

CRISTINA ARGELICH COMELLES

LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS

Prólogo de
Isabel Zurita Martín
y
Carlos Lasarte Álvarez

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2017

ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO	9
ABREVIATURAS UTILIZADAS	13
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO I. CATEGORIZACIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA	23
1. CONCEPTO Y CATEGORIZACIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA.....	23
1.1. El contrato forzoso	23
1.2. El arrendamiento forzoso de vivienda: sus manifestaciones.....	29
1.2.1. La constitución forzosa del arrendamiento de vivienda.....	30
1.2.2. La prórroga forzosa como forma de arrendamiento forzoso	36
2. BREVE CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO EN ESPAÑA Y EN EL DERECHO COMPARADO.....	37
3. LA CONSTITUCIÓN FORZOSA DEL ARRENDAMIENTO COMO FORMA DE ARRENDAMIENTO FORZOSO: SU OBJETO, SUJETOS Y CONTENIDO CONTRACTUAL	46
4. LA PRÓRROGA COMO FORMA DE EJECUCIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO	53
CAPÍTULO II. CONFIGURACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DE VIVIENDAS	69
1. LA ACTUALIZACIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA: LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS.....	69

	Pág.
2. EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS	73
2.1. Objeto de la expropiación: el uso o el usufructo de la vivienda deshabitada.....	74
2.2. El objeto de la expropiación temporal del usufructo en la Ley 18/2007 de Cataluña	78
2.3. El objeto de la expropiación temporal del usufructo en el Decreto-ley 1/2015 de Cataluña	78
2.3.1. Supuesto de hecho habilitador de la expropiación temporal del usufructo	78
2.3.2. Justificación de la deshabitación	89
2.3.3. Supuesto de hecho habilitador de la expropiación temporal del usufructo	92
2.3.4. Las condiciones de habitabilidad y su exigibilidad en el momento del arriendo	95
2.4. El objeto de la expropiación temporal del uso en la Ley 4/2016 de Cataluña	103
2.5. El objeto de la expropiación temporal del uso en la Ley 4/2013, de Andalucía, en la Ley Foral 24/2013, de Navarra, en la Ley 2/2014, de Canarias, y en la Ley 3/2015, del País Vasco	104
2.5.1. Supuesto de hecho habilitador de la expropiación temporal del uso de viviendas.....	105
2.5.2. Una especialidad del supuesto de hecho habilitador: el arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas de la Ley 3/2015, del País Vasco	106
2.5.3. Exclusiones de la expropiación temporal del uso de viviendas	108
2.6. El objeto de la expropiación temporal del uso en la Ley 2/2017, de la Comunitat Valenciana, y en la Ley 2/2017, de Extremadura	110
3. LOS SUJETOS Y EL CONTENIDO CONTRACTUAL DEL ARRENDAMIENTO FRUTO DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS	113
3.1. Sujetos de la expropiación temporal del uso de viviendas	114
3.1.1. La Administración expropiante: la parte arrendadora	115
3.1.2. El sujeto expropiado: nudo propietario y poseedor mediato ..	122
3.1.3. El beneficiario: la parte arrendataria	126
3.2. Contenido contractual del arrendamiento dimanante de la expropiación temporal del uso de viviendas	133
3.2.1. Destino de la vivienda al uso pactado	137
3.2.2. La fianza: atención especial a la problemática generada por su depósito obligatorio.....	139
3.2.3. Obras de mejora.....	145

	Pág.
3.2.4. El subarrendamiento: la limitación del subarrendamiento total para evitar la derogación práctica de los requisitos exigidos al beneficiario del arrendamiento.....	149
3.2.5. Sustitución del arrendatario: especial referencia a la naturaleza privativa del arrendamiento celebrado constante matrimonio	151
4. REQUISITOS GENERALES DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DE VIVIENDAS	159
4.1. Procedimiento expropiatorio de urgencia: la declaración de interés social.....	164
4.2. La indemnización expropiatoria y la ocupación de la vivienda expropiada.....	167
4.3. Garantías económicas del justiprecio: la responsabilidad por demora en el pago del justiprecio.....	171
4.4. El derecho de reversión como garantía sustancial de la expropiación ante su falta de consecución.....	172
4.4.1. Falta de ejecución de la finalidad de la expropiación	174
4.4.2. Exceso de expropiación en las viviendas expropiadas.....	176
4.4.3. Desafectación originaria o sobrevenida de la vivienda a su finalidad: el uso habitacional mediante un arrendamiento... ..	177
4.5. El Registro de la Propiedad y la expropiación forzosa: especial referencia a los terceros adquirentes.....	180
4.6. Control administrativo y judicial del ejercicio de la potestad expropiatoria	180
5. SINGULARIDADES EN LA EJECUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE LAS NORMAS DE EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS	184
5.1. Especialidades de la Ley 18/2007 de Cataluña.....	184
5.2. Especialidades del Decreto-ley 1/2015 de Cataluña	186
5.3. Especialidades de la Ley 4/2016 de Cataluña.....	189
5.4. Especialidades de la Ley 4/2013, de Andalucía, de la Ley Foral 24/2013, de Navarra, de la Ley 2/2014, de Canarias, y de la Ley 3/2015, del País Vasco.....	191
5.4.1. Procedimiento contradictorio de declaración de viviendas deshabitadas	191
5.4.2. Procedimiento de expropiación forzosa de carácter temporal del uso de las viviendas deshabitadas.....	197
5.5. Especialidades del arrendamiento forzoso de la vivienda deshabitada previsto en la Ley 3/2015 del País Vasco	203
5.6. Especialidades de la Ley 2/2017, de la Comunitat Valenciana, y de la Ley 2/2017, de Extremadura	204
6. INEFICIENCIA DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS COMO MECANISMO CONSTITUTIVO DE UN ARRENDAMIENTO.....	207

