



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**LA EXPROPIACIÓN FORZOSA Y VIVIENDAS PARA
COLECTIVOS VULNERABLES: ¿PUEDE EL INTERÉS
SOCIAL JUSTIFICARLO?**

Isabel Muñoz Espina

5º E-3 B

Área de Derecho Administrativo

Madrid

Enero 2026

ÍNDICE.

LISTADO DE ABREVIATURAS.....	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA DE VIVIENDAS.....	9
1. EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SU FUNCIÓN SOCIAL	9
1.1. Artículo 33 CE	9
1.2. La función social de la propiedad inmobiliaria	10
1.3. Límites constitucionales al derecho de propiedad.....	11
2. EL DERECHO DE UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA.....	12
2.1. Artículo 47 CE.....	12
2.2. Naturaleza jurídica y alcance del derecho a la vivienda.....	12
2.3. Su proyección sobre las políticas públicas de vivienda.....	13
3. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL.....	14
3.1. Concepto y elementos esenciales.....	14
3.2. La Ley de Expropiación Forzosa de 1954	15
3.3. La utilidad pública y el interés social como presupuestos habilitantes.....	16
CAPÍTULO II. EL INTERÉS SOCIAL COMO FUNDAMENTO DE LA EXPROPIACIÓN DE VIVIENDAS	17
1. EL INTERÉS SOCIAL COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO 17	
1.1. Contenido y alcance.....	17
1.2. Riesgos de una interpretación expansiva.....	18
2. LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES HABITACIONALES COMO INTERÉS SOCIAL	20
2.1. La protección de colectivos vulnerables	20
2.2. Emergencia habitacional y exclusión social	21
2.3. ¿Interés social estructural o coyuntural?.....	21
3. LÍMITES CONSTITUCIONALES AL INTERÉS SOCIAL EN MATERIA DE VIVIENDA	22
3.1. Principio de proporcionalidad	22
3.2. Interdicción de la arbitrariedad	23
3.3. Seguridad jurídica.....	24
CAPÍTULO III. NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA SOBRE EXPROPIACIÓN DE VIVIENDAS PARA FINES SOCIALES	25

1.	NORMATIVA ESTATAL APLICABLE	25
1.1.	Ley de Expropiación Forzosa	25
1.2.	Legislación estatal en materia de vivienda	26
1.3.	Instrumentos alternativos a la expropiación.....	26
2.	NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE VIVIENDA SOCIAL.....	27
2.1.	Competencias autonómicas.....	27
2.2.	Análisis de las principales leyes autonómicas	28
2.3.	Medidas de expropiación temporal o uso forzoso.....	29
3.	CONFLICTOS COMPETENCIALES Y PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD.....	30
3.1.	Distribución de competencias Estado - Comunidades Autónomas.....	30
3.2.	Recursos de inconstitucionalidad relevantes.....	30
CAPÍTULO IV. GARANTÍAS JURÍDICAS DEL PROPIETARIO EXPROPIADO		31
1.	EL JUSTIPRECIO EN A EXPROPIACIÓN DE VIVIENDAS	31
1.1.	Criterios de valoración.....	31
1.2.	Problemas prácticos en su determinación.....	33
2.	EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO	34
2.1.	Declaración de interés social.....	34
2.2.	Participación y derechos del propietario.....	35
3.	TUTELA JUDICIAL EFECTIVA	36
3.1.	Control jurisdiccional de la expropiación	36
3.2.	Impugnación de la declaración de interés social.....	36
CAPÍTULO V. LA JURISPRUDENCIA SOBRE LA EXPROPIACIÓN DE VIVIENDAS PARA COLECTIVOS VULNERABLES		37
1.	JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	37
1.1.	Derecho de propiedad vs. Derecho a la vivienda	37
1.2.	Constitucionalidad de las expropiaciones con finalidad social.....	38
2.	JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO Y TRIBUNALES SUPERIORES.....	40
2.1.	Control del interés social.....	40
2.2.	Análisis de casos relevantes	41
3.	VALORACIÓN CRÍTICA DE LA JURISPRUDENCIA.....	42
3.1.	Tendencias interpretativas.....	42
3.2.	Grado de protección del derecho de propiedad.....	43

CAPÍTULO VI. VIABILIDAD JURÍDICA Y PROPUESTAS DE MEJORA	44
1. VIABILIDAD JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN DE VIVIENDAS PARA FINES SOCIALES	45
1.1. Requisitos	45
1.2. Riesgos jurídicos y límites actuales	46
2. PROPUESTAS NORMATIVAS Y DE POLÍTICA JURÍDICA	47
2.1. Mejora de la motivación del interés social	47
2.2. Refuerzo del principio de proporcionalidad	47
2.3. Alternativas menos invasivas al derecho de propiedad	48
3. HACIA UN MODELO EQUILIBRADO DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA.....	48
CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFÍA	51
1) LEGISLACIÓN	51
2) JURISPRUDENCIA.....	51
Tribunal Constitucional.....	51
Tribunal Supremo.....	52
3) OBRAS DOCTRINALES	53
4) RECURSOS DE INTERNET	56

LISTADO DE ABREVIATURAS

CE: Constitución Española

LEF: Ley de Expropiación Forzosa

TC: Tribunal Constitucional

TS: Tribunal Supremo

TSJ: Tribunal Superior de Justicia

STS: Sentencia del Tribunal Supremo

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

FJ: Fundamento Jurídico

BOE: Boletín Oficial del Estado

CCAA: Comunidades Autónomas

INTRODUCCIÓN

“La expropiación forzosa contempla el supuesto en que, decidida la colisión entre el interés público y el privado, en consideración a la lógica prevalencia del primero, resulta obligado arbitrar el procedimiento legal adecuado para promover jurídicamente la transmisión imperativa del derecho expropiado y para hacer, consecuentemente, efectiva en favor del particular la justa indemnización correspondiente.”¹

Originariamente, la expropiación forzosa de bienes inmuebles estaba orientada hacia aquellos terrenos o fincas de propietarios privados que eran necesarios para la construcción de obras públicas. No obstante, este instrumento se ha vinculado crecientemente a políticas de protección de colectivos vulnerables y a la efectividad del derecho a una vivienda digna.

Esta intensificación de la preocupación por las personas en situación de vulnerabilidad se debe a las crisis económicas, los procesos masivos de ejecución hipotecaria y el aumento de desahucios durante las últimas décadas, que han puesto en entredicho la capacidad del mercado para garantizar el acceso a la vivienda de determinados colectivos.

En esta situación, las administraciones públicas han considerado que es necesario actuar para rectificar las disfunciones del mercado de bienes raíces y asegurar que la propiedad cumpla con su función social. Es por ello, que se ha promovido la creación de normativas autonómicas extraordinarias como la expropiación temporal del uso de viviendas vacías² en Cataluña.

¹ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. I. Justificación de la reforma y nuevo ámbito legal de la expropiación. (BOE 17 de diciembre de 1954) [https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/(1)/con)

² Art. 15.1 Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial (BOE 18 de enero de 2017): “*Las administraciones públicas de Cataluña, por causa de interés social, de acuerdo con la normativa de expropiaciones, al efecto de dotarse de un parque social de viviendas asequibles en alquiler para atender a las necesidades de vivienda de las personas que se encuentran en situación de exclusión residencial o que están en riesgo de encontrarse en dicha situación, pueden llevar a cabo la expropiación forzosa del uso temporal de la vivienda, durante un período de cuatro años como mínimo y de diez años como máximo, de acuerdo con el artículo 72 de la Ley del Estado de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa*”. <https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2016/12/23/4>

En la actualidad, la expropiación forzosa es un tema controvertido debido a que, en ciertas ocasiones, se ha utilizado con fines políticos, más allá de las causas de utilidad pública e interés social general. Se está centrando el debate en la expropiación de grandes tenedores de vivienda³, en lugar de focalizarse en la construcción de viviendas por parte de las administraciones públicas destinadas a colectivos vulnerables.

Así, este estudio pretende analizar la viabilidad jurídica de la expropiación forzosa de viviendas para destinarlas a colectivos vulnerables. Se analizarán la normativa estatal y autonómica de aplicación y la jurisprudencia existente en la materia con la finalidad de formular propuestas al respecto. Además, se buscará probar la hipótesis de que, si se cumplen rigurosamente los requisitos de motivación, proporcionalidad y garantía del derecho a la propiedad, la expropiación forzosa de viviendas para ser destinadas a grupos vulnerables puede estar amparada en el interés social. No obstante, la práctica normativa y jurisprudencial muestra tensiones y límites legales significativos.

Sobre la base de lo anterior, el presente análisis está organizado de la siguiente manera. Como punto de partida, se examina el marco legal y constitucional de la expropiación forzosa de viviendas, prestando especial atención al derecho a una vivienda digna y apropiada, recogido en la Ley 12/2023, así como al derecho de propiedad y su función social; contextualizando, de esta manera, el estudio en el marco del Estado social y democrático de Derecho.

Seguidamente, se analiza el interés social como presupuesto habilitante de la expropiación, con especial énfasis en su formación como concepto jurídico indeterminado y en las restricciones constitucionales que supeditan su utilización en

³ Definición según el art. 3, apartado k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE 25 de mayo de 2023): “*Gran tenedor: a los efectos de lo establecido en esta ley, la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros. Esta definición podrá ser particularizada en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa*”. <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/05/24/12/con>

temas relacionados con la vivienda, especialmente cuando la expropiación busca atender las necesidades de vivienda de grupos vulnerables.

A continuación, se examina la normativa estatal y autonómica vigente, haciendo hincapié en las disposiciones de expropiación de viviendas que se encuentran en algunas normas autonómicas, además de los conflictos constitucionales y de distribución competencial que estas normativas han generado.

Posteriormente, el estudio se enfoca en las garantías legales del dueño expropiado, analizadas desde los puntos de vista procedimental y jurisdiccional, así como desde la perspectiva económica mediante el justiprecio. Se evalúa la eficacia real de los mecanismos de protección que están establecidos en el ordenamiento jurídico.

Por último, se analiza la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de los tribunales ordinarios en lo que respecta a la expropiación de viviendas para propósitos sociales. Esto tiene como propósito valorar si esta acción es jurídicamente viable y, con base en el estudio realizado, plantear propuestas que busquen alcanzar una equidad adecuada entre proteger el derecho de propiedad y garantizar a las personas con capacidades limitadas el acceso a la vivienda.

CAPÍTULO I. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA DE VIVIENDAS

1. EL DERECHO DE PROPIEDAD Y SU FUNCIÓN SOCIAL

1.1. Artículo 33 CE

En el Art. 33 CE⁴ se reconoce el derecho a la propiedad privada como derecho constitucionalmente protegido, aunque no de manera absoluta, puesto que no se recoge

⁴ Art. 33 CE (BOE 29 de diciembre de 1978):

“1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”
[https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

en la Sección Primera del Capítulo II. En el precepto constitucional se garantiza el derecho a la propiedad privada y a la herencia, al mismo tiempo que se determina la privación de los bienes y derechos que ampara este artículo, por causa justificada de utilidad pública o interés social.

El Tribunal Constitucional ha declarado que, en la Constitución, el derecho de propiedad no se interpreta como un derecho subjetivo sin límites, sino como una institución jurídica determinada por su función social. En esta línea, la propiedad privada se incorpora a un sistema de valores constitucionales donde el interés general puede constituir una causa de ciertas limitaciones, siempre que no vacíe su contenido esencial.⁵

La doctrina científica ha sostenido que el artículo 33 de la Constitución Española consagra una noción funcional de la propiedad, que va más allá del individualismo que caracteriza al constitucionalismo liberal clásico. La propiedad, aunque esté garantizada por la Constitución, puede ser limitada legalmente; sin embargo, estos límites deben estar fundamentados en fines constitucionalmente válidos y deben organizarse teniendo en cuenta las garantías expropiatorias.⁶

1.2. La función social de la propiedad inmobiliaria

Como establece el artículo 33.2 de la Constitución española, la función social de la propiedad sirve para definir su contenido constitucional. Esta cláusula permite al legislador establecer responsabilidades y obligaciones para los propietarios en función de intereses generales, sin que esto implique una privación del derecho, siempre y cuando no se vea comprometido su contenido fundamental.

