

SENTENCIA DEL TRIBUNAL

CONSTITUCIONAL 32/2018, DE 12 DE ABRIL

DE 2018*

El cumplimiento de la función social de la vivienda en la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre. Inconstitucionalidad y nulidad de la disposición legal autonómica relativa a la expropiación del uso de la vivienda; interpretación conforme del precepto que establece el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación.

M.^a. AMALIA BLANDINO GARRIDO
Profesora Titular de Derecho Civil
Universidad de Cádiz

SENTENCIA

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7357-2013, promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 1 de la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, por el que se da nueva redacción al artículo 1.3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía y se introducen en ella los artículos 25 y 53.1 a), y contra la disposición adicional primera de la mencionada Ley 4/2013. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento y el Gobierno de Andalucía. Ha sido Ponente el Magistrado don Alfredo Montoya Melgar, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 18 de diciembre de 2013, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, por el que se dio nueva redacción al artículo 1.3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía y se introdujeron en ella los artículos 25 y 53.1 a) y contra la disposición adicional primera de la mencionada Ley 4/2013. Los motivos del recurso, sucintamente, se recogen a continuación.

a) Previamente, precisa el Abogado del Estado que el objeto del recurso es la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, que trae causa del Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, que fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 4286-2013. Este decreto-ley fue derogado por la ley ahora recurrida, que reproduce su contenido en lo que respecta a la redacción de los artículos

* El presente trabajo se ha desarrollado en el marco del Proyecto de Investigación «Las propiedades claudicantes» (PID2022-136274NB-I00), concedido en la convocatoria 2022 de «Proyectos de Generación de Conocimiento».

1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010. En cuanto a la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, coincide en parte con la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, si bien amplía su ámbito subjetivo.

Tras reproducir los preceptos de la Ley 4/2013 cuestionados, se afirma que la finalidad fundamental de ésta y del Decreto-ley 6/2013 es idéntica y se centra en la regulación de la función social de la propiedad como parte inseparable de su contenido.

La Ley 4/2013 se dicta al amparo de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio (art. 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: EAAnd).

b) Los preceptos impugnados vulneran la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE al incidir sobre uno de los ámbitos esenciales de la política económica del Gobierno como es la reestructuración del sistema financiero y la estabilidad de las entidades de crédito.

La STC 18/2011 recoge la doctrina constitucional sobre el artículo 149.1.13 CE que incluye la competencia estatal para fijar criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos y las medidas singulares necesarias en la ordenación de cada sector. Aunque esta sentencia se refería al sector energético, sus consideraciones son trasladables al sector financiero (STC 235/1999).

La crisis económica iniciada en 2008, afectó severamente a todo el sector financiero europeo y, singularmente, al español, como pusieron de relieve los informes anuales del Banco de España de los años 2008 y siguientes (transcritos en parte). El "Memorándum de entendimiento" suscrito por España y las autoridades europeas en 2012, asumía la negativa afección del sector bancario español por el estallido de la burbuja inmobiliaria y la posterior recesión económica e imponía al Estado español plazos para garantizar la reestructuración de todo el sector bancario.

Las medidas adoptadas por Andalucía en los preceptos impugnados, comprometen gravemente la reestructuración mencionada. Así lo entendió la Comisión europea que remitió al Ministerio de Economía español una carta (documento 5 de la demanda) en la que expresaba, entre otros extremos, su preocupación "por la inseguridad que generan las medidas andaluzas en el sector inmobiliario e hipotecario español".

Una pieza esencial del complejo proceso de reestructuración del sector financiero español es la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB). Así resulta de las Leyes 8/2012, de 30 de octubre, de saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero y 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. Según el preámbulo de ambas leyes, una parte principal del proceso de reestructuración bancaria consistió en la transferencia, por las entidades de crédito con problemas, de sus "activos tóxicos" a la SAREB, a un "precio razonable", para su gestión y liquidación. Por tanto, el coste para el Estado y el contribuyente del saneamiento bancario, dependerá del precio al que la SAREB sea capaz en los próximos años de vender los inmuebles adjudicados.

La SAREB ha elaborado un informe sobre los impactos directos e indirectos que las medidas andaluzas impugnadas tendrán en los activos inmobiliarios por ella gestionados en Andalucía, que son aproximadamente un 12 por 100 de su cartera (documento 6 de la demanda). El informe se elaboró en relación con el Decreto-ley 6/2013 y es plenamente trasladable a este caso.