	Pág.
7. LA FORMACIÓN Y LA EJECUCIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO EN EL DERECHO COMPARADO	213
7.1. La formación y la ejecución del arrendamiento forzoso en el Reino Unido: las Empty Dwelling Management Orders u órdenes de gestión de viviendas vacías	214
7.2. La formación y la ejecución del arrendamiento forzoso en Francia...	216
7.2.1. Ejecución de la ocupación de espacios habitacionales vacantes.....	216
7.2.2. Ejecución de la requisición temporal del usufructo de las viviendas vacías cuya titularidad pertenezca a una persona jurídica	218
7.3. La formación y la ejecución del arrendamiento forzoso en Bélgica...	219
7.3.1. Ejecución de la gestión pública de vivienda o requisa blanda.....	219
7.3.2. Ejecución de la requisición de viviendas deshabitadas.....	227
 CAPÍTULO III. CONSTITUCIONALIDAD DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA	 233
1. CONSIDERACIONES INICIALES	233
2. LA COMPATIBILIDAD DEL DERECHO DE PROPIEDAD CON EL ARRENDAMIENTO FORZOSO	233
2.1. Concepto y configuración del derecho de propiedad.....	233
2.2. La función social del derecho de propiedad: las limitaciones, cargas y obligaciones del derecho de propiedad	236
2.3. La reserva de ley estatal y el reparto competencial de la regulación relativa al derecho de propiedad.....	241
2.4. El concepto constitucional de expropiación forzosa	242
3. EL DERECHO A LA VIVIENDA Y SU ENCAJE EN EL ARRENDAMIENTO FORZOSO	244
4. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO.....	258
4.1. Posicionamiento constitucional sobre la constitución forzosa y la prórroga forzosa: especial referencia a la STC 89/1994 de 17 de marzo	259
4.2. Constitucionalidad de la expropiación temporal del uso de viviendas	262
4.2.1. Las particularidades de la expropiación temporal del uso en la Ley 4/2013, de Andalucía, en la Ley Foral 24/2013, de Navarra, en la Ley 2/2014, de Canarias, en la Ley 3/2015, del País Vasco, en la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, y en la Ley 2/2017, de Extremadura.....	264
4.2.2. La STC 93/2015 de 14 de mayo, sobre la constitucionalidad del Decreto-ley 6/2013 de Andalucía	268

	Pág.
4.2.3. Los elementos del análisis de la constitucionalidad de la expropiación temporal del usufructo en la Ley 18/2007 y en el Decreto-ley 1/2015 de Cataluña	272
4.2.4. Los elementos del análisis de la constitucionalidad de la expropiación temporal del uso de la Ley 4/2016 de Cataluña...	273
CAPÍTULO IV. ALTERNATIVAS A LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DE VIVIENDAS	275
1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....	275
2. INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS DE LEGE LATA AL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA	276
2.1. Suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables: la cesión por efecto legal del uso de la vivienda objeto de la ejecución	277
2.1.1. Supuesto de hecho habilitador: la deuda, el proceso y el bien hipotecado	280
2.1.2. Ámbito de aplicación temporal.....	283
2.1.3. Ámbito de aplicación personal: el adjudicatario y el deudor hipotecario.....	284
2.1.4. Naturaleza jurídica de la cesión del uso posterior a la suspensión y distinción de sus figuras afines: la expropiación forzosa y el comodato forzoso.....	292
2.1.5. El derecho de habitación legal tácito y su inscribibilidad en el Registro de la Propiedad.....	298
2.1.6. La ejecución ordinaria posterior a la suspensión: en particular, los intereses moratorios	299
2.2. Arrendamiento derivado de la dación en pago de la vivienda en aplicación del Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras	303
2.2.1. El Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras: especial referencia a los sujetos pasivos de las medidas contenidas	303
2.2.2. La dación en pago de la vivienda habitual y el arrendamiento que origina	304
2.3. La propuesta de arrendamiento social previa a la ejecución hipotecaria de la Ley 24/2015 de Cataluña.....	308
2.3.1. Sujetos de la propuesta de arrendamiento social.....	309
2.3.2. Los estadios de la propuesta de arrendamiento social	310
2.4. La cesión obligatoria de viviendas de la Ley 24/2015, de Cataluña, y de la Ley 10/2016, de Aragón.....	312
2.5. La obligación de realojamiento de personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial de la Ley 4/2016 de Cataluña	315
2.6. El arrendamiento con opción de compra para evitar el lanzamiento del deudor hipotecario de la Ley 2/2017 de la Comunitat Valenciana: especial referencia a la renta y la prórroga del arrendamiento	317