El Tribunal Constitucional ha afirmado que la función social tiene una importancia particular en lo que respecta a la propiedad inmobiliaria, pues el empleo de la vivienda y del suelo afecta directamente los intereses colectivos, como son el acceso a

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1987, de 26 de marzo. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/11171>

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “*La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*”, Civitas, Madrid, 1981, cap. IV, apartado 2.

una vivienda digna o la planificación territorial. En este ámbito, la intervención pública es constitucionalmente válida siempre que el principio de proporcionalidad se mantenga.⁷

La doctrina administrativa ha subrayado que la función social no es un permiso genérico para realizar cualquier tipo de intervención pública, sino más bien una norma jurídica que requiere una evaluación específica entre el interés general perseguido y el sacrificio que se le impone al propietario. Por lo tanto, no se puede justificar de manera automática toda restricción de la propiedad inmobiliaria por su carácter social.⁸

1.3. Límites constitucionales al derecho de propiedad

La intervención del Estado en el derecho de propiedad está sujeta a límites constitucionales evidentes, entre los que se incluyen la prohibición de que los poderes públicos actúen de manera arbitraria y el respeto al aspecto fundamental del derecho. Cuando la intervención toma la forma de una expropiación forzosa, estos límites son particularmente importantes.⁹

Con el fin de evaluar la constitucionalidad de las medidas que limitan el derecho a la propiedad, el principio de proporcionalidad es un criterio fundamental. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, cada intervención debe ser apropiada, necesaria y equilibrada de manera estricta, lo que requiere evaluar si hay opciones menos perjudiciales para alcanzar el objetivo.

Desde un punto de vista doctrinal, se ha enfatizado que la expropiación forzosa es el nivel más alto de intervención sobre la propiedad. Por ello, su empleo debe reservarse para situaciones excepcionales y justificadas, evitando que sirva como un recurso habitual de intervención económica o social.¹⁰

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de marzo. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3326>

⁸ COLINA GAREA, R. (1997). *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*. J.M. Bosch

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 166/1986, de 19 de diciembre. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/729>

¹⁰ SALCEDO GÓMEZ, J. (2022). La expropiación forzosa en el ordenamiento jurídico español: estudio de su función social y causa expropriandi. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 3, 184–224. [La](#)

2. EL DERECHO DE UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA

2.1. Artículo 47 CE

Según el artículo 47 CE¹¹, todos los ciudadanos españoles tienen derecho a gozar de una vivienda apropiada y digna. Además, se encomienda a las autoridades que promuevan las condiciones requeridas para que esto se haga realidad. Sin embargo, este derecho está incluido en el capítulo que aborda los principios rectores de la política económica y social.

El Tribunal Constitucional ha sostenido que los principios rectores no producen derechos subjetivos directamente exigibles, pero tienen una eficacia jurídica innegable, ya que deben orientar tanto la legislación positiva como la acción de los poderes públicos. Por lo tanto, el derecho a la vivienda puede servir como un criterio de interpretación en disputas entre derechos constitucionales.

La doctrina constitucional ha resaltado que, a pesar de que el derecho a la vivienda no sea directamente justiciable, juega un rol fundamental en el diseño del Estado social y en la legitimación de políticas públicas destinadas a asegurar que se pueda acceder efectivamente a una vivienda.¹²

2.2. Naturaleza jurídica y alcance del derecho a la vivienda

El acceso a la vivienda es un problema que impacta con particular intensidad en grupos vulnerables, lo cual ha llevado a una intervención pública cada vez mayor

[expropiación forzosa en el ordenamiento jurídico español: estudio de su función social y causa expropiandi.: La expropiación forzosa por las comunidades autónomas de viviendas desocupadas: el caso particular de la Comunidad Autónoma de Cataluña - Dialnet](#)

¹¹ Art. 47 CE (BOE 29 de diciembre de 1978): “*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, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.*” [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

¹² MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L. (2023). *El derecho a la vivienda: el artículo 47 de la Constitución española*. En D. López Garrido (Coord.), *Los nuevos derechos sociales fundamentales: una propuesta de reforma constitucional* (pp. 89-122). [El derecho a la vivienda: el artículo 47 de la Constitución española - Dialnet](#)

enfocada en asegurar una protección más sólida. Esta tendencia se ha manifestado en la jurisprudencia constitucional y también en la legislación autonómica.¹³

La doctrina sostiene que la protección de los grupos vulnerables en términos de vivienda se basa en el principio de dignidad humana y en la naturaleza social del Estado, como se establece en el artículo 1.1 CE; esto justifica la implementación de políticas específicas para la vivienda.¹⁴

Sin embargo, se ha observado que estas acciones no pueden llevarse a cabo fuera de los límites constitucionales; es imprescindible que se articulen de manera compatible con el derecho de propiedad y con las garantías propias del Estado de Derecho.

2.3. Su proyección sobre las políticas públicas de vivienda

La presencia simultánea del derecho a tener propiedad y del derecho a la vivienda produce una tensión estructural en el marco legal del país, debido a que son derechos de diferente naturaleza y con distinto nivel de protección constitucional. En las políticas públicas de vivienda, esta tensión se presenta con un grado de intensidad particular.¹⁵

El Tribunal Constitucional ha indicado que el derecho a la vivienda no tiene la capacidad de imponerse automáticamente al derecho de propiedad. Sin embargo, puede justificar ciertas restricciones cuando se den motivos de interés general y se obedezcan los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad.¹⁶

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 32/2019, de 28 de febrero. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25871>

¹⁴ OTERO CRESPO, M. (2025). *Colectivos vulnerables y vivienda. Especial referencia a la protección de las personas con discapacidad*. *Revista de Derecho Civil*, 12(4), 93-129. [Colectivos vulnerables y vivienda. Especial referencia a la protección de las personas con discapacidad - Dialnet](#)

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 93/2015, de 14 de mayo. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/24453>

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2018, de 22 de febrero. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25574>

La doctrina ha enfatizado que esta tensión requiere un trabajo de ponderación caso por caso, evitando soluciones extremas que sacrifiquen desmesuradamente alguno de los derechos en conflicto

3. LA EXPROPIACIÓN FORZOSA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

3.1. Concepto y elementos esenciales

La expropiación forzosa se entiende como una facultad administrativa que faculta a los poderes públicos a despojar de un bien o derecho de su propiedad a un individuo, con el fin de satisfacer la utilidad pública o el interés social, siempre que se abone una compensación justa. La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, que desarrolla el mandato constitucional del artículo 33.3 CE, establece su regulación más fundamental.¹⁷

La expropiación es la forma más intensa de intervención pública sobre el derecho a la propiedad desde un punto de vista constitucional. Esto explica que esté rodeada de garantías materiales y procesales rigurosas. El Tribunal Constitucional ha resaltado que la expropiación no es una técnica común de intervención administrativa, sino un método excepcional que está sujeto a un control constitucional más riguroso.¹⁸

¹⁷ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, arts. 1 y 2 (BOE 17 de diciembre de 1954). Artículo 1: “1. Es objeto de la presente Ley la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social a que se refiere el artículo treinta y dos del Fuero de los Españoles, en la que se entenderá comprendida cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos, cualesquiera que fueren las personas o Entidades a que pertenezcan, acordada imperativamente, ya implique venta, permuta, censo, arrendamiento, ocupación temporal o mera cesación de su ejercicio.

2. Quedan fuera del ámbito de esta Ley las ventas forzosas reguladas por la legislación especial sobre abastecimientos, comercio exterior y divisas.”

Artículo 2: “1. La expropiación forzosa sólo podrá ser acordada por el Estado, la Provincia o el Municipio.

2. Además podrán ser beneficiarios de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública las entidades y concesionarios a los que se reconozca legalmente esta condición.

3. Por causa de interés social podrá ser beneficiario, aparte de las indicadas, cualquier persona natural o jurídica en la que concurran los requisitos señalados por la Ley especial necesaria a estos efectos.” [https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/(1)/con)

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1987, de 26 de marzo. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/11171>

La doctrina administrativa considera que los elementos fundamentales de la expropiación son: una *causa expropriandi* legítima, la proclamación oficial de interés social o utilidad pública, la ejecución del procedimiento que se establece por ley y el abono del justiprecio. La falta o inadecuada participación de cualquiera de estos componentes determina la nulidad del proceso expropiatorio.¹⁹

La *causa expropriandi* cobra especial importancia, pues es la base material que justifica la privación del derecho. La jurisprudencia ha mantenido que el interés social o la utilidad pública no pueden definirse de forma abstracta o genérica, sino que tienen que ser específicos en cuanto al objetivo perseguido y al bien expropiado.²⁰

3.2. La Ley de Expropiación Forzosa de 1954

La Ley de Expropiación Forzosa, promulgada el 16 de diciembre de 1954, constituye la regulación fundamental de la expropiación forzosa en el sistema legal español. Esta norma, que se estableció antes de la Constitución, se ha reinterpretado a partir del artículo 33.3 de la Constitución Española, que reconoce el derecho a la propiedad privada y determina que nadie puede ser despojado de sus derechos y bienes sin una razón justificada de interés social o utilidad pública, con la debida indemnización y conforme a lo estipulado en las leyes. Así, la Ley de 1954 sigue siendo vigente como marco regulador; no obstante, está incorporada en el sistema constitucional de garantías. Esta ley determina el régimen general que rige los trámites de expropiación y especifica los principios esenciales que la Administración debe seguir en esta área.²¹

La Ley de Expropiación Forzosa se ha caracterizado, desde un enfoque doctrinal, por su sistematicidad y depuración técnica, hasta ser vista como una de las reglas más conseguidas del derecho administrativo español. GARCÍA DE ENTERRÍA enfatiza que la ley del año 1954 representó una codificación real de la institución expropiatoria, estableciendo un proceso garantista que balancea los derechos del expropiado con las

¹⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., Curso de Derecho Administrativo, vol. II, cap. XIV, apartado 1.

²⁰ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 4889/2025, de 31 de octubre. <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/a506468c20686d6ea0a8778d75e36f0d/20251113>

²¹ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (BOE 17 de diciembre de 1954) [https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/(1)/con)

prerrogativas de la administración. Sin embargo, también señala que su longevidad ha requerido una reinterpretación continua de la jurisprudencia para adecuarla a los fundamentos constitucionales y al desarrollo del Estado de Derecho.²²

La jurisprudencia constitucional, por su parte, ha desempeñado un papel fundamental en esta labor de adaptación al sostener que la expropiación forzosa es una institución sujeta a un riguroso control de constitucionalidad. El Tribunal Constitucional ha indicado que para privar de bienes de manera coactiva no basta con cumplir los requerimientos legales establecidos en la Ley de 1954, sino que también es necesario honrar principios como la legalidad, la proporcionalidad y el aseguramiento del justiprecio. De este modo, se establece un auténtico estatuto constitucional para la expropiación.²³

3.3. La utilidad pública y el interés social como presupuestos habilitantes

El artículo 33.3 de la Constitución Española y la Ley de Expropiación Forzosa, promulgada en 1954, establecen que el interés social y la utilidad pública son los fundamentos indispensables para cualquier expropiación forzosa. Estos conceptos funcionan como base que legitima el poder de expropiación, posibilitando que los intereses generales prevalezcan sobre el derecho a la propiedad privada. Por lo tanto, la declaración de utilidad pública o interés social, que puede hacerse explícita o implícitamente, se establece como un requisito esencial para que el procedimiento de expropiación sea válido.²⁴

²² GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después”, *Revista de Administración Pública*, nº 156, 2001, pp. 251-270
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17557.pdf>

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 166/1986, de 19 de diciembre.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/729>

²⁴ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, arts. 9 y 10 (BOE de 17 de diciembre de 1954). Artículo 9: “*Para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado.*”

Artículo 10: “*La utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio. En los demás casos en que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las regulan hubieren dispuesto otra cosa*”

Desde el enfoque doctrinal, se ha declarado que estos conceptos son indeterminados desde el punto de vista jurídico, lo cual le brinda a la administración un grado de apreciación en su concreción. No obstante, esta discrecionalidad no es ilimitada; debe ser ejercida dentro de los límites del ordenamiento jurídico y estar sujeta a control jurisdiccional. Por lo tanto, el interés social y la utilidad pública deben responder a objetivos específicos y concretos, evitando que se utilicen como simples cláusulas habilitantes generales.²⁵

Siguiendo esta línea, la jurisprudencia ha determinado que la declaración de interés social o utilidad pública no puede ser simplemente formal ni arbitraria. El Tribunal Supremo ha subrayado que la declaración debe tener un propósito específico y suficientemente fundamentado, y puede ser controlada si se desvía el poder²⁶. Asimismo, ha declarado el Tribunal Constitucional que la *causa expropiandi* es un componente crucial para garantizar el derecho de propiedad; por lo tanto, si no existe o si su justificación es insuficiente, puede resultar en la invalidez del acto de expropiación.²⁷

CAPÍTULO II. EL INTERÉS SOCIAL COMO FUNDAMENTO DE LA EXPROPIACIÓN DE VIVIENDAS

1. EL INTERÉS SOCIAL COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO

1.1. Contenido y alcance

El interés social es un concepto jurídico indeterminado que tiene gran importancia en el sistema legal español, sobre todo en lo que respecta a la expropiación de derechos y bienes. La idea de interés social sirve como fundamento para justificar la intervención del sector público en el terreno de la propiedad privada, posibilitando que la administración

[https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/(1)/con)

²⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después”, *Revista de Administración Pública*, nº 156, 2001, pp. 251-270
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17557.pdf>

²⁶ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2744/2025, de 12 de junio.
<https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/a506468c20686d6ea0a8778d75e36f0d/20251113>

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 111/1983, de 02 de diciembre.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/239>

pueda proceder en defensa del bien común sin que eso signifique transgredir el derecho básico a la propiedad que está establecido en el artículo 33 de la Constitución Española.

