parte de la Administración. De manera que, si tal Administración no hubiese hecho lo suficiente para conseguir la ocupación de la vivienda, sin medidas coactivas, no se podrá iniciar todavía este proceso sancionador, puesto que no existirá tipo infractor.

En cualquier caso, las consecuencias que se derivan de la comisión de esta infracción consisten en multas que pueden alcanzar los 900.000 euros, tal como establece el artículo 118.1 de la norma. Esta no es una cuantía fija e inamovible, pues se atenderá a varios criterios de graduación que se establezcan en el artículo 117, como pueden ser la intencionalidad, la reincidencia o la repercusión social de los hechos.

Sin embargo, muchos son los que se mantienen escépticos ante esta medida, pues dudan de la eficacia para conseguir los objetivos que dice perseguir el legislador, hallándose la principal dificultad en la posibilidad de determinar si se ha incurrido en el tipo infractor o no. Las dudas surgen entorno a preguntas tales como, ¿cómo se demostrará la culpabilidad del propietario respecto al tipo infractor?, o ¿cómo alegará el propietario que la Administración no ha llevado a cabo las pertinentes actuaciones para fomentar la ocupación de la misma vivienda?<sup>37</sup>

Este tipo de dudas sin respuesta normativa adecuada, darían lugar a un clima de inseguridad jurídica que, de hecho, ha llevado al planteamiento de diversos recursos de inconstitucionalidad contra normas que recogen este tipo de materias, entre los cuales se pueden mencionar los interpuestos contra las leyes andaluza y foral Navarra que se han analizado anteriormente. Sea como fuere, si se pretende sancionador a los titulares de viviendas desocupadas, la normativa que recoja esta posibilidad deberá determinar claramente todos los supuestos en los que puede darse el incumplimiento de la función

---

<sup>37</sup> TORNOS MAS, J. « El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad», en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100, 2014, cit. Pág. 2866 .

social, al igual que deberán fijarse los medios que poseerá el ciudadano para defenderse frente a la Administración.

## 2. EL IMPUESTO SOBRE LAS VIVIENDAS DESOCUPADAS

Otra clase de medidas que pueden ser utilizadas por la Administración son aquellas de naturaleza tributaria, encontrándose un claro ejemplo en la Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, aprobada por el legislador catalán.

Esta clase de medidas no son radicalmente novedosas pues, con carácter general, ya se preveían en el Real Decreto Legislativo 2/2004, relativo al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante TRLHL), cuyo artículo 72.4 contemplaba medidas de naturaleza tributaria en la materia. En tal precepto se reconoce la posibilidad de aplicar un recargo del 50% de la cuota líquida del impuesto sobre los bienes inmuebles (IBI) por parte de los entes locales, sobre bienes inmuebles de uso residencial que se encuentren permanentemente desocupados, de acuerdo con aquellas condiciones que se establezcan reglamentariamente.

El principal problema que se presenta en esta materia es que la eficacia de la previsión legal requiere de la existencia del oportuno desarrollo reglamentario. Dicho desarrollo reglamentario se entiende reservado al Estado, habiéndolo indicado así diversas sentencias, el cual se deberá realizar a través de un Real Decreto del Gobierno del Estado, y no a través de una Ordenanza Local.

A este respecto, puede estarse a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 535/2011, de 22 de julio de 2011, la cual determinó que; *«el único objeto de debate, por tanto, se reduce a decidir si la expresión «por cumplir las condiciones que se determinen reglamentariamente» remite a un Reglamento estatal o a una ordenanza municipal. En esta cuestión, debemos partir de que la Ley aplicada regula precisamente los tributos municipales, por lo que cuando quiere dejar margen a los Ayuntamientos para regular ciertos aspectos de tales tributos lo dice expresamente»*.

Dado que el TRLHL no hace referencia expresa a los ayuntamientos o a las ordenanzas locales en materia de tributos locales, sino que únicamente hace referencia a un reglamento, se debe entender que se hace referencia a una norma que resulta aprobada por el Gobierno central.