	Pág.
2.7. El impuesto sobre las viviendas deshabitadas previsto en Cataluña, en el País Vasco y en Navarra	319
2.7.1. El impuesto sobre las viviendas vacías con la finalidad de adquirir viviendas para su arrendamiento social previsto en la Ley 14/2015 de Cataluña.....	320
2.7.2. El canon por vivienda deshabitada de la Ley 3/2015 del País Vasco	326
2.7.3. El impuesto sobre las viviendas deshabitadas de la Ley Foral 31/2013 de Navarra.....	326
2.7.4. Constitucionalidad del impuesto sobre las viviendas vacías	328
3. PROPUESTAS <i>DE LEGE FERENDA</i> ALTERNATIVAS AL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA	333
3.1. El arrendamiento forzoso de vivienda por fases: especial referencia a la ejecución subsidiaria.....	334
3.2. La expropiación temporal del uso de viviendas como procedimiento especial	338
3.3. Las formas de gestión de viviendas vacías cercanas al arrendamiento forzoso en el Derecho comparado: la posibilidad de articular las medidas del Reino Unido	338
BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	341

PRÓLOGO

La obra que, de manera dual, tenemos la satisfacción de prologar representa el fruto más significativo de la investigación que, tras años de esfuerzo y sereno estudio, llevó a buen término su autora, Cristina ARGELICH COMELLES, como trabajo monográfico de su tesis doctoral que bajo el título de El arrendamiento forzoso de vivienda, fue defendida en la Universidad de Lleida en los primeros días de marzo de 2017. Nuestra satisfacción se duplica porque ambos prologuistas fuimos partícipes de la misma, en un caso como Codirectora de la tesis —junto a la Dra. M.^a José PUYALTÒ FRANCO—, y en otro como presidente del Tribunal que la juzgó y la evaluó con la máxima calificación.

El libro que ahora presentamos, bajo el título La expropiación temporal del uso de viviendas, ofrece al lector el trabajo de mayor originalidad que ha resultado de la investigación de la autora, en cuanto aporta la visión rigurosamente actualizada del arrendamiento forzoso en cuanto posible instrumento de facilitación del acceso a la vivienda, para determinados sectores de la población, en distintos momentos históricos y diversos contextos económicos.

La diferente óptica desde la que se trata el tema justifica que el título de este libro no coincida plenamente con el de la referida tesis doctoral, que puede considerarse un tratado sobre el arrendamiento forzoso en su generalidad, dentro del que se contextualiza la expropiación temporal del uso de viviendas para cederlas en arrendamiento. Así, mientras en la tesis doctoral se analizaba en profundidad las dos manifestaciones en las que han desembocado a lo largo del tiempo las medidas de arrendamiento forzoso —por una parte, la constitución forzosa y, por otra, la prórroga forzosa—, el libro se centra en la expropiación del uso de viviendas, a la que la autora califica de «actualización» del arrendamiento forzoso, por tra-

tarse del resurgimiento de este tipo de medidas, al publicarse tal relación jurídica mediante la expropiación forzosa y la intervención de la Administración como parte del contrato, posición que no ostentaba en el ámbito de las dos medidas anteriores.

Porque lo cierto es que, si de forma abundante se ha escrito sobre el arrendamiento forzoso, nunca se había tratado monográficamente ni el arrendamiento forzoso de vivienda de forma global, ni la expropiación temporal de viviendas en particular. Lo que hace, pues, más original y trascendente la obra que nos honramos en presentar, en cuanto representa la oportunidad de contar con un trabajo científico que actualiza el denostado arrendamiento forzoso, analizando en ese contexto las medidas que desde la Administración se han ido tomando en los últimos años para facilitar el acceso a la vivienda de colectivos especialmente sacudidos por la crisis económica que se iniciara en 2007.