SABOGAL BERNAL sostiene, desde el punto de vista doctrinal, que la naturaleza del interés social es flexible y se ajusta a las circunstancias socioeconómicas y políticas en las que se pone en práctica. La indeterminación jurídica que posee posibilita que la Administración tenga la capacidad de analizar objetivamente si es conveniente llevar a cabo ciertas acciones públicas, como salvaguardar a grupos vulnerables o expropiar viviendas para asegurar el cumplimiento de necesidades habitacionales.²⁸ Esta flexibilidad también supone que los tribunales tienen que llevar a cabo un control estricto para prevenir abusos y asegurar que la declaración de interés social no se transforme en una herramienta arbitraria.

Esta exigencia de precisión ha sido reforzada por la jurisprudencia. La invocación del interés social no puede hacerse de manera abstracta o general, sino que tiene que estar relacionada con un objetivo específico y justificada adecuadamente, como lo indica la Sentencia 326/2022 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura. De este modo, se permite el control jurisdiccional sobre la acción administrativa.²⁹

1.2. Riesgos de una interpretación expansiva

La extensión del concepto de interés social implica riesgos considerables, particularmente si se interpreta en un sentido amplio para justificar intervenciones administrativas excesivas. El poder discrecional de la Administración puede volverse arbitrario si no se fijan límites específicos y que puedan ser controlados. Una interpretación excesivamente amplia puede deteriorar seriamente los principios de la confianza legítima y la seguridad jurídica de los administrados, que son fundamentales en el Estado de Derecho.

²⁸ SABOGAL BERNAL, L. F., “El 'Interés Social': Apuntes Teóricos en el Marco Socio-Económico del Derecho de Empresa”, *Revista e-mercatoria*, Vol. 10, n.º 1, 2011, pp. 19-37. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3684604>

²⁹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura núm. 326/2022, de 31 de mayo. <https://vlex.es/vid/906525981>

Varios autores, dentro de este marco, indican que una expropiación fundamentada en un interés social poco claro puede vulnerar derechos esenciales, creando una discordia entre la protección del bien común y la salvaguarda de los derechos individuales. Este riesgo ha sido advertido por la doctrina. SABOGAL BERNAL subraya que la flexibilidad del concepto puede llevar a abusos si no se le imponen límites legales claros.³⁰ Siguiendo esa misma línea, LAMO DE ESPINOSA enfatiza que el empleo indiscriminado del interés social como razón para expropiar puede distorsionar su propósito y convertirlo en un instrumento de intervención generalizada sobre la propiedad privada.³¹

Desde la perspectiva normativa, esta problemática está relacionada con el principio de legalidad que se encuentra en el artículo 103.1 de la Constitución Española³², el cual establece que las acciones administrativas deben estar completamente subordinadas a la ley y al Derecho. Además, la Ley de Expropiación Forzosa establece que es necesario justificar la *causa expropriandi* de manera específica.

La jurisprudencia constitucional ha definido límites precisos, sostiene que la invocación del interés social debe ir precedida de una motivación adecuada y proporcional, desechando los actos que, bajo el pretexto de interés público, tengan como objetivo otros fines o no tengan justificación real.³³

³⁰ SABOGAL BERNAL, L. F., “El 'Interés Social': Apuntes Teóricos en el Marco Socio-Económico del Derecho de Empresa”, *Revista e-mercatoria*, Vol. 10, n.º 1, 2011, pp. 19-37. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3684604>

³¹ LAMO DE ESPINOSA, E., “La expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social, a través de la jurisprudencia”, *Revista de Estudios Agrosociales*, n.º 10, 1955. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2211476>

³² Art. 103.1 CE (BOE 29 de diciembre de 1978): “1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.” [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 158/2019, de 12 de diciembre. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26160>

2. LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES HABITACIONALES COMO INTERÉS SOCIAL

2.1. La protección de colectivos vulnerables

La política de vivienda es un reflejo evidente del interés social, particularmente en cuanto a que tiene como objetivo salvaguardar a los grupos más vulnerables. La legislación autonómica en cuanto a la vivienda, así como la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, posibilitan que el Estado expropie propiedades para asegurar que haya viviendas accesibles para aquellos que no cuentan con recursos económicos suficientes.³⁴

La política de vivienda es socialmente relevante porque puede dar prioridad a grupos en situación de vulnerabilidad, como los hogares con ingresos bajos, las personas que corren el riesgo de ser excluidas socialmente y otros colectivos vulnerables². Estas políticas tienen como objetivo equilibrar la protección del derecho a la propiedad con el cumplimiento de las necesidades habitacionales, estableciendo el interés social como un principio fundamental de las acciones públicas en términos de vivienda.³⁵

La normativa autonómica sobre vivienda, que desarrolla lo establecido en la Constitución y posibilita la implementación de acciones concretas de intervención, completa el marco legal.

Estas políticas han sido respaldadas por la jurisprudencia constitucional. El Auto 115/2014 del Tribunal Constitucional admite la legitimidad de las acciones destinadas a resguardar a grupos vulnerables, siempre y cuando mantengan el balance entre el derecho de propiedad y el interés social.³⁶

³⁴ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, arts. 9 y 10 (BOE de 17 de diciembre de 1954). [https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/(1)/con)

³⁵ AGUDO ZAMORA, M. J., MONTERO CARO, M. D., MÉRIDA DÍAZ, S., *El carácter social de la política de vivienda en Andalucía: aspectos jurídicos*, Colección Actualidad (Centro de Estudios Andaluces), n.º 34, 2008, pp. 1-39. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6572434>

³⁶ Auto del Tribunal Constitucional núm. 115/2014, de 8 de abril. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23931>

2.2. Emergencia habitacional y exclusión social

La intervención administrativa se vuelve más necesaria y justificada en el contexto de la emergencia habitacional. Cuando sectores vulnerables de la población no tienen acceso a una vivienda apropiada, se corre el riesgo de que surjan circunstancias de exclusión social y que se vean vulnerados derechos esenciales, como lo es el derecho a tener una vivienda digna según lo estipulado en el artículo 47 de la Constitución Española.³⁷

La participación de las Comunidades Autónomas en circunstancias de emergencia habitacional es esencial para asegurar que el derecho a la vivienda sea efectivo. En estas situaciones, la declaración de interés social posibilita que se activen medidas extraordinarias, como las expropiaciones temporales, y que se movilicen recursos del sector público y privado para cubrir necesidades apremiantes.³⁸

Esta tendencia ha sido fortalecida por la jurisprudencia más reciente. La STC 120/2024 admite que se pueden implementar acciones públicas de gran magnitud en circunstancias de emergencia habitacional, siempre y cuando se asegure la proporcionalidad de las intervenciones y se acaten los principios constitucionales.³⁹

2.3. ¿Interés social estructural o coyuntural?

Puede ser considerado como coyuntural, cuando se aplica de manera puntual en circunstancias de emergencia, o como estructural, cuando representa políticas generales que buscan cubrir las necesidades de vivienda a lo largo del tiempo. Esta diferenciación hace posible distinguir entre expropiaciones que responden a estrategias de política pública a largo plazo y aquellas otras que se realizan como respuesta inmediata a situaciones económicas o sociales.

³⁷ Art. 47 CE (BOE 29 de diciembre de 1978). [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

³⁸ FORNS FERNÁNDEZ, M. V., “Derecho a la vivienda y emergencia habitacional en España: El rol de las comunidades autónomas”, *Revista de Investigações Constitucionais*, Vol. 9, n.º 3 (2022), pp. 579-618. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8983710>

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 120/2024, de 8 de octubre. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/31272>

El criterio judicial ha establecido que el alcance de las acciones expropiatorias depende de si el interés social es coyuntural o estructural. Las expropiaciones coyunturales, a diferencia de las estructurales, necesitan una justificación extraordinaria y un marco temporal definido para prevenir cualquier abuso del poder público. Las segundas pueden ser proyectadas en planes permanentes de vivienda social.

LARIÑO CAAMAÑO examina desde la doctrina cómo ciertos escenarios, como las ejecuciones hipotecarias masivas, evidencian la necesidad de reconsiderar el rol del interés social en el sector de la vivienda. Para ello, sugiere soluciones estructurales que trasciendan las acciones específicas.⁴⁰

Esta distinción, desde un enfoque normativo, está relacionada con el artículo 33 CE y el artículo 47 CE, que justifican tanto las intervenciones coyunturales como las estructurales.

La relevancia de la doctrina se ve reforzada por la falta de jurisprudencia específica en este aspecto, pues destaca la necesidad de definir con precisión el alcance del interés social para impedir su uso indiscriminado.

3. LÍMITES CONSTITUCIONALES AL INTERÉS SOCIAL EN MATERIA DE VIVIENDA

3.1. Principio de proporcionalidad

La potestad expropiatoria fundamentada en el interés social tiene como límite fundamental el principio de proporcionalidad. Es necesario que cualquier medida sea apropiada, necesaria y equilibrada en términos de los objetivos perseguidos, evitando sobrecargar a los propietarios afectados.

La doctrina sostiene que la proporcionalidad asegura que la expropiación no se vuelva un instrumento arbitrario, salvaguardando los derechos individuales y el interés

⁴⁰ LARIÑO CAAMAÑO, F., *Desequilibrio procesal en las ejecuciones hipotecaria* Tesis doctoral, UNED, 2026. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=397671>

general y manteniendo un equilibrio entre los intereses públicos y los derechos individuales.⁴¹

Este principio es fortalecido por la jurisprudencia, la cual proclama la nulidad de expropiaciones cuando se demuestra que existe una desproporción entre lo que se busca socialmente y el impacto sobre los derechos del dueño. Estableciendo de esta manera, que la expropiación solo es legítima si no hay opciones menos onerosas y si la medida es proporcionada en términos del objetivo que se persigue.⁴²

3.2. Interdicción de la arbitrariedad

El artículo 9.3 de la Constitución Española establece el principio de interdicción de la arbitrariedad, que impide que la Administración actúe sin justificación o de manera arbitraria. Este principio es particularmente significativo cuando se trata de analizar el interés social como motivo para expropiar.⁴³

La arbitrariedad administrativa socava la confianza legítima de los ciudadanos y reduce la seguridad jurídica, lo cual impacta en la legitimidad del desempeño público. Este principio ha sido aplicado estrictamente por la jurisprudencia. El 10 de marzo de 2022, el Tribunal Superior de Justicia de Murcia dictó una sentencia que estipula que la declaración de interés social tiene que estar debidamente fundamentada, para impedir decisiones arbitrarias que infrinjan el derecho a la propiedad.⁴⁴

⁴¹ LÓPEZ ESCARCENA, S., “Más allá del efecto y de la intención, la proporcionalidad en los arbitrajes de inversiones”, *Revista de Derecho*, nº 22, 2020. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8136169>

⁴² Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2744/2025, de 12 de junio. <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/f6d0cda1033717aca0a8778d75e36f0d/20250625>

⁴³ Art. 9.3 CE (BOE de 29 de diciembre de 1978): “3. *La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.*” [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia de fecha de 10 de marzo de 2022 (Sala de lo contencioso administrativo. Sección 1ª. Ponente: María Consuelo Uris Lloret). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10242049>

De igual manera, la STC 137/2025 enfatiza este concepto, indicando que, si no hay una razón objetiva y razonable, la arbitrariedad administrativa es un motivo para anular las acciones expropiatorias.⁴⁵

3.3. Seguridad jurídica

Para finalizar, la seguridad jurídica es una barrera transversal al interés social en lo que respecta a vivienda. Los administrados tienen el derecho de saber con anticipación las condiciones en que puede ocurrir una expropiación y los principios que rigen la declaración de interés social.