La Ley catalana del derecho a la vivienda 18/2007 trató de impulsar esta actividad del legislador estatal, al incluir en su disposición adicional cuarta un mandato para el ejecutivo, afirmando que el Gobierno de la Generalitat debe impulsar las actuaciones necesarias para que el Gobierno del Estado apruebe el reglamento que haga efectiva la medida relativa a la imposición de un recargo por parte de los ayuntamientos respecto al IBI sobre viviendas vacías.

Sin embargo, como consecuencia de la inactividad del Gobierno del Estado, el ejecutivo catalán decidió impulsar su propia política tributaria, pretendiendo gravar el incumplimiento de la función social de la vivienda y tratando de favorecer la puesta en el mercado de viviendas desocupadas. Con esta medida se pretende gravar con tributos que tendrán una cuota de entre 850 a 1750 euros los pisos vacíos en manos de ciertas personas jurídicas.<sup>38</sup>

El hecho imponible en el que consiste esta medida tributaria es la desocupación habitual de una vivienda por más de dos años sin causa justificada, en la medida en que esta no ocupación afecta a la función social de la propiedad. El sujeto pasivo del mismo tributo serán las personas jurídicas propietarias de tales viviendas, mas con alguna excepción, entre las cuales se pueden mencionar a las Administraciones Públicas, tal como establece el artículo 9 de la Ley.

No obstante, no todas las medidas que se recogen en el texto normativo son negativas para los titulares de las viviendas, habiendo algunas que pretenden incentivar la existencia de viviendas destinadas a la habitación a través de un sistema de bonificaciones de la cuota, teniendo en cuenta el número de viviendas que el sujeto gravado ponga en alquiler asequible.

En cualquier caso, esta figura tributaria arrastra múltiples dudas, algunas similares a las arrojadas sobre las sanciones administrativas, planteándose controversias respecto a su eficacia, al igual que sobre su validez normativa, llegando a ser interpuesto un recurso

---

<sup>38</sup> TORNOS MAS, J. « El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad», en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100, 2014, cit. Pág.2868

de inconstitucionalidad<sup>39</sup> contra la Ley, el cual resultó finalmente desestimado, manteniendo plena eficacia la misma.

Las principales críticas que pueden verse, surgen de las ineludibles discusiones que se darían por determinar el número de excepciones que se prevén, en sede de la definición del hecho imponible y de la existencia de circunstancias que pudiesen justificar la no ocupación, o en relación con su limitación a las personas jurídicas.

Asimismo, surgen dudas también respecto a si este nuevo impuesto supondría una doble imposición, la cual viene prohibida en el artículo 6 de la LOFCA (Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas). Este hecho se plantea puesto que gravaría los mismos hechos imponibles que ya se incluyen en tributos locales tales como el IBI. De hecho, en la Memoria General del Proyecto de Ley se incluye un informe del Gabinete Jurídico de la Generalidad, el cual establece que este nuevo impuesto plantearía graves dificultades desde la óptica del artículo 6.3 de la LOFCA, en base a las condiciones materiales con el recargo del IBI.

Sea como fuere, a lo largo de este punto se han recogido dos medidas alternativas a la expropiación, las cuales plantearían caminos distintos a seguir -a primera vista posiblemente más fáciles. Sin embargo, se observa que estas vías son víctimas de múltiples dificultades -como acontece con la expropiación forzosa- debiendo superarse las mismas a fin de conseguir hacer efectivo un derecho al acceso a la vivienda.

El objetivo de este capítulo era arrojar luz sobre otras medidas, para determinar que la expropiación forzosa de las viviendas deshabitadas -o desocupadas- no es una medida que se vea aislada de controversias. Y es que medidas como el establecimiento de nuevos impuestos o sanciones administrativas, encuentran las mismas dificultades, si no terminan por ser incluso mayores.

---

<sup>39</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 4/2019, de 17 de enero de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 2255-2016. Interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 14/2015.