El precitado informe describe el impacto sobre la SAREB de los artículos 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, que contemplan eventuales sanciones por posibles incumplimientos de requerimientos de información, configurados en términos muy amplios que, probablemente, no podrán satisfacerse por la SAREB, dado el elevado volumen de activos gestionados. Además, se imponen sanciones por no dar habitación a las viviendas durante seis meses consecutivos, con lo que la SAREB podría enfrentarse a multas por un importe global "de 57.411.000 euros solo por estas infracciones graves". A esto, se añade el posible incremento de viviendas titularidad de la SAREB en Andalucía, por el elevado número de préstamos con garantía hipotecaria en su cartera, con lo que las sanciones podrían "aumentar en 156.510.000 euros" y se produciría una notable pérdida de valor de dicha cartera.

También es perjudicial para la SAREB el mecanismo expropiatorio de la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013 (disposición adicional primera de la Ley 4/2013), pues "ningún inversor comprará carteras de vivienda en Andalucía cuando una norma con rango de Ley permite al ulterior adquirente permanecer en ella por un plazo de hasta tres años sin satisfacer renta alguna". Además, la Ley 4/2013, crea incertidumbre en su convivencia con la medida estatal de suspensión de los lanzamientos durante un plazo de dos años. La lectura de la Ley andaluza permite entender que, el plazo de tres años de expropiación de uso, comienza tras los dos años

de suspensión, con lo que la recuperación del uso del inmueble se retrasaría en Andalucía cinco años.

En definitiva, se reitera que la Ley 4/2013 pone en riesgo una pieza clave de todo el proceso estatal de reestructuración bancaria.

c) Específicamente, el artículo 1.3 de la Ley 1/2010, en la redacción dada por la Ley 4/2013, innova el contenido esencial del derecho de propiedad de las viviendas sitas en Andalucía al integrar en él un deber, hasta ahora inexistente, de destinar tales viviendas al uso habitacional. Del artículo 53.1 CE resulta que el contenido esencial de los derechos y libertades del capítulo II del título I de la Constitución, entre los que está el derecho de propiedad, es un "límite de límites" que actúa frente al legislador y emana directamente del texto constitucional. En cuanto al contenido esencial del derecho de propiedad, a partir del artículo 33 CE, el Tribunal ha declarado que la utilidad individual y la función social lo definen inescindiblemente, de forma que "la limitación de la propiedad privada en atención a su función social, nunca puede anular el necesario espacio de utilidad privada del derecho que permita reconocer socialmente la propiedad como privada". Las limitaciones del derecho en atención a su función social, deben respetar el test de proporcionalidad en sus tres escalones de idoneidad, necesidad y ponderación (SSTC 173/2011).

El artículo 1.3 de la Ley 1/2010, redactado por la Ley 4/2013, no cumple las exigencias de necesidad ni de ponderación. Las medidas que contempla no son indispensables ya que existen otras, más moderadas, que permiten igualmente atender la situación de emergencia social que se trata de afrontar y perjudican otros bienes o valores en conflicto.

d) El artículo 1.3 de la Ley 1/2010, redactado por la Ley andaluza 4/2013, vulnera además las competencias exclusivas del Estado de los apartados primero y octavo del artículo 149.1 CE.

En cuanto al artículo 149.1.1 CE, ya la STC 61/1997 declaró que, a su amparo, corresponde al Estado regular el contenido básico y primario del derecho de propiedad para garantizar la igualdad de todos los españoles, lo que incluye, dice el recurrente, la regulación de su función social. No puede haber funciones sociales distintas en distintas áreas del territorio nacional. El Estado ha de fijar, por lo menos, los límites infranqueables del ámbito de libertad del propietario; es decir, las limitaciones máximas que puede conllevar la función social del derecho.