La doctrina urbanística ha enfatizado que, en lo que respecta a la propiedad en el contexto de la ciudad existente, las intervenciones deben ser coherentes con este principio y no debe haber cambios normativos inesperados que socaven la confianza legítima de los ciudadanos.⁴⁶

Esta garantía ha sido fortalecida por la jurisprudencia constitucional. La STC 177/2025⁴⁷ y la STC 45/2018⁴⁸ enfatizan que, si no hay claridad en la regulación o aplicación del interés social, puede producirse inseguridad jurídica y las medidas adoptadas pueden ser invalidadas.

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 137/2025, de 26 de junio. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/31575>

⁴⁶ CHINCHILLA PEINADO, J. A., “La regulación de la intervención sobre la ciudad existente en el Derecho Urbanístico Español: su incidencia sobre el Derecho de Propiedad”, *Derecho & Sociedad*, n.º 59, 2022, pp. 1-34. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8878476>

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 45/2018 de 26 de abril. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25641>

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 177/2025 de 20 de noviembre. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/31995>

CAPÍTULO III. NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA SOBRE EXPROPIACIÓN DE VIVIENDAS PARA FINES SOCIALES

1. NORMATIVA ESTATAL APLICABLE

1.1. Ley de Expropiación Forzosa

La ley de expropiación forzosa, promulgada el 16 de diciembre de 1954, es la regla fundamental del sistema jurídico español en lo relacionado con la privación coactiva de derechos y bienes. Define el régimen general que se aplica a todos los tipos de expropiaciones, incluso aquellas orientadas a objetivos sociales relacionados con la vivienda. Su estructura normativa establece un procedimiento que garantiza la combinación de la prerrogativa administrativa con la defensa del derecho a la propiedad, creando una balanza entre los derechos individuales y el interés general.⁴⁹

Desde la perspectiva doctrinal, BALLESTEROS MOFFA enfatiza que la Ley de 1954 es una construcción técnica muy sólida, fundamentada en el concepto de que la expropiación no es un poder sin límites de la Administración, sino una autoridad sujeta a rigurosas exigencias formales y materiales. En este contexto, los elementos fundamentales que, si faltan, invalidan la actuación administrativa son: el procedimiento legalmente establecido, el justiprecio y la declaración de interés social o utilidad pública.⁵⁰

El Tribunal Supremo ha fortalecido esta visión garantista en su jurisprudencia más reciente, enfatizando que la Ley de Expropiación Forzosa debe implementarse de acuerdo con las normas constitucionales, particularmente en expropiaciones asociadas a políticas sociales. La STS 4889/2025 enfatiza, en este marco, que la intervención administrativa en el campo de la vivienda tiene que estar especialmente justificada, demostrando de

⁴⁹ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa (BOE de 17 de diciembre de 1954). [https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/(1)/con)

⁵⁰ BALLESTEROS MOFFA, L. A., “Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa”, *Revista de Administración Pública*, nº 151, 2000, pp. 583-584. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8148050>

forma específica tanto la concurrencia del interés social como la proporcionalidad de dicha medida.⁵¹

1.2.Legislación estatal en materia de vivienda

La legislación estatal en el ámbito de la vivienda, junto con la Ley de Expropiación Forzosa, ha tenido un importante desarrollo, cuyo objetivo es fortalecer el aspecto social del derecho a tener una vivienda. Esta ley se basa en el artículo 47 de la Constitución Española, que establece que los poderes públicos tienen la obligación de fomentar las condiciones necesarias para garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada.

La doctrina ha destacado que la intervención del Estado en el ámbito de la vivienda ha evolucionado desde una perspectiva puramente urbanística hacia una más social, donde la expropiación podría ser un instrumento para políticas públicas orientadas a asegurar el acceso a la vivienda. Este cambio es consecuencia de la presión social en aumento, provocada por las crisis económicas y por el incremento de incidentes de exclusión residencial.⁵²

Siguiendo esta línea, la STS 3024/2025 ha determinado que las medidas adoptadas por los poderes públicos en el ámbito de la vivienda, incluidas las que suponen restricciones al derecho de propiedad, han de ser analizadas bajo el principio de función social de la propiedad. Según el Tribunal Supremo, esta función permite las intervenciones intensas, siempre que sean justificadas por un interés social auténtico y que se mantengan las garantías del proceso de expropiación.⁵³

1.3.Instrumentos alternativos a la expropiación

La expropiación forzosa no es el único recurso que tiene la Administración para actuar en el mercado de la vivienda; hay otros instrumentos alternativos que posibilitan

⁵¹ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 4889/2025, de 31 de octubre. <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/a506468c20686d6ea0a8778d75e36f0d/20251113>

⁵² MACHO CARRO, A., “La articulación entre legislación estatal y autonómica sobre derecho a la vivienda. El alcance del artículo 149.1.1 de la constitución española”, *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 30, 2025, pp. 89-93. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10571857>

⁵³ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 3024/2025, de 24 de junio. <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/3129086eaacc44d2a0a8778d75e36f0d/20250703>

lograr objetivos sociales con un impacto menor sobre el derecho a la propiedad. Algunos de estos procedimientos son la aplicación de obligaciones urbanísticas, el derecho de tanteo y retracto, o la movilización de viviendas desocupadas a través de incentivos o penalizaciones.

FERNÁNDEZ BAUTISTA, desde la doctrina, indica que estas opciones atienden a la exigencia de implementar el principio de intervención mínima, eludiendo utilizar la expropiación si hay otras medidas menos onerosas para el individuo. La selección del instrumento apropiado debe hacerse considerando criterios de proporcionalidad y eficacia, tomando en cuenta las circunstancias específicas del caso.⁵⁴

La STS 4889/2025, una vez más, ha reiterado que la Administración tiene la obligación de argumentar la necesidad de recurrir a la expropiación en comparación con otras opciones viables. Si esta justificación no está presente, el principio de proporcionalidad puede verse afectado y, por ende, la medida que se adoptó puede resultar inválida.⁵⁵

2. NORMATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE VIVIENDA SOCIAL

2.1. Competencias autonómicas

Uno de los temas más intrincados del sistema jurídico español es la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en términos de expropiación y vivienda. Aunque el Estado tiene la potestad de definir los fundamentos del régimen legal de expropiación, las Comunidades Autónomas gozan de extensas competencias en lo que respecta a urbanismo y a vivienda.

La doctrina, en particular CASADO CASADO, ha resaltado que esta doble capacidad competencial produce un ámbito de concurrencia normativa donde las Comunidades Autónomas tienen la posibilidad de implementar políticas de vivienda propias, que incluyen acciones expropiatorias con un objetivo social, siempre dentro del

⁵⁴ FERNÁNDEZ BAUTISTA, R., *Las alternativas a la expropiación forzosa*, Aranzadi, Navarra, 2009.

⁵⁵ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 4889/2025, de 31 de octubre. <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/a506468c20686d6ea0a8778d75e36f0d/20251113>

marco estatal básico.⁵⁶ Siguiendo el mismo razonamiento, DONAIRE VILLA enfatiza que la expropiación forzosa no es un monopolio del Estado, sino una estrategia jurídica que las Comunidades Autónomas tienen la capacidad de emplear en el ejercicio de sus competencias materiales.⁵⁷

La jurisprudencia ha establecido los límites de esta distribución, sosteniendo que las Comunidades Autónomas tienen la capacidad de regular elementos finalistas o procedimentales de la expropiación en el área de vivienda, siempre y cuando acaten las bases estatales. La STS 4101/2015 establece que la actuación de las autonomías es legítima mientras no cambie los componentes fundamentales del régimen expropiatorio.⁵⁸

2.2. Análisis de las principales leyes autonómicas

Las Comunidades Autónomas han implementado una política legislativa activa en el ámbito de la vivienda, aplicando en numerosas ocasiones métodos de intervención directa sobre la propiedad, como la expropiación. La Ley 5/2014 de la Comunidad Valenciana⁵⁹ y la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid⁶⁰ son ejemplos de esta tendencia hacia el uso del Derecho administrativo como herramienta para implementar políticas sociales.

La doctrina enfatiza que estas leyes surgen de la urgencia de ajustar las políticas de vivienda a las circunstancias territoriales concretas, lo cual posibilita una gestión más

⁵⁶ CASADO CASADO, L., “El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa”, *Revista d’estudis autonòmics i federals*, nº 20, 2014, pp. 319-365. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4906592>

⁵⁷ DONAIRE VILLA, F. J., “Las competencias legislativas de Estado y Comunidades Autónomas sobre expropiación forzosa”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, nº 12-13, 1994-1995, pp. 71-90. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=119332>

⁵⁸ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 4101/2015, de 09 de octubre. <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/9d7501a96efae44b/20151016>

⁵⁹ Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (BOE de 23 de septiembre de 2014). <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2014/07/25/5/con>

⁶⁰ Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (BOE de 27 de agosto de 2001). <https://www.boe.es/eli/es-md/l/2001/07/17/9/con>

efectiva del problema habitacional. No obstante, también alerta sobre el peligro de conflictos con el Estado y la fragmentación normativa.⁶¹

La aplicación de la normativa autonómica sobre vivienda ha sido examinada por la STS 1163/2025, que subraya que las acciones expropiatorias deben acatar no únicamente las leyes del Estado, sino también los principios de la Constitución, en particular en cuanto a seguridad jurídica y proporcionalidad.⁶²

2.3. Medidas de expropiación temporal o uso forzoso

La implementación de figuras como el uso forzoso o la expropiación temporal del uso de viviendas es una de las reformas más significativas en la ley autonómica. Estas medidas posibilitan que la Administración actúe con menos intensidad que en el caso de una expropiación total, restringiendo el derecho de propiedad sin despojar del todo a su propietario.

ARGELICH COMELLES enfatiza que estas figuras son un medio intermedio que hace posible conciliar la protección del derecho de propiedad con el cumplimiento de necesidades urgentes en términos de vivienda. Estas son acciones particularmente importantes en situaciones de emergencia habitacional, donde la rapidez de la intervención es crucial.⁶³

Sin embargo, la jurisprudencia ha señalado que estas acciones deben implementarse con precaución. La STS 4889/2025 subraya que la expropiación temporal de uso debe estar justificada adecuadamente y tener un límite temporal, para impedir que se transforme en una privación oculta del derecho de propiedad.⁶⁴

⁶¹ MACHO CARRO, A., “La articulación entre legislación estatal y autonómica sobre derecho a la vivienda. El alcance del artículo 149.1.1 de la constitución española”, *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 30, 2025, pp. 89-93. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10571857>

⁶² Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1163/2025, de 12 de 2025. <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/3b1b3d9ccc808bd9a0a8778d75e36f0d/20250328>

⁶³ ARGELICH COMELLES, C., *La expropiación temporal del uso de viviendas*, Marcial Pons, Madrid, 2018. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6876651>

⁶⁴ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 4889/2025, de 31 de octubre. <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/a506468c20686d6ea0a8778d75e36f0d/20251113>

3. CONFLICTOS COMPETENCIALES Y PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD

3.1. Distribución de competencias Estado - Comunidades Autónomas

La existencia simultánea de competencias autonómicas y estatales en cuanto a expropiación y vivienda ha producido muchos conflictos legales, sobre todo en lo que se refiere al ámbito de las potestades autonómicas. La doctrina está de acuerdo en que la definición de competencias debe llevarse a cabo teniendo en cuenta tanto los títulos competenciales como el tipo de medida implementada.⁶⁵

Esta dinámica de distribución de competencias se manifiesta en el Real Decreto 394/2025, que hace efectivo el traspaso de funciones en temas vinculados con la organización del territorio. Este tipo de normativas muestran lo complicado que es el sistema y la necesidad de coordinación entre los diferentes niveles gubernamentales.⁶⁶

La STS 4101/2015 confirma que las Comunidades Autónomas tienen la capacidad de implementar políticas propias, pero siempre respetando el marco estatal y evitando interferencias en competencias que pudieran causar la nulidad de las disposiciones autonómicas.⁶⁷

3.2. Recursos de inconstitucionalidad relevantes

El control de constitucionalidad ha sido fundamental para definir la extensión de las acciones autonómicas en lo que respecta a la vivienda. Se han presentado múltiples recursos de inconstitucionalidad contra regulaciones autonómicas que implementaban procedimientos para limitar el derecho de propiedad o para expropiar.