La originalidad de la obra no es lo único, sin embargo, que distingue o hace trascender este libro, pues, junto al tratamiento original del tema, en efecto, y de manera sobresaliente, debe observarse la clarividencia con la que su autora va desgranando los conflictos derivados de la aplicación de las medidas expropiatorias del uso, con fines de arrendamiento forzoso de vivienda, tomadas recientemente por diversas normativas autonómicas. La Dra. ARGELICH estudia, sistemática y ordenadamente, la compatibilización de las normas de arrendamientos urbanos cuando el arrendamiento se crea con posterioridad a la expropiación temporal del uso, realizando propuestas de aplicación oportuna de tales normas a las especialidades del caso que se aborda. Resulta, por tanto, particularmente relevante en la obra la configuración de la expropiación temporal del uso de viviendas, a la que se dedica el capítulo segundo del libro, en el que debe destacarse, a nuestro entender, el tratamiento de Derecho comparado que se realiza, tomando como referencia especial las legislaciones al respecto de Reino Unido, Francia y Bélgica.

Debemos hacer mención, finalmente, a los aspectos que, entendemos, cualifican esta obra con aún mayor grado de distinción: por un lado, su claridad expositiva, y, por otro, la formulación de propuestas alternativas a las medidas estudiadas. Ciertamente, la pluma de la autora es ágil, certera y de gustosa lectura; pero lo más iluminativo de la obra es, sin duda, la contextualización en el ámbito del estudio del arrendamiento forzoso en todas sus manifestaciones de los instrumentos alternativos de lege data al arrendamiento forzoso de vivienda —como, entre otros, la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables o el arrendamiento derivado de la dación en pago de la vivienda hipotecada—, y las propuestas de lege ferenda planteadas por la Dra. ARGELICH como solución a los problemas de acceso a la vivienda analizados y no convenientemente solventados por el legislador.

Este libro, en definitiva, refleja la personalidad científica de su autora: exhaustiva en el estudio y valiente en la aportación de ideas. Así pues, además de congratularnos con la Dra. ARGELICH COMELLES de la aparición de su primera obra monográfica, gustosamente recomendamos su análisis y lectura, de indudable utilidad tanto en el ámbito académico como posiblemente, de manera incrementada, para los prácticos del Derecho y para quienes, en el ámbito político, pudieran o debieran tener en cuenta las sugerencias y propuestas que dimanen de un estudio hecho en profundidad y con profusión de propuestas concretas sobre la expropiación temporal del uso de viviendas en algunos de los supuestos considerados.

Jerez de la Frontera y Madrid, 20 de diciembre de 2017.

Isabel ZURITA MARTÍN
Catedrática de Derecho Civil
Universidad de Cádiz

Carlos LASARTE ÁLVAREZ
Catedrático de Derecho Civil
UNED-Madrid

INTRODUCCIÓN

En palabras de DÍEZ-PICAZO¹, «[u]no de los problemas que con mayor intensidad y hondura preocupa a la ciencia jurídica contemporánea es el de la intervención del Estado en el derecho patrimonial». En el primer estudio de un jurista español sobre los contratos forzosos y la crisis en la autonomía de la voluntad que suponían, fue esa preocupación la que le llevó a apreciar que «[l]os moldes clásicos son inservibles para recoger esta realidad. [...] Esta inservibilidad produce una honda confusión en la propia ciencia del Derecho y en seguida se oyen voces que pregonan su decadencia». Sesenta años después de esta afirmación podemos constatar que esta realidad que se pretendía decadente se ha acentuado, y que la intervención de la Administración en las relaciones jurídico-privadas posee cada vez más relevancia.

En el ámbito de la vivienda dicha intervención se ha focalizado en la aplicación de unas medidas de arrendamiento forzoso, que se expresan en dos manifestaciones: por una parte, la constitución forzosa, consistente en la imposición administrativa del deber de celebrar un contrato de arrendamiento; y, por otra parte, la prórroga forzosa, que implica la continuación forzosa por efecto legal de un contrato de arrendamiento celebrado voluntariamente. A estas medidas, de las cuales solamente resta vigente la prórroga forzosa para los contratos de arrendamiento de vivienda celebrados con anterioridad a 9 de mayo de 1985, se le suma lo que puede considerarse su actualización: la expropiación temporal del uso de viviendas para cederlas en arrendamiento. Este instrumento centrará el objeto de análisis de la presente monografía porque supone el resurgimiento de las medidas de arrendamiento forzoso, al publicarse tal relación jurídica mediante la

¹ L. DÍEZ-PICAZO, «Los llamados contratos forzosos», *Anuario de Derecho Civil*, vol. 9, 1, 1956, pp. 85-86.

expropiación forzosa y la intervención de la Administración como parte del contrato, una posición que no ostentaba en las dos medidas anteriores.

Todas las manifestaciones de arrendamiento forzoso impulsadas desde el siglo XVIII no han sido suficientemente efectivas para solucionar el problema de acceso a la vivienda, puesto que se han articulado como soluciones de contingencia ante determinados contextos —de escasez en un primer momento y de sobreoferta en la actualidad—, así como en atención a la capacidad económica de los beneficiarios, especialmente en momentos de crisis económica como el actual. Desde esta hipótesis, el objeto de este trabajo consistirá en el análisis de las manifestaciones de arrendamiento forzoso, que fueron previstas hasta el Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, y principalmente las referidas a la legislación autonómica de expropiación temporal del uso de viviendas vacías de Andalucía, Navarra, Canarias, Cataluña, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura. En este sentido, es oportuno destacar que no existe un trabajo monográfico previo sobre el arrendamiento forzoso de vivienda en general, ni sobre la expropiación temporal de viviendas en particular, lo que justifica su pertinencia desde el punto de vista científico.