## **VI. ¿CÓMO GESTIONA ESTA SITUACIÓN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN?**

A lo largo de este trabajo se han enunciado medidas que han adoptado el Estado español y distintas Comunidades Autónomas, entre las que se pueden mencionar Navarra o Andalucía, pero no se ha hecho ninguna referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón.

En este punto del trabajo se analizará como Aragón ha gestionado la competencia en materia de viviendas, y las medidas que ha implementado a través de distintas leyes o proyectos de leyes. A tal efecto, se hará uso del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 (en adelante EAAR) para analizar las competencias que posee la Comunidad y a fin de observar cómo ha configurado el derecho a la vivienda, al igual que se hará una especial referencia al Proyecto de Ley de vivienda de Aragón de 2018.

### **1. ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN DE 2007**

El Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982 se limitaba a reconocer en su artículo 35 la competencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda que se preveía en la CE. Sin embargo, tal texto –como muchos de su época- carecía de una gran extensión y desarrollo. En este sentido, no contemplaba regulación alguna de derechos, pues incorporaba los reconocidos en el texto constitucional, sin siquiera enumerarlos.

El EAAR actual – Ley Orgánica 5/2007- es un texto de mayor extensión y posee una serie de referencias al derecho a la vivienda, resultado de haber incorporado un listado de derechos individuales y de principios rectores de la política social y económica. Las referencias que se mencionan son diversas y se refieren, por ejemplo, a la constitución de la vivienda como un principio rector de la política relativa a la juventud, al reconocimiento del derecho a la vivienda, resultando equivalente al artículo 47 de la Constitución y finalmente, a la asunción de la competencia exclusiva sobre vivienda, con un mayor desarrollo que en el Estatuto anterior, y con una separación de las materias de urbanismo y ordenación territorial.

Las materias mencionadas se han desarrollado en los artículos 27 y 71 del EAAR, relativos a la vivienda y a las competencias exclusivas de la Comunidad de Aragón, siendo su contenido el siguiente:

Artículo 27. Vivienda: *«Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados».*

Artículo 71. Competencias exclusivas: *«10.ª Vivienda, que, en todo caso, incluye la planificación, la ordenación, la gestión, el fomento, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales de equilibrio territorial y de sostenibilidad; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; las normas sobre la habitabilidad de las viviendas, la innovación tecnológica aplicable a las viviendas y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación».*

Se debe hacer mención de que, si bien el reconocimiento de estas medidas y derechos es alabable, los mismos no están faltos de críticas, pues su desarrollo -especialmente del artículo 27- puede resultar controvertido. Así, el Estatuto de Autonomía no dispone exactamente quiénes componen los colectivos más necesitados, centrándose más en los jóvenes, puesto que entiende que poseen mayores dificultades para encontrar una vivienda que puedan pagar. Sin embargo, al tomar esta decisión de centrarse en los jóvenes hay quienes entienden que se deja de lado a otros colectivos, como pueden ser las familias o los ancianos, los cuales al parecer no cuentan con problemas de vivienda y no deben ser objeto de especial dedicación de los poderes públicos<sup>40</sup>.

El artículo 27 contempla la obligación de los poderes públicos de promover el ejercicio del derecho a la vivienda, intentando lograr esta medida a través del régimen de propiedad o alquiler. Esta última expresión también dio lugar a dudas, pues no queda claro lo que se pretendía lograr con la misma. No se entiende que quiera prohibir una acción pública encaminada a otras fórmulas de vivienda, quizás lo que se pretendía era manifestar la promoción del arrendamiento en el mismo nivel que la propiedad, siendo esta una conclusión a la que llega Alfonso Salgado Castro<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> CASTRO SALGADO, A, «El derecho a la vivienda... » cit., p.662.

<sup>41</sup> CASTRO SALGADO, A, «El derecho a la vivienda... » cit., p.663.

Enumerando las competencias que posee la Comunidad Autónoma de Aragón también debe hacerse referencia a la expropiatoria, la cual se reconoce en su artículo 77, relativo a las competencias ejecutivas. El mismo en su apartado 16 establece que corresponde a la Comunidad Autónoma la determinación de los supuestos, causas y condiciones en las que se podrá ejecutar la potestad expropiatoria por parte de las administraciones aragonesas.