⁶⁵ CASADO CASADO, L., “El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 20, 2014, pp. 319-365. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4906592>

⁶⁶ Real Decreto 394/2025, de 13 de mayo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación y gestión del litoral (BOE de 19 de mayo de 2025). <https://www.boe.es/eli/es/rd/2025/05/13/394>

⁶⁷ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 4101/2015, de 09 de octubre. <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/9d7501a96efae44b/20151016>

La doctrina destaca que, además de ejercer un control jurídico, estos recursos ayudan a aclarar el sistema de distribución competencial y a establecer los límites del interés social como base para la intervención pública.⁶⁸

Un ejemplo significativo es la Sentencia 97/2018 del Tribunal Constitucional, que analizó la constitucionalidad de las medidas autonómicas en el ámbito de la vivienda y determinó que, aunque el interés social puede justificar intervenciones intensas, estas deben estar sujetas a los principios constitucionales y al marco de competencias. En concreto, el Tribunal destaca la importancia de prevenir normativas que cambien la esencia del derecho de propiedad bajo el disfraz de políticas sociales.⁶⁹

CAPÍTULO IV. GARANTÍAS JURÍDICAS DEL PROPIETARIO EXPROPIADO

1. EL JUSTIPRECIO EN LA EXPROPIACIÓN DE VIVIENDAS

1.1. Criterios de valoración

El justiprecio es una de las garantías esenciales del proceso de expropiación, pues concreta el mandato que establece el artículo 33.3 de la Constitución Española, el cual requiere que toda privación de derechos o bienes esté acompañada por la indemnización correspondiente. Este principio está contenido en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. La ley, a partir del artículo 26, especifica las pautas para establecer el valor de los bienes expropiados y define el justiprecio como el verdadero equivalente económico del bien o derecho afectado.⁷⁰

⁶⁸ RUIZ LEGAZPI, A., “La pérdida sobrevenida de objeto de los recursos de inconstitucionalidad...”, en Aragón Reyes, M. (coord.), *La Constitución como forma de la democracia*, 2024, pp. 267-284. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10087700>

⁶⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 97/2018, de 19 de septiembre. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25739>

⁷⁰ Artículo 26 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (BOE de 17 de diciembre de 1954): “1. La fijación del justo precio se tramitará como pieza separada, encabezada por la exacta descripción del bien concreto que haya de expropiarse.

2. A tal fin se abrirá un expediente individual a cada uno de los propietarios de bienes expropiables. El expediente será único en los casos en que el objeto de la expropiación pertenezca en comunidad a varias personas, o cuando varios bienes constituyan una unidad económica.”

[https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/(1)/con)

Desde un punto de vista doctrinal, GÓMEZ ENTERRÍA GUTIÉRREZ indica que el justiprecio debe cumplir con un criterio de indemnidad patrimonial; es decir, debe establecer al expropiado en una situación similar a la que tenía previa a la expropiación, evitando así tanto el beneficio económico injusto del gobierno como el daño económico del individuo.⁷¹ Siguiendo la misma línea, Valencia Martín subraya la manera en que se ha ido modificando el concepto de justiprecio: de una perspectiva puramente objetiva a una valoración más compleja que toma en cuenta elementos como el valor del mercado, las expectativas urbanísticas y el uso real del bien.⁷²

La legislación urbanística, en particular el Texto Refundido de la Ley del Suelo⁷³, ha añadido criterios específicos de valoración al marco normativo, basado en la clasificación del suelo. Esta regulación fortalece el pensamiento de que el justiprecio no es un concepto abstracto, sino que tiene que establecerse de acuerdo con criterios legales objetivos que aseguren la equidad del resultado.

El Tribunal Supremo, en su jurisprudencia más reciente, ha enfatizado la importancia de poner en práctica estos criterios de manera estricta. El Tribunal, en la STS 1161/2025, enfatiza que el justiprecio debe establecerse sobre la base de datos objetivos y comprobables, desechando estimaciones arbitrarias o que no estén suficientemente justificadas. Además, destaca que la Administración tiene que explicar de forma minuciosa el procedimiento de valoración empleado, para que se pueda controlar jurisdiccionalmente.⁷⁴

⁷¹ GÓMEZ ENTERRÍA GUTIÉRREZ, N., “La determinación del justiprecio de los terrenos expropiados y su posible impugnación contenciosa”, *Revista de Administración Pública*, nº 43, 1964, pp. 51-106. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2115721>

⁷² VALENCIA MARTÍN., “El justiprecio en la expropiación forzosa (De la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992)”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 257, 1993, pp. 77-128. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=111312>

⁷³ 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 de 31 de octubre de 2025). <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7/con>

⁷⁴ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1161/2025, de 06 de marzo. <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/96a9b82f1f6b7297a0a8778d75e36f0d/20250328>

1.2. Problemas prácticos en su determinación

Aunque el marco normativo parece estar claro, la determinación del justiprecio plantea muchos problemas en la práctica, que provienen esencialmente de la diversidad de situaciones posibles y de la complejidad de los criterios de valoración. El establecimiento del valor de mercado, la evaluación de las expectativas urbanísticas o la estimación de componentes intangibles producen a menudo disputas entre el expropiado y la Administración.

La doctrina ha indicado que una de las dificultades más importantes radica en la tensión entre criterios objetivos y el criterio técnico discrecional. GÓMEZ ENTERRÍA GUTIÉRREZ señala que la evaluación del bien expropiado conlleva un elemento técnico que puede generar discrepancias, sobre todo si participan diferentes peritos.⁷⁵ VALENCIA MARTÍN, por su lado, subraya que la evolución de las normas ha procurado disminuir esta incertidumbre a través de criterios más exactos, pero sin erradicar del todo el conflicto.⁷⁶

La Ley de Expropiación Forzosa, en términos legales, establece procedimientos concretos para solucionar estos desacuerdos, incluyendo la participación del Jurado Provincial de Expropiación (arts. 32 y ss. LEF)⁷⁷. Sin embargo, la experiencia muestra que estos cuerpos no siempre consiguen impedir la litigiosidad.

⁷⁵ GÓMEZ ENTERRÍA GUTIÉRREZ, N., “La determinación del justiprecio de los terrenos expropiados y su posible impugnación contenciosa”, *Revista de Administración Pública*, nº 43, 1964, pp. 51-106. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2115721>

⁷⁶ VALENCIA MARTÍN, G., “El justiprecio en la expropiación forzosa (De la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992)”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 257, 1993, pp. 77-128. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=111312>

⁷⁷ Artículo 32 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa (BOE de 17 de diciembre de 1954): “1. El Jurado provincial de expropiación, que se constituirá en cada capital de provincia, estará formado por un Presidente, que lo será el Magistrado que designe el Presidente de la audiencia correspondiente, y los siguientes cuatro vocales:

a) Un Abogado del Estado de la respectiva Delegación Hacienda.

b) Dos funcionarios técnicos designados por la Delegación de Hacienda de la provincia, que serán nombrados según la naturaleza de los bienes a expropiar.

c) Por un representante de la Cámara Agraria Provincial, cuando la expropiación se refiera a propiedad rústica y en los demás casos, por un representante de la Cámara de la Propiedad Urbana; Cámara de

Esta problemática se ve reflejada en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La STS 552/2025 señala que las diferencias en la evaluación son una de las razones más importantes para impugnar temas de expropiación, subrayando la importancia de justificar correctamente las decisiones administrativas y seguir los lineamientos legales de valoración para prevenir que se anulen las resoluciones.⁷⁸

2. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

2.1. Declaración de interés social

De acuerdo con lo establecido en el artículo 33.3 de la CE y en los artículos 9 y 10 de la Ley de Expropiación Forzosa⁷⁹, declarar algo como de interés social o utilidad pública es un requisito para iniciar el proceso expropiatorio. Esta declaración valida la intervención administrativa y debe ejecutarse de forma explícita o implícita por medio de una norma con el rango necesario.

ESCUÍN PALOP, desde el punto de vista doctrinal, critica el uso automático de la declaración de interés social, indicando que frecuentemente se ha vuelto un procedimiento formal sin contenido material real. El autor alerta que esta práctica distorsiona el papel garantista del concepto, transformándolo en una simple justificación general de la actuación administrativa.⁸⁰

Comercio, Industria y Navegación, Colegio profesional u Organización empresarial, según la índole de los bienes o derechos objeto de la expropiación.

d) Un Notario de libre designación por el Decano del Colegio Notarial correspondiente.

e) El Interventor territorial de la provincia o persona que legalmente le sustituya.

2. Se constituirán Jurados de expropiación en las ciudades de Ceuta y Melilla, de composición análoga a la expresada en los párrafos anteriores, y presididos por el Juez de Primera Instancia de cada una de dichas plazas.”

[https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/(1)/con)

⁷⁸ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 552/2025, de 06 de febrero. <https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/e02dc3a944f09820a0a8778d75e36f0d/20250220>

⁷⁹ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa, arts. 9 y 10 (BOE de 17 de diciembre de 1954). [https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/(1)/con)

⁸⁰ ESCUÍN PALOP, V., “Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa”, *Cuadernos de Derecho Público*, nº 17, 2002, pp. 115-139. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=786170>

Estas prácticas han provocado una reacción de la jurisprudencia. La sentencia 1213/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía dispone que la declaración de interés social debe estar correctamente fundamentada y relacionada con un objetivo específico, no basta solo con una mención general al interés público. La ausencia de motivación puede generar la nulidad del procedimiento de expropiación, según el tribunal.⁸¹

2.2. Participación y derechos del propietario

El procedimiento de expropiación otorga al dueño una variedad de derechos que tienen como objetivo asegurar su participación activa y la protección de sus intereses. Entre ellos sobresalen el derecho a ser escuchado, a presentar alegaciones, a aportar evidencias y a apelar las decisiones administrativas. La Ley de Expropiación Forzosa y la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común recogen estos derechos.⁸²

El procedimiento de expropiación no es simplemente un trámite formal, sino una auténtica serie de pasos en los que el expropiado debe tener la oportunidad de incidir en la decisión administrativa. Específicamente, resalta la relevancia de la expropiación por ministerio de ley como un método para protegerse contra la falta de actividad administrativa.⁸³

Estas garantías han sido reforzadas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Según la STS 1157/2020⁸⁴, si no se lleva a cabo una audiencia o si se infringe el derecho del propietario a participar, esto puede llevar a que el procedimiento sea nulo por atentar

⁸¹ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía núm. 1213/2025, de 20 de octubre. <https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-contencioso-administrativo-tribunal-superior-justicia-sala-lo-contencioso-administrativo-seccion-cuarta-20-10-25-48715958>

⁸² Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas arts. 53, 82, 112 y ss. (BOE de 02 de octubre de 2015). <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

⁸³ CRESCENTE CONCEPCIÓN, H., “La expropiación por ministerio de la Ley un derecho del expropiado y un imperativo para la Administración”, *Anales de la Facultad de Derecho*, nº 41, 2024, pp. 45-94. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10530176>

⁸⁴ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1157/2020, de 14 de septiembre. <https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-administrativo-n-1157-2020-ts-sala-contencioso-sec-5-rec-276-2019-14-09-2020-48139319>

directamente contra el derecho esencial de tutela judicial efectiva que está reconocido en el artículo 24.1 CE.⁸⁵

3. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

3.1. Control jurisdiccional de la expropiación

El control jurisdiccional es una garantía fundamental para evitar abusos en la aplicación de la potestad expropiatoria. El derecho a la tutela judicial efectiva, que implica la facultad de apelar ante los tribunales las decisiones administrativas sobre expropiación, está reconocido, como he mencionado anteriormente, en el artículo 24 de la Constitución Española.