Con la finalidad de contextualizar el objeto de la investigación, resulta necesario el conocimiento de los datos judiciales y estadísticos como expresión objetiva del grave problema de acceso a la vivienda que se produce en la actualidad. Desde el año 2008, se han realizado en España 656.211 ejecuciones hipotecarias y 477.407 lanzamientos, según datos del Consejo General del Poder Judicial². El último Censo de Población y Viviendas³ del año 2011 reveló que existen 3.443.365 viviendas vacías, lo que representa un 19,04 por 100 del total de viviendas. Desde el primer Censo⁴ de Edificios y Viviendas de 1950, cuando ya se habían creado las medidas de constitución forzosa y de prórroga forzosa, el número de viviendas se ha triplicado y la cantidad de viviendas deshabitadas se ha octuplicado, en particular se ha incrementado un 10,8 por 100 en la última década⁵. A pesar de las medidas

² CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *La justicia dato a dato: año 2015. Estadística Judicial*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2016, pp. 57-58. Debe señalarse que estos datos no distinguen en función del régimen de tenencia, ni en el régimen de propiedad según si se encuentra sujeta a un préstamo hipotecario o no. Véase además, a falta del informe «La Justicia dato a dato 2016», la nota de prensa sobre los datos estadísticos de 2016: (<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Notas-de-prensa/Las-ejecuciones-hipotecarias-presentadas-en-los-juzgados-cayeron-un-29---en-2016>).

³ Instituto Nacional de Estadística, *Censo de Población y Viviendas 2011*, de 18 de abril de 2013, consultable en: http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_inicio.htm.

⁴ Instituto Nacional de Estadística, *Censo de edificios y viviendas*, t. I, Madrid, Hijos de E. Minuesa, 1950, pp. 19-21. En el primer censo de viviendas, el total de viviendas eran 6.370.280, mientras que las viviendas vacías correspondían a 150.920. El último censo de 2011 expresa que el total de viviendas es de 25.208.623 y el de viviendas vacías de 3.443.365.

⁵ Instituto Nacional de Estadística, *Censo de Población y Viviendas 1991*, de 1 de marzo de 1991, consultable en: <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe243&fi>

implantadas, no se ha mejorado el acceso a la vivienda ni se ha reducido significativamente el número de viviendas vacías, sino todo lo contrario.

Las estadísticas⁶ sobre vivienda de la Oficina Estadística de la Unión Europea —en adelante EUROSTAT— cuantifican en un 70,1 por 100 los europeos que residen en una vivienda en propiedad, mientras que en España este dato aumenta hasta el 78 por 100. El acceso a la vivienda en régimen de arrendamiento es todavía escaso en España porque representa el 21,2 por 100, situándose la media de los Estados miembros de la Unión Europea en el 29,9 por 100. Estos datos se distribuyen en el ámbito interno en una proporción de un 11,2 por 100 en arrendamiento ordinario y de un 10 por 100 en arrendamiento protegido, cuando la media europea supone un 19,1 por 100 y un 10,8 por 100 respectivamente.

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

A su vez, podemos sistematizar este análisis a partir de la estructura de esta monografía. El Capítulo Primero pretende ofrecer un concepto atemporal de arrendamiento forzoso, y por ende actualizado, así como examinar sus manifestaciones tradicionales: la constitución forzosa y la prórroga for-

le=inebase&L=0. El incremento del número total de viviendas en la última década ha sido del 20,3 por 100.

⁶ EUROSTAT, *Estadísticas sobre vivienda*, 2016, consultable en: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/es.

zosa. Cabe mencionar que, respecto de la prórroga forzosa, se prestará especial atención a las consecuencias de su aplicación, porque explica en buena medida que en la actualidad la protección al arrendatario se exprese con el plazo mínimo y la prórroga del contrato de arrendamiento, o mediante la subrogación y los límites a la misma. Posteriormente, se atenderá a la configuración de la expropiación temporal del uso de viviendas en el Capítulo Segundo. El método analítico-descriptivo y el método comparado, en relación con la legislación del Reino Unido, Francia y Bélgica, servirán al análisis del objeto, los sujetos, el contenido contractual, la formación y la ejecución de la expropiación temporal de viviendas. Finalmente, se valorará la eficiencia de este mecanismo expropiatorio como instrumento constitutivo de un arrendamiento.