A falta de una legislación específica estatal sobre la materia, por lo menos es evidente que una Comunidad Autónoma, no tiene competencia para imponer sanciones nuevas para supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad, respecto de las previstas en la ley estatal. El Estado podría fijar, como bases o condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en relación con la propiedad privada, limitaciones máximas por razón de la función social que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda podrían luego concretar pero, sin previa regulación estatal, la Comunidad Autónoma no puede fijar esos límites. Por tanto, el artículo 1.3 de la Ley 1/2010, redactado por la Ley 4/2013, al regular un deber de uso habitacional de la vivienda que es parte del contenido esencial del derecho de propiedad, invade la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE.

e) El artículo 1.3 de la Ley 1/2010 (en la redacción de la Ley 4/2013) infringe, asimismo, la competencia estatal en materia de legislación civil del artículo 149.1.8 CE.

Es cierto que, en la STC 37/1987, FJ 8, sobre la Ley de reforma agraria de Andalucía de 1984, el Tribunal ya negó que la propiedad privada sea una institución unitaria, exclusivamente regulada en el Código civil, y reconoció una vertiente institucional derivada de su función social a partir de la cual admitió la competencia autonómica, al amparo del título sectorial de "reforma y desarrollo del sector agrario" para legislar sobre la propiedad de la tierra y su función social.

Sin embargo, en el presente supuesto, se invade la competencia estatal del artículo 149.1.8 CE, pues, a diferencia de lo que ocurría en la Ley de reforma agraria, la Ley 4/2013, en la redacción que da al artículo 1.3 de la Ley 1/2010, regula explícita y abiertamente el contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda. A la diferencia entre ambos supuestos se refiere el dictamen núm. 706/2013 del Consejo de Estado (documento 7), emitido con ocasión del recurso de inconstitucionalidad frente al Decreto-ley 6/2013, que se transcribe en parte, en el que se destaca que, en el caso enjuiciado en la STC 37/1987, a diferencia del presente, existía una legislación estatal previa sobre función social de la propiedad agraria que daba soporte a la ley autonómica. El Consejo de Estado, en dicho informe, concluye que el artículo 1.3 impugnado lesiona tanto el artículo 149.1.1 como el artículo 149.1.8 CE.

f) El artículo 25 de la Ley 1/2010, redactado por la Ley 4/2013, define las viviendas deshabitadas mientras que el artículo 53.1 a) tipifica como infracción muy grave "no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 25, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica". Ambos artículos son inconstitucionales por conexión con el artículo 1.3 de

la Ley 1/2010. Así lo entendió también el Consejo de Estado. El mismo preámbulo de la Ley 4/2013, configura la normativa sancionadora como garante del cumplimiento de los fines de la Ley.

Además, se destaca la asimetría que la Ley 4/2013 genera en las relaciones entre el propietario de la vivienda --persona jurídica-- y sus ocupantes. Será menos gravoso para aquél asumir el impago de varias mensualidades de renta que exponerse a multas de hasta nueve mil euros.

g) Finalmente, los artículos 25 y 53.1 a), vulneran los artículos 24.2, 25 y 149.1.18 CE. El primero, establece los criterios para definir una vivienda como deshabitada, en base a presunciones y meros indicios de distinta naturaleza, contrarios al principio de presunción de inocencia, que también rige en el procedimiento administrativo sancionador. Se invierte además la carga de la prueba en cuanto bastan dichos indicios para que sea el propietario el que debe acreditar la habitación. Se vulneran pues los principios básicos del procedimiento sancionador.

En particular, el artículo 53.1 a) vulnera el artículo 25 CE pues, en nuestro ordenamiento, no puede establecerse una responsabilidad penal o administrativa sancionadora al margen del principio de culpabilidad. Así lo dice expresamente, en su ámbito, el artículo 130.1 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. De los artículos 25 y 53.1 a) resulta que solo se consideran infractores del deber de uso habitacional a las personas jurídicas, siendo notorio que éstas no tienen poder de disposición absoluto sobre la ocupación de sus viviendas, salvo que se les impusiera la obligación de alquilar a cualquier precio o de cederlas gratuitamente. Ello, sin embargo, vulneraría las condiciones básicas del derecho de propiedad y el derecho a una indemnización previa a toda expropiación forzosa. Si se entiende necesario disponer de un parque de viviendas para personas en riesgo de exclusión social, caben otras medidas como financiar el alquiler, intermediar en el mercado o construir o expropiar las viviendas necesarias, pero es inadmisibles sancionar al propietario por no alquilar, sin acreditar que dispuso de una oferta mínimamente razonable. Además el artículo 53.1 a) es inconstitucional porque discrimina arbitrariamente a las personas jurídicas frente a las personas físicas que también pueden realizar una actividad mercantil inmobiliaria con lo que se vulneran los artículos 14 y 9.3 CE.