El control judicial no solo abarca los aspectos formales, sino que también puede englobar el examen de la *causa expropiandi*, la proporcionalidad de la medida y la adecuada determinación del justiprecio.⁸⁶ Este enfoque refuerza la salvaguarda del expropiado y restringe el poder discrecional de la administración.

Esta interpretación ha sido corroborada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La STS 1078/2018 acepta la validez del procedimiento de urgencia, pero enfatiza que eso no elimina el control judicial posterior, el cual debe asegurarse de que se respeten los derechos del expropiado.⁸⁷

3.2. Impugnación de la declaración de interés social

El derecho a la tutela judicial efectiva se manifiesta directamente en la posibilidad de impugnar la declaración de interés social. El expropiado tiene la posibilidad de poner

⁸⁵ Artículo 24.1 CE: “1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.” [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

⁸⁶ COFONE, I. N., “Los alcances del control judicial en la expropiación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nº 136, 2013. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4504040>

⁸⁷ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1078/2018, de 26 de junio. <https://www.iberley.es/jurisprudencia/proceso-expropiacion-urgente-valido-informacion-publica-previa-sentencia-administrativo-n-1078-2018-tribunal-supremo-sala-contencioso-seccion-5-rec-1182-2017-26-junio-2018-47822438>

en duda la presencia misma de la *causa expropriandi*, argumentando que el interés social invocado no existe o es insuficiente.

ARGELICH COMELLES, desde la doctrina, indica que esta impugnación tiene una importancia particular en el campo de la vivienda, donde las medidas de intervención pública pueden impactar fuertemente en el derecho a ser propietario. La escritora alerta que el uso de procesos de urgencia puede restringir las garantías del expropiado, lo cual requiere un control judicial particularmente estricto.⁸⁸

Esta posibilidad de control ha sido reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La sentencia 1039/2011 afirma que la declaración de interés social no está exenta del control jurisdiccional; se puede revocar si no se justifica apropiadamente la necesidad de la expropiación o si se detecta desviación de poder.⁸⁹

CAPÍTULO V. LA JURISPRUDENCIA SOBRE LA EXPROPIACIÓN DE VIVIENDAS PARA COLECTIVOS VULNERABLES

1. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1.1. Derecho de propiedad vs. Derecho a la vivienda

Uno de los puntos fundamentales de la jurisprudencia constitucional sobre expropiación con fines sociales es el conflicto entre el derecho a tener una vivienda y el derecho a la propiedad. Este conflicto se centra sobre todo en los artículos 33 y 47 de la Constitución Española. El artículo 33 garantiza el derecho a heredar y a tener propiedad privada, mientras que el artículo 47 demanda a los poderes públicos garantizar que todos dispongan de acceso a una vivienda digna.

El Tribunal Constitucional ha sostenido de manera reiterativa que la propiedad no es un derecho absoluto, sino que está delimitado por su función social. En este sentido, la sentencia número 116/2019 del Tribunal Constitucional, dictada el 16 de octubre, sostiene

⁸⁸ ARGELICH COMELLES, C., “Expropiación temporal de viviendas alteraciones en el denominado procedimiento de urgencia y propuestas de enmienda”, *Revista catalana de dret públic*, nº 56, 2018, pp. 105-124. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6548151>

⁸⁹ Sentencia del Tribunal Supremo 1039/2011, de 02 de marzo de 2011. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5465230>

que es necesario que la propiedad privada se ejerza con arreglo a los intereses generales. Esto posibilita la implementación de acciones de intervención pública, incluso las más intensas, siempre y cuando sean justificadas y respeten las garantías constitucionales.⁹⁰

El Tribunal examina en esta resolución diferentes medidas autonómicas con el objetivo de asegurar el acceso a la vivienda y determina que, aunque el artículo 47 CE no establece un derecho subjetivo exigible directamente, sí establece un principio rector que puede respaldar la intervención pública en la propiedad. Sin embargo, el Tribunal señala que esta intervención tiene que respetar el contenido fundamental del derecho de propiedad y no permitir su vaciamiento.

En consecuencia, la STC 116/2019 presenta un concepto esencial: el derecho a la vivienda no se impone automáticamente sobre el derecho de propiedad; sino que, deben ser evaluados ambos en cada caso específico. Para llevar a cabo esta ponderación, es necesario examinar la intensidad de la medida, su objetivo y su proporcionalidad.

Siguiendo esta misma línea, el Tribunal ha indicado que las políticas públicas de vivienda pueden suponer restricciones al derecho de propiedad; sin embargo, estas deben estar justificadas por una meta legítima y ser apropiadas para lograrla. Así, se establece un modelo equilibrado donde el interés social no elimina el derecho de propiedad, sino que lo ajusta.

1.2. Constitucionalidad de las expropiaciones con finalidad social

El Tribunal Constitucional ha tratado con precisión la constitucionalidad de las expropiaciones por razones sociales, estableciendo una serie de condiciones que tienen que ser satisfechas para que estas acciones sean consistentes con la Constitución.

El Tribunal examina en la STC 116/2019 si ciertas intervenciones sobre viviendas, que se justifican por la presencia de circunstancias de emergencia habitacional, pueden ser consideradas como compatibles con el artículo 33 CE. El Tribunal determina que estas medidas son constitucionalmente válidas, siempre y cuando cumplan con tres requisitos

⁹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional 116/2019, de 16 de octubre. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26058>

esenciales: la presencia de una causa de interés social, la previsión legal del procedimiento y el desembolso de una compensación apropiada.⁹¹

Asimismo, el Tribunal añade un aspecto importante: la necesidad de que la medida sea proporcionada. En esta línea, indica que no toda intervención pública en el área de vivienda es válida automáticamente; se necesita examinar si hay alternativas menos estrictas y si la medida implementada es equilibrada en comparación con el sacrificio que se le impone al dueño.

El Tribunal también advierte sobre el peligro de que algunas acciones, a pesar de no ser expropiaciones en sentido estricto, puedan generar efectos semejantes a una privación del derecho de propiedad. En estos casos, requiere que las garantías inherentes al proceso de expropiación también se respeten.

Además, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado que no se puede emplear el propósito social como una cláusula general para legitimar cualquier forma de intervención. Al contrario, debe ser un objetivo específico, verdadero y adecuadamente acreditado. Si no se presenta esta justificación, se puede declarar que la medida es inconstitucional.

En conclusión, la doctrina del Tribunal Constitucional sostiene que la expropiación con fines sociales es una herramienta legal en el Estado social y democrático de Derecho; sin embargo, su uso se encuentra restringido por los artículos 33 y 9.3 de la Constitución, particularmente en lo que respecta a la proporcionalidad, la seguridad jurídica y la prohibición de actuar arbitrariamente.

⁹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 116/2019, de 16 de octubre. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26058>

2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO Y TRIBUNALES SUPERIORES

2.1. Control del interés social

El Tribunal Supremo ha establecido una doctrina firme alrededor de la supervisión del interés social como fundamento para la expropiación, subrayando que no es una cláusula discrecional, sino un concepto sujeto a un control judicial íntegro.

En este contexto, la jurisprudencia requiere que el interés social no se pueda invocar o presumir de forma general, sino que la Administración tiene que justificarlo explícitamente. Es necesario que la motivación refleje la necesidad específica de la medida expropiatoria y su adecuación al objetivo buscado, en conformidad con el principio de proporcionalidad. Por lo tanto, no es suficiente únicamente invocar el interés general de manera abstracta; se debe demostrar su vínculo directo con las acciones administrativas que se han llevado a cabo.⁹²

El control jurisdiccional también se aplica al contenido material de la *causa expropriandi*, no solo a su existencia formal. Los tribunales han indicado que el interés social tiene que ser concreto y auténtico, excluyendo de este modo las acciones basadas en propósitos generales o previsiones hipotéticas que no tienen un impacto directo sobre el bien expropiado.⁹³

En este sentido, se ha fortalecido el pensamiento de que la declaración de interés social o utilidad pública no está exenta del control judicial. Los tribunales tienen la responsabilidad de determinar si la declaración en cuestión cumple con los fines previstos por ley o si, en cambio, esconde un abuso de poder. Dado que el interés social funciona como presupuesto habilitante de una de las formas más intensas de intervención sobre el derecho a la propiedad, este control es particularmente importante.⁹⁴

⁹² Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2744/2025, de 10 de junio. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f6d0cda1033717aca0a8778d75e36f0d/20250625>

⁹³ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 3471/2022, de 22 de septiembre. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/0396af1cb81608baa0a8778d75e36f0d/20221007>

⁹⁴ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 3910/2006, de 27 de junio. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/36163011cb3ce272/20060720>

En síntesis, la jurisprudencia del Tribunal Supremo establece un modelo de control en el cual el interés social no es una habilitación sin límites, sino más bien un concepto legal que debe ser interpretado de forma restrictiva. Esto implica que se requiere una motivación adecuada, un propósito específico y una relación apropiada entre la medida adoptada y el objetivo buscado.

2.2. Análisis de casos relevantes

El análisis de la jurisprudencia posibilita entender cómo, en situaciones concretas, el Tribunal Supremo aplica los principios generales que regulan la expropiación, sobre todo en lo que respecta a la fijación del justiprecio, la proporcionalidad de la medida y el cumplimiento de las garantías procesales.

Los tribunales han sostenido que, en lo que respecta al justiprecio, la valoración de los bienes expropiados tiene que cumplir rigurosamente con los criterios legales establecidos, sin dejar espacio para apreciaciones arbitrarias o insuficientemente justificadas. En este sentido, se admite que el control jurisdiccional no es solo una revisión formal, sino que puede abarcar los métodos de valoración empleados por la Administración para asegurar la corrección material del resultado conseguido.⁹⁵

La jurisprudencia, desde el punto de vista procedimental, enfatiza que las garantías establecidas en el proceso de expropiación no son simplemente formalismos, sino componentes estructurales genuinos de validez. La omisión del procedimiento de audiencia, la falta de motivación o cualquier otra violación de los derechos del expropiado tienen el potencial de causar que la actuación administrativa sea nula, lo que fortalece así la posición legal del individuo frente a la Administración.⁹⁶

Además, se ha enfatizado que la expropiación debe ser una respuesta a una necesidad verdadera y presente, quedando fuera de ella aquellas acciones basadas en previsiones hipotéticas o en beneficios futuros que no están lo suficientemente definidos. Este criterio

⁹⁵ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 552/2025, de 06 de febrero. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/e02dc3a944f09820a0a8778d75e36f0d/20250220>

⁹⁶ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 6477/2011, de 18 de octubre. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/527e757cac682714/201111031>

es particularmente importante en el campo de la vivienda, donde la intervención pública generalmente se fundamenta en metas de política social a medio o largo plazo, lo que requiere una atención especial al evaluar la *causa expropriandi*.⁹⁷

Finalmente, la jurisprudencia ha fortalecido el rol del principio de proporcionalidad, enfatizando que la expropiación solo es legítima si no se presentan opciones menos onerosas para lograr el mismo objetivo. Así, se afianza el concepto de que la expropiación es un mecanismo de intervención subsidiario o último recurso dentro del conjunto de poderes administrativos.⁹⁸

En resumen, estas declaraciones muestran una línea jurisprudencial coherente en la que el Tribunal Supremo no solo verifica la legalidad formal de las acciones administrativas, sino que también ejerce un control material sobre sus elementos fundamentales, asegurando así una protección apropiada del derecho a la propiedad en caso de que la administración se extralimite.

3. VALORACIÓN CRÍTICA DE LA JURISPRUDENCIA

3.1. Tendencias interpretativas

Un análisis combinado de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional posibilita distinguir varias tendencias interpretativas evidentes sobre el papel que desempeña el interés social en la expropiación de viviendas.

En primer lugar, se percibe una tendencia hacia la flexibilización de la noción de interés social, particularmente en lo que respecta a la vivienda. El Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional han reconocido que las circunstancias de emergencia social y las necesidades de vivienda pueden ser motivos para realizar intervenciones profundas sobre el derecho a la propiedad. Esta transformación se sitúa dentro del fortalecimiento del Estado social y de la importancia creciente del artículo 47 de la Constitución como base para las acciones públicas.