Llegados a este punto, en el Capítulo Tercero se emitirá un pronunciamiento expreso sobre la constitucionalidad del arrendamiento forzoso, que se encuentra especialmente cuestionada en el ámbito de la expropiación temporal del uso de viviendas, tras el análisis de la compatibilidad del derecho de propiedad y del derecho a la vivienda con el arrendamiento forzoso. A partir del estudio de los tres instrumentos que imponen un arrendamiento, y una vez han sido valorados los efectos de su aplicación, se plantearán unos mecanismos alternativos en el Capítulo Cuarto, porque es necesario no solo investigar sobre el arrendamiento forzoso sino proponer mejoras al respecto. En este sentido, podemos identificar unos instrumentos alternativos *de lege lata* al arrendamiento forzoso de vivienda, relativos a: la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables; el arrendamiento derivado de la dación en pago de la vivienda en aplicación del Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras; la propuesta de arrendamiento social previa a la ejecución hipotecaria; la cesión obligatoria de viviendas; la obligación de realojamiento en determinados supuestos de personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial; el arrendamiento con opción de compra para evitar el lanzamiento del deudor hipotecario; y el impuesto sobre las viviendas vacías. Asimismo, también se formularán unas alternativas *de lege ferenda*, integradas por: una propuesta de arrendamiento forzoso ejecutada por fases, que permite evitar los problemas derivados de la aplicación del arrendamiento forzoso; la posibilidad de articular un nuevo procedimiento expropiatorio expreso en este ámbito; y la incorporación como *legal transplant* de las formas de gestión de viviendas vacías del Derecho comparado en España, en particular las del Reino Unido.

La contribución científica que se propone consiste en el examen completo del régimen jurídico y aplicación del arrendamiento forzoso en todas sus manifestaciones, con especial atención a la legislación de expropiación temporal de viviendas, para ofrecer una visión exhaustiva a la vez que global de estas medidas. La formulación de unas propuestas alternativas

supone la consecuencia derivada del objeto de análisis de este trabajo, por cuanto es necesario realizar una revisión crítica de lo que ha representado y representa el arrendamiento forzoso.

La legislación de arrendamiento forzoso, en términos generales, ha ido a remolque del contexto económico. A resultas de esta situación, la pretendida aptitud para el largo plazo que debería tener una regulación en esta materia se desvanece ante la necesidad de aportar soluciones, como puede observarse en los breves periodos de vigencia de la normativa de arrendamientos urbanos hasta la aprobación de la primera Ley de Arrendamientos Urbanos de 1946 y en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas. La continuidad en la acción pública en materia de vivienda es relevante porque, si bien no se ha planificado para el largo plazo, ha puesto de manifiesto que existe un problema aún pendiente de una solución concluyente. Las diferentes disposiciones que han tratado de favorecer el acceso a la vivienda han mostrado la excesiva rapidez y falta de reflexión sobre qué mecanismos se deben adoptar. Fruto de la evolución normativa, tendente al equilibrio de las partes, ahora el acento se sitúa en la protección al arrendador, por la ineficacia de las medidas protectoras del arrendatario. La constante búsqueda del equilibrio entre las partes del arrendamiento tiene su reflejo en la discordancia entre el derecho constitucional a la vivienda y la realidad regulada, porque el mandato de los poderes públicos y la finalidad de su acción no consiste en proporcionar una vivienda, sino en favorecer su acceso. En consecuencia, el propósito subyacente en la normativa no ha cambiado pero sí los medios empleados, pasando del arrendamiento forzoso a la expropiación del uso con la pretensión de encontrar un mecanismo adecuado para el cumplimiento de esta finalidad. Como reflexión previa a este estudio, resulta oportuno apuntar que, si bien es cierto que la intervención pública debe ir encaminada a reequilibrar a las partes del arrendamiento, porque la autonomía de la voluntad se ha demostrado insuficiente, esta intervención debe informarse de la proporcionalidad necesaria para que el cumplimiento de ese fin no conlleve agravios excesivos, un elemento que se revelará como esencial a lo largo de este trabajo.

CAPÍTULO I

CATEGORIZACIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA

1. CONCEPTO Y CATEGORIZACIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO DE VIVIENDA

El arrendamiento forzoso de vivienda y sus manifestaciones constituyen el objeto de análisis de este Capítulo. En este sentido, la categoría contractual de los contratos forzosos enmarca al arrendamiento forzoso de vivienda, por cuanto en esta se circunscribe. Mediante el estudio de dicha categoría contractual, se establecerán las características del arrendamiento forzoso de vivienda, actualizando su teorización por la evolución normativa. Una vez sentados los fundamentos del arrendamiento forzoso de vivienda, se analizará el régimen jurídico de las diferentes expresiones, focalizadas en la constitución forzosa y la prórroga forzosa, prestando especial atención a los problemas de aplicación que han tenido ambas modalidades.