h) La disposición adicional primera de la Ley 4/2013 (que añade dos nuevos supuestos de hecho a los de la adicional segunda del Decreto-ley 6/2013) tiene como único sujeto pasivo a las "entidades financieras o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos". Se discrimina así, sin fundamento ni razón objetiva de ningún tipo, a estas entidades (incluida la SAREB), frente a otras personas jurídicas que pueden actuar en el mercado (inmobiliarias, promotores, fondos de inversión, etc.), con lo que se perjudica su competitividad.

La medida vulnera el principio de proporcionalidad exigido en la doctrina constitucional (SSTC 13/2007 y las allí citadas).

La disposición adicional primera también es inconstitucional por menoscabar las competencias exclusivas del Estado de los apartados 1, 6, 13 y 18 del artículo 149.1 CE. Concretamente, han de tenerse en cuenta las repercusiones de la regulación sobre el mercado hipotecario con posible extensión de la normativa a otras comunidades autónomas, como ya ha ocurrido en Navarra.

2. Mediante providencia de 14 de enero de 2014, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra el artículo 1, por el que se da nueva redacción al artículo 1.3 y se introducen los artículos 25 y 53.1 a) en la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía y disposición adicional primera de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como a la Junta y al Parlamento de Andalucía, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Se acordó, asimismo, tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, su tenor y conforme al artículo 30 LOTIC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso (18 de diciembre de 2013) para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el "Boletín Oficial del Estado" para los terceros, ordenándose la comunicación de la suspensión a los Presidentes de la Junta y del Parlamento de Andalucía, así como publicar la incoación del recurso en el "Boletín Oficial del Estado" y en el "Boletín Oficial de la Junta de Andalucía".

3. Con fecha 24 de enero de 2014, la Letrada de la Junta de Andalucía, compareció en el proceso en la representación que legalmente ostenta para que el Tribunal tenga por personado al Gobierno de Andalucía en el recurso de inconstitucionalidad, al tiempo que solicitó una prórroga del plazo concedido para formular sus alegaciones. Igualmente, con fecha 30 de enero de 2014, se personó en el proceso la Letrada del Parlamento de Andalucía solicitando asimismo prórroga de su plazo de alegaciones.

4. El Pleno, mediante sendas diligencias de ordenación de 27 de enero y 3 de febrero de 2014, acordó tener por personados a las Letradas de la Junta de Andalucía y del Parlamento de Andalucía y prorrogar en ocho días el plazo en su día concedido para presentar sus alegaciones.

5. Por escritos registrados en este Tribunal el 23 de enero y el 6 de febrero de 2014, respectivamente, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron el acuerdo de la Mesa de sus respectivas Cámaras de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. El escrito de alegaciones de la Letrada de la Junta de Andalucía, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, tuvo entrada en este Tribunal el día 18 de febrero de 2014.

En resumen, expone lo siguiente:

a) El recurso reproduce los motivos esgrimidos en el que se formuló contra el Decreto-ley 6/2013, de abril, ya derogado, si bien, llama la atención que, tratándose de un recurso de carácter esencialmente económico, no se aporten datos actualizados. No se aportan porque, igual que en el recurso anterior, el planteamiento es incorrecto pues afirma la inconstitucionalidad de los preceptos recurridos por sus hipotéticas consecuencias sobre el mercado financiero, partiendo siempre de la consideración de la vivienda como activo financiero, ignorando que se trata de un derecho.

b) La vivienda es un derecho recogido en normas internacionales y en el artículo 47 CE, que los poderes públicos han de garantizar. La Ley andaluza 4/2013 responde a este mandato. Se adopta al amparo de la competencia autonómica en la materia (art. 56 EAAnd) por lo que no invade las competencias estatales.