En relación con la competencia expropiatoria ha de destacarse que el Estatuto de Autonomía de Aragón original -que data de 1982- no introdujo dicha competencia expropiatoria entre las que poseía la Comunidad, de modo que hasta que no se aprobó con posterioridad la reforma del Estatuto, parece que Aragón no contó con competencia alguna en esta materia.

## 2. PROYECTO DE LEY DE VIVIENDA DE ARAGÓN DE 2018

Si bien es cierto que Aragón posee competencia en materia de expropiación al igual que en materia de viviendas, no ha hecho uso de la posibilidad de regular la expropiación de viviendas por su función social. No obstante, ello no implica que no se hayan propuesto medidas en esta materia, debiendo hacerse referencia al Proyecto de Ley de vivienda de Aragón<sup>42</sup>, el cual finalmente no fue aprobado pero si introducía varias nociones de interés, las cuales se proceden a analizar a continuación.

En este proyecto de Ley se pretendía configurar un auténtico derecho subjetivo a la vivienda, que los ciudadanos podrían exigir a los poderes públicos, y que se manifestaría bien en el disfrute de una vivienda, o bien en una prestación de carácter económico. También se recoge la función social de la vivienda, regulada en el título V, a través de la cual se incentiva el destino de aquellas viviendas que permanezcan desocupadas a la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población<sup>43</sup>.

El objeto que se persigue con esta Ley se encuentra recogido en el artículo 1 de la misma, y no es otro que la regulación del derecho a la vivienda, que se entiende como el derecho de toda persona física a disfrutar de una vivienda digna que sea adecuada.

---

<sup>42</sup> BARBA BORDERÍAS, V (octubre 17, 2018). Proyecto de Ley de vivienda de Aragón. [http://bases.cortesaragon.es/bases/original.nsf/\(BOCA1\)/03E25D95B4A2B563C125832E003D03E5/\\$File/BOCA\\_283.pdf?OpenElement](http://bases.cortesaragon.es/bases/original.nsf/(BOCA1)/03E25D95B4A2B563C125832E003D03E5/$File/BOCA_283.pdf?OpenElement)

<sup>43</sup> Exposición de motivos (Considerando 3). Proyecto de Ley de vivienda de Aragón.

Igualmente se garantiza la función social de la propiedad sobre viviendas, la cual se define como su utilización con fines residenciales y su efectiva ocupación.

Esta función social se encuentra desarrollada en más detalle en los artículos 55 y siguientes de la Ley, de modo que en los artículos 55 y 56 se reconoce el derecho expreso a la vivienda, al igual que se establecen los modos en que se podrá satisfacer el mismo. No obstante, el precepto verdaderamente interesante para este trabajo es el 57. En este artículo no solo se recoge la función social, sino también las actuaciones que derivan de su incumplimiento, resultando de gran interés la opción regulada en el apartado c). En dicho precepto se establece que se incumplirá la función social *«Cuando la vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada en los términos de la presente ley»*. Se habla entonces de las viviendas desocupadas y del incumplimiento de la función social que se deriva de su existencia.

El término vivienda desocupada se regula en el artículo 62 del Proyecto de Ley, definiéndose como tal aquella que no se haya destinado a uso residencial, bajo cualquier forma prevista en el ordenamiento jurídico, durante seis meses consecutivos en el curso de un año. A su vez, se dispone que la eventual ocupación deberá ser efectiva, no bastando solamente con la existencia de un título jurídico que habilite a ello.

Es un periodo de tiempo mucho más corto que el que se prevé en las leyes que han entrado a regular esta materia, siendo el periodo de desocupación de 2 años en la Ley Navarra. Sin embargo, este hecho se justifica a través de la enumeración de una relevante cantidad de causas justificativas de desocupación mucho mayor, estando presentes entre ellas, que la vivienda esté en unas condiciones materiales que no permitan su ocupación inmediata o que tenga un destino que justifique su desocupación, como puede ser la temporada, el uso turístico o las destinadas a trabajadores.