1.1. El contrato forzoso

Los contratos que cuestionan abiertamente la autonomía de la voluntad se integran por el contrato forzoso o impuesto y el contrato dictado, dirigido o normado, al que se atenderá posteriormente. El contrato forzoso¹ es

¹ En la doctrina americana, con la denominación «*compulsory contracts*», se remarca el carácter coactivo en cuanto a la formación del contrato. A. LENHOFF, «The Scope of Compulsory Contracts Proper», *Columbia Law Review*, 43, 1943, p. 586, explicó que los contratos forzosos son aquellos que una persona realiza porque se encuentra bajo la obligación legal de llegar a un acuerdo: «*[w]hen a person is under a legal, and enforceable, duty to enter into an agreement with another we speak of such an agreement as a compulsory contract*». Sobre la distinción

una categoría contractual nacida en la doctrina alemana² como *Kontrahierungszwang*, en contraposición al contrato dictado o *diktierter Vertrag*. El esquema de este contrato se concreta en que una norma con rango de ley habilita a la Administración a imponer como acto debido a un sujeto la formación de un contrato *ex novo*, a favor de una persona beneficiaria, pudiendo imponer parte de sus efectos. La concepción del contrato forzoso ha evolucionado³, puesto que en un principio también se incluía la obligación de celebrar un contrato y la determinación de su contenido por completo. Esta noción no tiene cabida en la actualidad porque en la práctica se deroga la autonomía de la voluntad y por tanto no puede hablarse de *contrato*.

Del concepto amplio ofrecido inicialmente se infiere que el acento recaía tanto en la formación del contrato como en los efectos del contrato. De esta manera, también es posible hablar de contrato forzoso cuando una norma obliga a seguir ejecutando los efectos de un contrato perfeccionado volun-

entre contrato forzoso y normado, atiéndanse C. LASARTE ÁLVAREZ, *Principios de Derecho Civil III. Contratos*, Madrid, Marcial Pons, 2015, pp. 86-87, y L. DíEZ-PICAZO, «Los llamados contratos forzosos», *op. cit.*, p. 103.

² El contrato forzoso ha sido categorizado en la doctrina alemana, que fue la creadora del concepto, como *Kontrahierungszwang*, es decir, la obligación de contratar. Por su parte, en la doctrina francesa ha recibido la denominación de *contrat imposé*, esto es, el contrato impuesto, y en la doctrina americana como *compulsory contract* o contrato obligatorio. El primer estudio del contrato forzoso es de H. C. NIPPERDEY, *Kontrahierungszwang und diktierter Vertrag*, Jena, Keip, 1920, p. 7, quien definió el contrato forzoso como aquel que se crea sobre la base de una norma del ordenamiento jurídico que impone a un sujeto, en interés de una persona beneficiaria, o bien un contrato en particular, o la obligación de celebrarlo con un contenido determinado o por determinar, un concepto demasiado amplio porque si se deroga la autonomía de la voluntad no es posible hablar de contrato. «*Kontrahierungszwang ist die auf Grund einer Norm der Rechtsordnung einem Rechtssubjekt ohne seine Willensbildung im Interesse eines Begünstigten auferlegte Verpflichtung, mit diesem einen Vertrag bestimmten oder von unparteiischer Seite zu bestimmenden Inhaltes abzuschliessen*». J. BUSCHE, *Privatautonomie und Kontrahierungszwang*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1999, pp. 234-256. A tenor de P. DURAND, «La contrainte légale dans la formation du rapport contractuel», *Revue trimestrielle de droit civil*, 73, 1944, p. 79, el contrato forzoso es aquel contrato cuya celebración viene impuesta por la ley a una persona a favor de una persona beneficiaria, pudiendo escoger la contraparte y fijar las cláusulas del contrato y el tiempo y lugar de celebración, es decir, sin que la imposición afecte a los efectos del contrato: «[p]arfois la loi impose à une personne la conclusion d'un contrat, sans donner à une autre, en contre-partie, le droit d'obtenir à son profit la conclusion de la convention. L'intéressé est libre de choisir le cocontractant, il peut même ordinairement fixer librement les clauses de l'acte et les conditions externes de temps et de lieu qui accompagnent la conclusion de l'acte».

³ J. LÓPEZ SANTA MARÍA, «El contrato forzoso o impuesto», *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, 59, 1975, pp. 61-62, expresaba que «[e]l contrato forzoso es aquel que la autoridad, de ordinario el legislador, obliga a celebrar, desapareciendo, entonces, la llamada libertad de no contratar». Cabe matizar esta definición porque no es el legislador quien obliga, sino que mediante la disposición normativa correspondiente se habilita a la Administración, por ser el único ente con potestad suficiente para imponer la celebración del contrato forzoso, bajo apercibimiento de imponer sin contrato la misma relación jurídica. Por su parte, X. O'CALLAGHAN MUÑOZ, *Compendio de Derecho Civil*, t. II. Derecho de obligaciones, vol. 1. Teoría General de la obligación, del contrato y del acto ilícito, Madrid, Editoriales de Derecho Reunidas, 1988, p. 268, explica que los contratos forzosos «[s]on contratos en los que se impone el deber de celebrar. Son contratos, pero que van precedidos por el deber de celebrarlos».

tariamente más allá del plazo pactado⁴. En la concepción actual de contrato forzoso, una norma legal habilita a la Administración a imponer dicho contrato y, si lo estima oportuno, también podrá determinar parte de sus efectos, así como prorrogarlos; dicha imposición se realiza en interés de una persona beneficiaria, que motiva esta actuación pública.