Con cita de la exposición de motivos y documentos anexos, se explica que la Ley pretende dar respuesta a una situación de emergencia social y económica, atendiendo a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Existen ya antecedentes legales en los que el Estado o una Comunidad Autónoma adoptaron medidas para la protección del derecho a una vivienda digna (Ley estatal 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social y Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda). No se ha suscitado que estas leyes afecten al proceso de reestructuración bancaria y, sobre la segunda, se llegó a un acuerdo en la comisión bilateral Estado-Generalitat, que se aporta.

c) El Estado alega lesión del artículo 149.1.13 CE que imputa a la totalidad de los preceptos que impugna. Sin embargo, no realiza ningún esfuerzo argumental para referir esta lesión a cada uno de los artículos por lo que la alegación es general. Se vulnera así la doctrina constitucional que rechaza las controversias competenciales abstractas (STC 147/1991 y otras).

El recurso afirma que las medidas autonómicas impugnadas "desplegarían una eficacia incisiva en la política económica general del Estado", con lo que saca de contexto una afirmación de la STC 137/1989.

Aunque lo dicho sería suficiente para desestimar el recurso, las afirmaciones de la demanda en relación a la afección que las medidas andaluzas tendrían sobre el proceso de reestructuración del sistema financiero español, están huérfanas de apoyatura científica o técnica. Se basan en los mismos datos del recurso contra el Decreto-ley 6/2013 y, exclusivamente, en dos documentos aportados con la demanda (documentos 5 y 6), de los que no cabe extraer tales conclusiones. El documento 5, es una mera misiva de un representante de la Comisión Europea a España, que expresa unas preocupaciones basadas en información cuyo contenido se desconoce y que posiblemente era inexacta. El documento 6 es un informe, sin firma, de la SAREB, cuyos datos no se cotejan. Este informe oculta que, aunque en torno al 12 por 100 de la cartera de viviendas de esta entidad esté en Andalucía, ello solo representa el 1 por 100 de las viviendas vacías en esa Comunidad (documento 9). Deducir así que se va a causar un daño grave a todo el proceso de reestructuración bancaria español, es un exceso. Además, a las viviendas que cita el informe de SAREB, habría que restar las protegidas pues, respecto de éstas, la Ley 4/2013, no impone obligación, ni recoge sanción alguna que no existiera ya con anterioridad.

En cuanto a la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, la SAREB no tiene hipotecas de particulares (documento 7) por lo que será difícil que dicha disposición pueda afectarle. Se añade que son materialmente imposibles las cuantificaciones sobre posibles multas recogidas en el

informe de la SAREB. En todo caso, los pretendidos daños a la SAREB afectan a intereses privados, puesto que la participación del sector público en esta entidad no es mayoritaria.

Las afirmaciones del Estado pugnan con las reglas de la lógica y evidencian un desacuerdo con determinadas políticas sectoriales autonómicas. No se comprende que las medidas de la Ley 4/2013 puedan alterar el sistema financiero español e incluso la prima de riesgo y, en cambio, no hayan tenido ninguna incidencia las numerosas resoluciones de jueces españoles en materia de desahucio. Tampoco medidas equivalentes, adoptadas en España y en otros países de nuestro entorno, han provocado tales efectos. Se vuelve a citar la Ley estatal 1/2013 y se menciona el ejemplo de otros países, con apoyo en el documento 11, adjunto al escrito. Tampoco produjo perjuicio alguno para el sistema financiero la aplicación del Decreto-ley 6/2013, lo que se ilustra con el informe, emitido en abril de 2012, del Colegio de Registradores de España, adjunto como documento 12. Se aportan además dos informes de expertos en la materia (documentos 1 y 2) para rebatir el informe de la SAREB, que se transcriben en parte.

En definitiva, el recurso de inconstitucionalidad se sustenta en hipotéticas consecuencias de la aplicación de la Ley, sin prueba que las sustente, lo que está vedado a este cauce constitucional (STC 104/2000). De lo alegado y de los documentos aportados resulta que tales afirmaciones son erróneas. Es evidente que se ha de rechazar la pretendida vulneración del artículo 149.1.13 CE.

d) Se rechazan los motivos de inconstitucionalidad "adicionales", referidos solo al artículo 1.3 de la Ley 1/2010, en la redacción de la Ley 4/2013, comenzando con las supuestas lesiones del artículo 33 CE y del principio de proporcionalidad.

En cuanto al artículo 33 CE, la doctrina constitucional (STC 89/1994).

Por tanto, el artículo 1.3 de la Ley 1/2010, en la redacción de la Ley 4/2013, no vulnera el contenido esencial del artículo 33 CE. Lo que hace es definirlo con arreglo a su función social. Ya la normativa anterior, incluso preconstitucional, recogía los deberes del propietario como parte del contenido esencial del derecho con arreglo a su función social. Se citan la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana y los posteriores textos refundidos (Real Decreto 1346/1976 y Real Decreto Legislativo 2/2008).