A su vez, el Proyecto de Ley recoge un Título IX relativo al régimen sancionador, cuyo capítulo IV se centra en la ejecución. Dicho capítulo resulta especialmente relevante, habida cuenta de que su artículo 181 se refiere a la expropiación, desahucio y pérdida de beneficios.

En tal artículo se dispone que, *«la imposición de sanciones como consecuencia del incumplimiento de la función social de la vivienda, regulada como infracción grave en el artículo 167.4ª, podrá dar lugar a la expropiación de la vivienda, independientemente de*

*las sanciones impuestas y sin perjuicio del mantenimiento del régimen de protección de la vivienda, en su caso».*

Asimismo, otra causa diferente que puede dar lugar a la expropiación será que el infractor no haya cumplido con la obligación de pagar las multas coercitivas que se le hayan impuesto previamente, siempre que hayan sido aplicadas la totalidad de las previstas en este Proyecto de Ley.

Se regula por tanto la posibilidad de expropiar las viviendas desocupadas en la Comunidad de Aragón, cuando se dé el incumplimiento de la función social de la propiedad privada, tal y como se ha regulado en Leyes anteriores a la misma.

Si bien se ha analizado este Proyecto de Ley el mismo no fue finalmente aprobado, puesto que las Cortes del correspondiente periodo de sesiones, la IX legislatura de 2018, se disolvieron antes de su aprobación definitiva. Por tanto, se deberá esperar a un futuro en el que este tipo de medidas puedan retomarse, resultando finalmente aprobadas, para reconocer el derecho expreso de la vivienda a los ciudadanos aragoneses.

## VII. CONCLUSIONES

Una vez desarrollado este trabajo, el mismo se debe cerrar con las conclusiones y valoraciones que han resultado de su redacción.

La propiedad privada no es un derecho infranqueable e inmune al resto de derechos de los ciudadanos, mucho menos si se pone en relación con las viviendas. Así, la propiedad privada encuentra un punto de conflicto con el interés de la población en conjunto, representado a través de la función social de la misma. Esta función social aparece como el principal límite a la extensión del derecho a la propiedad privada.

La función social de la propiedad permite establecer límites claros al derecho a la propiedad privada, a través de los cuales poder primar el interés de todos, y no exclusivamente el de los propietarios. Por lo tanto, es posible desarrollar medidas que limiten este derecho y, como herramienta especialmente radical, también cabrá habilitar la expropiación forzosa de viviendas.

El reparto de competencias que se realiza en la Constitución puede dar lugar a ciertas dudas, pero la aplicación conjunta de los principios de igualdad y autonomía puede ayudar a disiparlas. El Estado posee la competencia para asegurar que todos los ciudadanos españoles pueden ejercer sus derechos en condiciones igualitarias, no habiendo grandes diferencias entre distintas zonas. Sin embargo, el principio de autonomía permite a las Comunidades Autónomas ejercer sus competencias de manera diferenciada, a fin de poder hacer frente a las realidades concretas que se presentan en sus territorios. En particular, este ejercicio diferenciado alcanzaría también al ámbito expropiatorio cabiendo, en particular, la determinación de la causa expropiandi.

Dado que la función social es un límite a la propiedad privada, que las Comunidades Autónomas poseen ciertas competencias en sede expropiación forzosa con el Estado, y que las mismas poseen competencias exclusivas en materia de viviendas, se debe entender estas Comunidades Autónomas tendrán capacidad para determinar la expropiación de aquellas viviendas que se encuentren desocupadas.

Si bien se han interpuesto recursos de inconstitucionalidad contra leyes que han reconocido esta posibilidad, nunca se ha establecido expresamente que estas medidas sean inconstitucionales. Así, entre otras, las Sentencias nº 37/1987 y nº 16/2018 reconocen la posibilidad de expropiar cuando se incumpla la función social de la propiedad.