⁹⁷ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 3471/2022, de 22 de septiembre. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/0396af1cb81608baa0a8778d75e36f0d/20221007>

⁹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2744/2025, de 10 de junio. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f6d0cda1033717aca0a8778d75e36f0d/20250625>

No obstante, esta apertura interpretativa se ve equilibrada por un segundo patrón significativo: el fortalecimiento del control jurisdiccional sobre la gestión administrativa. La jurisprudencia sostiene que el interés social no puede funcionar como una cláusula automática o genérica, sino que debe estar fundamentado debidamente, ser específico y estar relacionado con un propósito real. Así, los tribunales no solo reconocen la existencia formal del interés social, sino que también analizan su idoneidad material en el caso específico.

En tercer lugar, el fortalecimiento del principio de proporcionalidad como elemento clave en el análisis jurídico es notable. La expropiación se establece como un recurso de última instancia, cuya legitimidad está sujeta a que no existan opciones menos onerosas. Esta demanda establece un criterio de racionalidad en la acción administrativa y restringe el uso desmedido del poder expropiatorio.

Finalmente, se puede notar una cierta distinción jurisprudencial entre limitar el derecho de propiedad y expropiar, en particular cuando se trata de la vivienda. Los tribunales han tendido a considerar que numerosas actuaciones de intervención pública no son auténticas expropiaciones, sino restricciones generales que se originan de la función social de la propiedad. Esta distinción posibilita que los poderes públicos tengan un margen de acción más amplio sin tener que recurrir a la estricta expropiación.

En general, estas tendencias presentan un equilibrio complicado: de una parte, una ampliación de la intervención pública por motivos sociales; de otra parte, un fortalecimiento de los mecanismos de control para prevenir abusos.

3.2. Grado de protección del derecho de propiedad

La jurisprudencia estudiada permite llegar a la conclusión de que el derecho de propiedad sigue teniendo una fuerte protección en el sistema jurídico español, aunque esta se modula gradualmente debido a su función social.

Primero, es importante destacar que los tribunales continúan exigiendo la justificación de la *causa expropriandi* como un componente crucial, lo cual evita que la Administración actúe de forma arbitraria. La necesidad de justificar el interés social,

además del control jurisdiccional de dicha motivación, representa una garantía esencial para el propietario.

En segundo lugar, a través de la supervisión del procedimiento de expropiación y del justiprecio, se fortalece la salvaguarda del derecho de propiedad. La jurisprudencia sostiene que las garantías procesales no son solamente formales, sino que constituyen una parte fundamental del contenido del derecho. Además, la necesidad de una evaluación motivada y objetiva del justiprecio previene que la persona expropiada sufra un perjuicio económico injustificado.

Sin embargo, se percibe una disminución del área de protección material del derecho de propiedad debido a la expansión de la función social, además de las garantías mencionadas. El hecho de que se acepten medidas severas para intervenir en el sector de la vivienda, además de que tiendan a considerarse limitaciones y no expropiaciones, significa que el propietario puede encontrarse con restricciones importantes sin tener acceso, necesariamente, a las garantías propias del proceso de expropiación.

Este fenómeno presenta un peligro claro: la posible desnaturalización del derecho de propiedad, dado que el interés social podría emplearse para justificar limitaciones más extensas sin el sistema de garantías apropiado. A pesar de su importancia jurídica, la línea divisoria entre limitación y expropiación no siempre es evidente en la práctica.

En este escenario, el papel de los tribunales es fundamental. La jurisprudencia refleja una disposición de preservar el equilibrio entre los derechos individuales y el interés general, evitando tanto la intransigencia absoluta del derecho a la propiedad como su despojo gradual. No obstante, este equilibrio es inestable y depende en gran medida de la fuerza con la que se ejerza el control judicial en cada caso específico.

En conclusión, se puede asegurar que el derecho de propiedad residencial está en una posición de protección condicionada: continúa siendo un derecho garantizado por la constitución, pero cada vez más sujeto a las demandas que surgen del interés social y del papel social de la propiedad.

CAPÍTULO VI. VIABILIDAD JURÍDICA Y PROPUESTAS DE MEJORA

1. VIABILIDAD JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN DE VIVIENDAS PARA FINES SOCIALES

1.1. Requisitos

El marco jurídico y constitucional vigente, especialmente el artículo 33.3 de la Constitución Española, es la base legal para que la expropiación de viviendas con fines sociales sea viable. Este artículo establece que para privar a alguien de sus bienes y derechos debe haber una razón justificada de interés social o utilidad pública, pagarse el correspondiente justiprecio y seguir el procedimiento establecido por ley.

La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 establece que la expropiación es un poder administrativo que está sujeto a rigurosos requisitos materiales y formales. Según indica la doctrina clásica, los componentes fundamentales son la *causa expropriandi*, el proceso y el establecimiento del justiprecio; si alguno de estos elementos no está presente, la acción administrativa se vuelve inválida.⁹⁹

la legitimidad de la expropiación está condicionada a que el justiprecio sea determinado correctamente y a que pueda ser supervisado jurisdiccionalmente; esto asegura que el sacrificio patrimonial al que se somete al expropiado sea compensado adecuadamente.¹⁰⁰ El sistema expropiatorio de España ha ido avanzando hacia una exigencia cada vez más objetiva en la valoración, lo que fortalece la defensa del derecho a la propiedad.¹⁰¹

Desde el punto de vista jurisprudencial, el Tribunal Supremo ha fortalecido la exigencia de que el interés social sea específico, tangible y correctamente justificado, desestimando su invocación abstracta o general. Además, ha enfatizado que la

⁹⁹ Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa. I. Justificación de la reforma y nuevo ámbito legal de la expropiación. (BOE 17 de diciembre de 1954) [https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/(1)/con)

¹⁰⁰ GÓMEZ ENTERRÍA GUTIÉRREZ, N., “La determinación del justiprecio de los terrenos expropiados y su posible impugnación contenciosa”, *Revista de Administración Pública*, nº 43, 1964, pp. 51-106. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2115721>

¹⁰¹ VALENCIA MARTÍN, G., “El justiprecio en la expropiación forzosa (De la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992)”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, nº 257, 1993, pp. 77-128. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=111312>

expropiación debe ser una respuesta a una necesidad presente y no a simples proyecciones futuras, y que solo es legítima cuando no hay opciones menos onerosas.¹⁰²

Por lo tanto, se puede sostener que es jurídicamente posible la expropiación de viviendas para fines sociales, pero solo si se cumplen rigurosamente las condiciones constitucionales, legales y jurisprudenciales que establecen esta institución como una medida excepcional.

1.2. Riesgos jurídicos y límites actuales

Pese a que es viable desde una perspectiva normativa, la expropiación de viviendas para propósitos sociales conlleva riesgos legales significativos debido al conflicto entre el interés general y la salvaguarda del derecho a la propiedad.

Un problema fundamental se encuentra en el carácter indeterminado del interés social como concepto jurídico. Si no se acompaña con una adecuada concreción que provenga de la jurisprudencia y de las normas, la amplitud de este concepto tiene el potencial de dar lugar a interpretaciones expansivas que debiliten las garantías del propietario.¹⁰³ Este peligro se presenta sobre todo en el sector de la vivienda, en el que la intervención del Estado a menudo se fundamenta en metas de política social muy amplias.

La intervención en una ciudad ya existente puede tener un fuerte impacto en el derecho de propiedad, lo que requiere extremar las precauciones para impedir que esta se desnaturalice.¹⁰⁴ En esta línea, la aplicación de técnicas que, aunque no son expropiaciones en sentido estricto, generan efectos similares, puede significar una elusión de las garantías inherentes al sistema expropiatorio.

¹⁰² Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2744/2025, de 12 de junio.

<https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/a506468c20686d6ea0a8778d75e36f0d/20251113>

¹⁰³ SABOGAL BERNAL, L. F., “El 'Interés Social': Apuntes Teóricos en el Marco Socio-Económico del Derecho de Empresa”, *Revista e-mercatoria*, Vol. 10, n.º 1, 2011, pp. 19-37.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3684604>

¹⁰⁴ CHINCHILLA PEINADO, J. A., “La regulación de la intervención sobre la ciudad existente en el Derecho Urbanístico Español: su incidencia sobre el Derecho de Propiedad”, *Derecho & Sociedad*, n.º 59, 2022, pp. 1-34. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8878476>

El Tribunal Supremo ha intentado reducir estos riesgos a través de un control judicial más estricto. Por lo tanto, se ha enfatizado la importancia de estimular de manera apropiada el desempeño administrativo, de honrar las garantías procesales y de garantizar que la medida sea proporcional. El hecho de no estar motivado, de no tener una necesidad verdadera o de violar el procedimiento puede dar lugar a la nulidad de la expropiación.¹⁰⁵

En resumen, las limitaciones actuales de la expropiación de viviendas con fines sociales están en la necesidad de motivación, proporcionalidad, seguridad jurídica y cuidado a las garantías del expropiado. Se trata de un sistema que permite la intervención pública, pero que a su vez impone restricciones significativas para su implementación.

2. PROPUESTAS NORMATIVAS Y DE POLÍTICA JURÍDICA

2.1. Mejora de la motivación del interés social

Una de las mayores carencias del sistema vigente es que no se ha concretado adecuadamente el interés social como una *causa expropriandi*. Por eso, es indispensable que se fortalezcan las exigencias de motivación administrativa, mediante la instauración de criterios más específicos que hagan posible argumentar la necesidad de expropiar en cada situación particular.

De acuerdo con la doctrina, no se debe restringir la motivación a una mención general de la política de vivienda, sino que se tiene que definir claramente el estado de necesidad que se busca abordar y la conveniencia del procedimiento adoptado. Esta demanda ayudaría a disminuir el margen de discrecionalidad administrativa y a fortalecer el control jurisdiccional.

2.2. Refuerzo del principio de proporcionalidad

La regulación de la expropiación de viviendas para fines sociales debe tener como eje central el principio de proporcionalidad. La jurisprudencia ha indicado repetidamente que la expropiación es legítima solamente si representa el método menos oneroso para lograr el objetivo deseado.

¹⁰⁵ Sentencia del Tribunal Supremo núm. 552/2025, de 06 de febrero.

<https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/e02dc3a944f09820a0a8778d75e36f0d/20250220>

En este contexto, sería apropiado implementar procedimientos normativos que exijan a la Administración explicar explícitamente la falta de opciones menos restrictivas y evaluar el efecto de la medida en el derecho de propiedad. Este fortalecimiento ayudaría a asegurar un equilibrio más apropiado entre los derechos individuales y el interés general.

2.3. Alternativas menos invasivas al derecho de propiedad

La doctrina ha destacado que existen medios alternativos a la expropiación que pueden ser igual de efectivos para cubrir las necesidades de vivienda sin tener que recurrir a medidas tan intensas. Se incluyen las políticas de vivienda pública, los incentivos fiscales, los convenios con propietarios y las cesiones temporales de uso.

Estas opciones, posibilitan cumplir con las metas sociales sin afectar en gran medida el derecho de propiedad, lo cual es congruente con la naturaleza subsidiaria de la expropiación⁸. Su evolución y puesta en práctica ayudarían a disminuir los conflictos jurídicos y a optimizar la eficiencia de las políticas habitacionales.

3. HACIA UN MODELO EQUILIBRADO DE INTERVENCIÓN PÚBLICA EN EL MERCADO DE LA VIVIENDA

El estudio que se ha llevado a cabo durante el presente trabajo muestra la urgencia de progresar hacia un modelo de intervención pública en el mercado inmobiliario que sea equilibrado, de modo que se logre compatibilizar salvaguardar el derecho a la propiedad con satisfacer las necesidades sociales.

La expropiación de viviendas es un instrumento legítimo en el Estado social, aunque su empleo debe ser excepcional y estar sujeto a rigurosos controles. La tendencia jurisprudencial refleja un empeño por preservar este equilibrio, fortaleciendo las garantías del propietario sin obstaculizar la intervención pública en circunstancias de necesidad.

No obstante, este equilibrio es delicado y necesita una adaptación continua de la práctica administrativa y del marco normativo. Para optimizar la operación del sistema, es importante aclarar el concepto de interés social, fortalecer el principio de proporcionalidad y crear opciones que sean menos intrusivas.

En resumen, el futuro de la intervención pública en términos de vivienda implica crear un modelo donde el interés público no se emplee como una justificación general de las acciones administrativas, sino como un criterio jurídico exacto, controlable y que sea compatible con los derechos fundamentales. Solo así se podrá asegurar la protección tanto del derecho a la propiedad como del derecho a la vivienda, evitando que uno de estos dos derechos prevalezca de manera desmedida sobre el otro.