Desde un punto de vista dogmático, la expresión *contrato forzoso* puede resultar contradictoria⁵, puesto que la autonomía de la voluntad integra el término *contrato* y la imposición como acto debido incide en el otorgamiento del contrato, un otorgamiento que será *forzoso*, o en su prórroga. Por este motivo, aunque no se imponga el contenido contractual, supone una afectación notable de la autonomía de la voluntad⁶. El contrato forzoso representa una medida *excepcional* porque no tiene ni carácter general, requiriendo de una norma que habilite a imponerlo en un determinado supuesto, ni fuerza expansiva, puesto que desplegará sus efectos sobre unas determinadas partes.

Conviene distinguir la imposición de la celebración forzosa de un contrato y la continuación forzosa de un contrato perfeccionado voluntariamente. En el caso de la celebración forzosa existe un deber, y por tanto es susceptible de incumplimiento, procediendo una vía de apremio para cumplir con la ejecutoriedad de este acto heterónomo, que consistirá en última instancia en la imposición de la relación jurídica sin contrato por parte de la Administración. En cambio, ese deber se encuentra mucho más diluido en el ámbito de la continuación forzosa, porque el contrato ya existe y ya produce efectos, y lo que se impone a las partes es la continuación de su existencia y de algunos de sus efectos. Por ello, en la práctica parece difícil su incumplimiento, debido a que habitualmente la parte beneficiaria se hallará en posesión del objeto del contrato, y así la capacidad de objeción de la contraparte se desvanece. La ley posibilita la imposición del contrato forzoso o la prórroga forzosa del contrato, aunque de manera diferenciada. La constitución forzosa del contrato afecta a la autonomía de la voluntad en la fase de formación del contrato, porque su celebración se convierte en un acto debido⁷. Asimismo,

⁴ Véase *infra* apartado 1.2.2 de este Capítulo.

⁵ J. M. BASTIDAS GARCÍA y E. CARDONA BERMÚDEZ, «El comercio electrónico y la protección al consumidor en Venezuela», *Revista Electrónica de Estudios Telemáticos*, vol. 7, 1, 2008, p. 46, sobre esta contradicción expresan que «[a] simple vista parecen contradictorias las expresiones que los contratos provienen de la voluntad de las partes y a continuación señalar que hay contratos forzosos u obligatorios». Esta contradicción ya fue resuelta por M. ALBALADEJO, *Derecho Civil II. Derecho de Obligaciones*, Madrid, Edisofer, 2011, p. 440, cuando manifestó que «¿no es contradictoria en sí misma la idea de contrato forzoso? En mi opinión, no. Lo mismo que no es contradictoria la idea de pago o cumplimiento voluntario de la prestación *debida*; pago que es también un acto forzoso, en el sentido de *debido*».

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

⁷ M. ALBALADEJO, *Derecho Civil II*, *op. cit.*, pp. 439-440. C. LASARTE ÁLVAREZ, *Principios de Derecho Civil III*, *op. cit.*, pp. 55-62.

cabe que la ley incida en los efectos del contrato, como sucede si se prorroga la vigencia del contrato por imperativo legal. En el caso de la continuación forzosa de un contrato perfeccionado voluntariamente, la imposición puede alterar los efectos, puesto que el contrato ya se ha formado, teniendo como resultado que se modifican los derechos y deberes de las partes.

La extensión de la imposición puede detenerse en la obligación de celebrar el contrato o de continuarlo, o puede determinar de forma parcial los efectos de dicho contrato. En el caso de la imposición total, tanto de la existencia como de los efectos, estaríamos ante un caso de imposición de la relación jurídica; cuando la autonomía de la voluntad se suple por completo, ya no es posible hablar de contrato. Este elemento permite diferenciar los siguientes supuestos o categorías de contrato forzoso⁸. Por un lado, la imposición de la celebración de un contrato sin que se modifiquen sus efectos, en cuyo caso serán los mismos que los otorgados en un contrato libre o voluntario. Por otro lado, también conforma un contrato forzoso la obligación de la celebración del contrato junto con la determinación de parte de los efectos. Finalmente, constituye un contrato forzoso la continuación forzosa de un contrato perfeccionado voluntariamente⁹. La imposición del contrato es el elemento que distingue el contrato forzoso de las otras figuras contractuales que contradicen la autonomía de la voluntad. Por tanto, no integran la categoría de contrato forzoso:

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

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

⁹ Véanse *infra* apartados 1.2.2 y 3 de este Capítulo.