Por otro lado, existen también otras medidas a adoptar con carácter previo a la expropiación, quizás menos radicales, como la imposición de sanciones, la fijación de recargos en tributos o el establecimiento de tributos específicos. No obstante, las mismas no se ven exentas de críticas, siendo muchos los que mantienen una postura escéptica sobre su impacto positivo.

En Aragón esta materia está claramente falta de desarrollo, no habiéndose reconocido un derecho subjetivo expreso a la vivienda, al igual que no se establecen medidas efectivas a través de las cuales hacer frente a las dificultades de vivienda que experimentan muchos ciudadanos, quedando patente que todavía resta un gran recorrido en esta materia.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

### 1. LIBROS Y REVISTAS

- ARIAS MARTÍNEZ, M.A. «Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, nº 11, 2019, págs. 106-121.
- CASADO CASADO, L. «El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa. Especial referencia a Cataluña», en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 20, 2014, págs. 319-365.
  - CASTRO SALGADO, A, «El derecho a la vivienda, panorama desde el Estatuto de Autonomía de Aragón» en *Estatuto de Autonomía de Aragón. Políticas públicas ante el nuevo marco estatutario*, Barroso Ara (coord.), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2010, págs. 655-694.
  - DONAIRE VILLA, F.J. «Las competencias legislativas de Estado y Comunidades Autónomas sobre expropiación forzosa(a propósito de las SSTC 37/1987, de 26 de marzo, y 186/1993, de 7 de junio)», en *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, nº 12-13, 1994-1995, págs. 71-90.
  - Instituto Nacional de Estadística. (18 de abril de 2013). Censos de Población y Viviendas 2011. Edificios y viviendas. Datos provisionales. <https://www.ine.es/prensa/np775.pdf>
  - MOREU CARBONELL, E, «Función social de la propiedad y viviendas vacías. Diez preguntas y respuestas para el debate», en *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente*, Paleo Mosquera (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, págs. 183-207.
  - PISARELLO, G. «El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales», en *Revista catalana de dret públic*, nº 38, 2009, págs. 2-13.
  - SIMÓN, P. y CLAVERÍA, S. «Vivienda y emancipación juvenil», en Resumen ejecutivo Informe Juventud en España 2020, Pérez Díaz (dir), 2020, pág., 20.

- TORNOS MAS, J. « El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad», en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 99-100, 2014, págs. 2853-2871.

## 2. LEGISLACIÓN

- Constitución Española (BOE núm. 311, de 29/12/1978)
- 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. (BOE núm. 261, de 31/10/2015)
- Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura. (BOE núm. 116, de 15 de mayo de 2019)
- Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra. (BOE núm. 132, de 31 de mayo de 2010)
- Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda. (BOE núm. 166, de 13 de julio de 2015) (Euskadi)
- 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. (BOE núm. 195, de 15 de agosto de 2015)
- Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria. (BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1984) (Andalucía)
- Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía. (BOE núm. 9 de 11 de enero de 1982)
- Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra. (BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982)
- Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. (BOE núm. 351, de 17/12/1954)
- Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears. (BOE núm. 169, de 13 de julio de 2018)

- Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. (BOE núm. 50, de 27 de febrero de 2008) (Cataluña)
- 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. (BOE núm. 59, de 09/03/2004)
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. (BOE núm. 236, de 01/10/1980)
- Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. (BOE núm. 97, de 23/04/2007)
- Proyecto de Ley de Vivienda de Aragón de 2018.

### 3. JURISPRUDENCIA

- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) número 166/1986, de 19 de diciembre (ECLI:ES:TC:1986:166)
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) número 37/1987, de 26 de marzo (BOE-T-1987-9279)
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) número 152/1988, de 20 de julio (ECLI:ES:TC:1988:152)
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) número 173/1998, de 18 de agosto de 1998 (BOE-T-1998-20050)
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) número 16/2018, de 23 de marzo de 2018 (BOE-A-2018-4148)
- Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) número 4/2019, de 17 de enero de 2019. (BOE-A-2019-2030)
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Contencioso) número 535/2011, de 22 julio de 2011. ECLI:ES:TSJCAT:2011:10211