CONCLUSIONES

Este trabajo ha hecho posible que se analice de manera sistemática la expropiación forzosa de viviendas para fines sociales en el marco legal español, destacando la complejidad que conlleva encontrar un equilibrio entre las demandas del Estado social y el derecho a la propiedad.

Primeramente, se ha determinado que la expropiación es uno de los métodos más drásticos de intervención pública en la propiedad privada, lo cual explica que esté acompañada de un sistema de garantías particularmente estricto. La Ley de Expropiación Forzosa, que data de 1954, y el artículo 33.3 de la Constitución Española definen un marco normativo que hace depender su legitimidad del cumplimiento de una causa de interés social o utilidad pública, el pago del justiprecio y la observancia del procedimiento legal correspondiente.

En segundo lugar, el estudio del interés social como presupuesto habilitante ha revelado que es un concepto jurídico indeterminado, lo que aporta una alta flexibilidad y también riesgos significativos. Aunque esta indeterminación facilita la adaptación de la intervención pública a las necesidades sociales, particularmente en lo que respecta a vivienda, también puede conducir a interpretaciones extensivas que pongan en riesgo la protección del derecho de propiedad y la seguridad jurídica.

En este escenario, los fallos del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional son fundamentales como medio de equilibrio. Por un lado, ha admitido que la intervención pública es legítima si tiene como objetivo asegurar el acceso a la vivienda, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 47 de la Constitución. Por otro lado, ha fortalecido la supervisión de la actuación administrativa, pidiendo que haya una

motivación adecuada, que se dé una necesidad auténtica y que se respete el principio de proporcionalidad.

Además, se ha notado una tendencia a distinguir entre la limitación del derecho de propiedad y la expropiación, lo cual ha posibilitado que los poderes públicos extiendan su margen de acción sin tener que recurrir constantemente a la expropiación formal. No obstante, esta evolución genera dudas acerca de la verdadera protección del derecho a la propiedad, dado que algunas medidas pueden tener efectos similares a una expropiación sin estar completamente sujetas a sus garantías.

En lo que se refiere a la viabilidad jurídica de expropiar viviendas para fines sociales, es posible sostener que sí existe en el marco constitucional; sin embargo, depende del cumplimiento riguroso de los requisitos legales y jurisprudenciales. Específicamente, la necesidad de justificar apropiadamente el interés social, preservar la proporcionalidad de la medida y acatar las garantías del procedimiento se establecen como restricciones fundamentales para las acciones administrativas.

Desde un punto de vista crítico, el trabajo ha resaltado la importancia de fortalecer la seguridad jurídica en este campo. La ausencia de precisión en el interés social, la potencial aplicación extensiva de la expropiación y la presencia de métodos indirectos para intervenir sobre la propiedad requieren una revisión del marco normativo y su implementación práctica.

En este sentido, se han sugerido varias vías de mejora, entre las que sobresalen la necesidad de definir el interés social con más precisión, fortalecer el principio de proporcionalidad como criterio rector de la intervención pública y desarrollar herramientas alternativas menos intrusivas que posibiliten cubrir las necesidades habitacionales sin tener que recurrir sistemáticamente a la expropiación.

En resumen, la expropiación de viviendas para fines sociales debe ser vista como una herramienta legítima pero que se usa excepcionalmente en el marco legal español. Para que se use correctamente, es necesario un equilibrio sutil entre los derechos individuales y el interés general. La jurisprudencia tiene un rol clave en prevenir la desprotección del derecho a la propiedad, así como el abuso de la potestad expropiatoria.

La habilidad del legislador y de los tribunales para establecer un modelo que asegure de manera eficaz los derechos fundamentales y la seguridad jurídica de los ciudadanos, sin dejar de lado el rol social de la propiedad, determinará, en última instancia, el destino de la intervención pública en el sector inmobiliario.

BIBLIOGRAFÍA

1) LEGISLACIÓN

- Constitución Española de 1978 (BOE de 29 de diciembre de 1978). [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)
- Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa (BOE de 17 de diciembre de 1954). [https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/l/1954/12/16/(1)/con)
- Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial (BOE de 18 de enero de 2017). <https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2016/12/23/4>
- Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE de 25 de mayo de 2023). <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/05/24/12/con>
- Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (BOE de 23 de septiembre de 2014). <https://www.boe.es/eli/es-vc/l/2014/07/25/5/con>
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (BOE de 27 de agosto de 2001). <https://www.boe.es/eli/es-md/l/2001/07/17/9/con>
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre de 2015). <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>
- 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 de 31 de octubre de 2015). <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7/con>
- Real Decreto 394/2025, de 13 de mayo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia (BOE de 19 de mayo de 2025). <https://www.boe.es/eli/es/rd/2025/05/13/394>

2) JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional

- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 111/1983, de 2 de diciembre. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/239>
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 166/1986, de 19 de diciembre. <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/729>

- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 37/1987, de 26 de marzo.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/11171>
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997, de 20 de marzo.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3326>
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 93/2015, de 14 de mayo.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/24453>
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 16/2018, de 22 de febrero.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25574>
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 45/2018, de 26 de abril.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25641>
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 97/2018, de 19 de septiembre.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25739>
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 32/2019, de 28 de febrero.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25871>
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 116/2019, de 16 de octubre.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26058>
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 158/2019, de 12 de diciembre.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/26160>
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 120/2024, de 8 de octubre.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/31272>
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 137/2025, de 26 de junio.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/31575>
- Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 177/2025, de 20 de noviembre.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/31995>
- Auto del Tribunal Constitucional núm. 115/2014, de 8 de abril.
<https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/23931>

Tribunal Supremo

- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 3910/2006, de 27 de junio.
<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/36163011cb3ce272/20060720>
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 6477/2011, de 18 de octubre.
<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/527e757cac682714/20111031>
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1039/2011, de 2 de marzo.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5465230>
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1078/2018, de 26 de junio.
<https://www.iberley.es/jurisprudencia/proceso-expropiacion-urgente-valido->

[informacion-publica-previa-sentencia-administrativo-n-1078-2018-tribunal-supremo-sala-contencioso-seccion-5-rec-1182-2017-26-junio-2018-47822438](#)

- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1157/2020, de 14 de septiembre.
<https://www.iberley.es/jurisprudencia/sentencia-administrativo-n-1157-2020-ts-sala-contencioso-sec-5-rec-276-2019-14-09-2020-48139319>
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 3471/2022, de 22 de septiembre.
<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/0396af1cb81608baa0a8778d75e36f0d/20221007>
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 552/2025, de 6 de febrero.
<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/e02dc3a944f09820a0a8778d75e36f0d/20250220>
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1161/2025, de 6 de marzo.
<https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/96a9b82f1f6b7297a0a8778d75e36f0d/20250328>
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1163/2025.
<https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/3b1b3d9ccc808bd9a0a8778d75e36f0d/20250328>
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 2744/2025.
<https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/f6d0cda1033717aca0a8778d75e36f0d/20250625>
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 3024/2025.
<https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/3129086eaacc44d2a0a8778d75e36f0d/20250703>
- Sentencia del Tribunal Supremo núm. 4889/2025.
<https://www.poderjudicial.es/search/TS/openDocument/a506468c20686d6ea0a8778d75e36f0d/20251113>

3) OBRAS DOCTRINALES

- AGUDO ZAMORA, M. J., MONTERO CARO, M. D. y MÉRIDA DÍAZ, S., *El carácter social de la política de vivienda en Andalucía: aspectos jurídicos*, Colección Actualidad (Centro de Estudios Andaluces), n.º 34, 2008, pp. 1-39.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6572434>
- ARGELICH COMELLES, C., *La expropiación temporal del uso de viviendas*, Marcial Pons, Madrid, 2018.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6876651>
- ARGELICH COMELLES, C., “Expropiación temporal de viviendas: alteraciones en el denominado procedimiento de urgencia y propuestas de enmienda”, *Revista catalana de dret públic*, n.º 56, 2018, pp. 105-124.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6548151>

- BALLESTEROS MOFFA, L. A., “Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa”, *Revista de Administración Pública*, n.º 151, 2000, pp. 583-584.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8148050>
- CASADO CASADO, L., “El alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de expropiación forzosa”, *Revista d’estudis autonòmics i federals*, n.º 20, 2014, pp. 319-365.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4906592>
- CHINCHILLA PEINADO, J. A., “La regulación de la intervención sobre la ciudad existente en el Derecho Urbanístico Español: su incidencia sobre el Derecho de Propiedad”, *Derecho & Sociedad*, n.º 59, 2022, pp. 1-34.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8878476>
- COFONE, I. N., “Los alcances del control judicial en la expropiación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, n.º 136, 2013.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4504040>
- COLINA GAREA, R., *La función social de la propiedad privada en la Constitución española de 1978*, J.M. Bosch, 1997.
- CRESCENTE CONCEPCIÓN, H., “La expropiación por ministerio de la Ley: un derecho del expropiado y un imperativo para la Administración”, *Anales de la Facultad de Derecho*, n.º 41, 2024, pp. 45-94.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10530176>
- DONAIRE VILLA, F. J., “Las competencias legislativas de Estado y Comunidades Autónomas sobre expropiación forzosa”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, n.º 12-13, 1994-1995, pp. 71-90.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=119332>
- ESCUÍN PALOP, V., “Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa”, *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 17, 2002, pp. 115-139.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=786170>
- FERNÁNDEZ BAUTISTA, R., *Las alternativas a la expropiación forzosa*, Aranzadi, Navarra, 2009.
- FORNS FERNÁNDEZ, M. V., “Derecho a la vivienda y emergencia habitacional en España: el rol de las comunidades autónomas”, *Revista de Investigações Constitucionais*, vol. 9, n.º 3, 2022, pp. 579-618.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8983710>
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La Ley de Expropiación Forzosa de 1954, medio siglo después”, *Revista de Administración Pública*, n.º 156, 2001, pp. 251-270.
<https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/17557.pdf>
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II.
- GÓMEZ ENTERRÍA GUTIÉRREZ, N., “La determinación del justiprecio de los terrenos expropiados y su posible impugnación contenciosa”, *Revista de Administración Pública*, n.º 43, 1964, pp. 51-106.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2115721>
- LAMO DE ESPINOSA, E., “La expropiación forzosa de fincas rústicas por causa de interés social”, *Revista de Estudios Agrosociales*, n.º 10, 1955, pp. 7-63.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2211476>
- LARIÑO CAAMAÑO, F., *Desequilibrio procesal en las ejecuciones hipotecarias*, Tesis doctoral, UNED, 2026.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=397671>
- LÓPEZ ESCARCENA, S., “La proporcionalidad en los arbitrajes de inversiones”, *Revista de Derecho*, n.º 22, 2020, pp. 112-137.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8136169>
- MACHO CARRO, A., “La articulación entre legislación estatal y autonómica sobre derecho a la vivienda”, *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 30, 2025, pp. 89-93.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10571857>
- MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L., “El derecho a la vivienda: el artículo 47 CE”, en López Garrido, D. (coord.), *Los nuevos derechos sociales fundamentales*, 2023, pp. 89-122.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=xxxx>
- OTERO CRESPO, M., “Colectivos vulnerables y vivienda”, *Revista de Derecho Civil*, vol. 12, n.º 4, 2025, pp. 93-129.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=xxxx>
- RUIZ LEGAZPI, A., “La pérdida sobrevenida de objeto...”, en Aragón Reyes, M. (coord.), *La Constitución como forma de la democracia*, 2024, pp. 267-284.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10087700>
- SABOGAL BERNAL, L. F., “El ‘Interés Social’: Apuntes teóricos...”, *Revista e-mercatoria*, vol. 10, n.º 1, 2011, pp. 19-37.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3684604>
- SALCEDO GÓMEZ, J., “La expropiación forzosa en el ordenamiento jurídico español...”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 3, 2022, pp. 184-224.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=xxxx>
- VALENCIA MARTÍN, G., “El justiprecio en la expropiación forzosa...”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 257, 1993, pp.

77-128.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=111312>

4) RECURSOS DE INTERNET

- Portal BOE: <https://www.boe.es>
- Tribunal Constitucional: <https://hj.tribunalconstitucional.es>
- Poder Judicial (CENDOJ): <https://www.poderjudicial.es>
- Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es>