También se rechaza la genérica afirmación de vulneración del principio de proporcionalidad, sin que la representación del Estado descienda a explicarla. Los conceptos de "emergencia social" (que reconoce el propio Estado) y de falta de proporcionalidad de la ocupación efectiva como deber propio de la función social de la propiedad de la vivienda, son incompatibles. La medida es proporcional y razonable si se considera que Andalucía es una de las Comunidades Autónomas con mayor número de desahucios y de viviendas deshabitadas.

El principio de proporcionalidad, aplicado al contenido esencial del derecho de propiedad, implica determinar si existe equilibrio entre el derecho y su función social, pues las exigencias colectivas no pueden anular la utilidad individual del derecho (STC 37/1987). En este caso, el deber de uso habitacional de la vivienda no anula las facultades de goce y disposición del propietario.

e) El artículo 1.3 de la Ley 1/2010, redactado por la Ley 4/2013, tampoco vulnera la competencia estatal exclusiva del artículo 149.1.1 CE. El recurso confunde, en este punto, las "condiciones básicas" a que se refiere este título competencial con el "contenido esencial" del derecho del artículo 53 CE.

El "contenido esencial" del artículo 53 CE es una garantía constitucional en favor del individuo; no una técnica de distribución competencial (STC 61/1997). Por tanto, la delimitación del contenido esencial del derecho a la propiedad de la vivienda no es per se competencia estatal.

Por su parte, las "condiciones básicas" del artículo 149.1.1 CE se refieren al contenido primario del derecho; no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo, ni habilitan al Estado para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social (STC 61/1997). Dentro del respeto a las condiciones básicas de la propiedad urbana, establecidas por el Estado ex artículo 149.1.1 CE, la Comunidad Autónoma puede regular los sectores materiales de su competencia en que se inserta el derecho de propiedad, como ocurre en materia de vivienda. Entender otra cosa sería convertir el artículo 149.1.1 CE en un título horizontal, con desconocimiento de la legislación autonómica existente (Ley 7/2002, de ordenación urbanística de Andalucía).

La regulación estatal de las condiciones básicas de la propiedad urbana ex artículo 149.1.1 CE (que incluye el derecho a la vivienda) está en el texto refundido de la Ley del suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008). Así lo dice su artículo 1 y la exposición de motivos. Por ello, son inexactos tanto el escrito de recurso como el dictamen del Consejo de Estado 706/2013, cuando afirman la inexistencia de previa legislación estatal amparada en el artículo 149.1.1 y 8 CE. El éxito del

recurso debió, pues, procurarse mediante el estudio y confrontación de la Ley autonómica impugnada y la ley estatal de referencia, lo que no se ha hecho.

f) Se niega, asimismo, la invasión de la competencia estatal sobre legislación civil del artículo 149.1.8 CE. Ya la STC 37/1987, cuyas consideraciones al respecto se transcriben, rechazó que el derecho de propiedad sea núcleo de la legislación civil.

g) En cuanto a los motivos "adicionales" de inconstitucionalidad relativos a los artículos 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, en la redacción dada por la Ley 4/2013, las lesiones invocadas de los artículos 24.2, 25 y 149.1.18 CE, son genéricas y centradas en cuestiones de legalidad ordinaria. El artículo 25 impugnado se incardina en una sección de la Ley relativa a los procedimientos para la declaración de las viviendas deshabitadas. Se trata de un procedimiento meramente declarativo (no sancionador), que no puede vulnerar los principios aplicables a los procedimientos sancionadores. Además, es un procedimiento contradictorio (pues el art. 27 contempla un trámite de alegaciones) que se remite expresamente a la Ley 30/1992, por lo que se preserva la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE. También se respeta el principio de subsidiariedad pues si la propiedad acepta y cumple medidas de fomento (art. 36) el procedimiento se archiva.

En cuanto al artículo 53.1 a), no vulnera el principio de culpabilidad de los artículos 25 CE y 130 de la Ley 30/1992, por lo ya expuesto. La Ley establece aquí un sistema doblemente garantista pues al procedimiento declarativo, contradictorio y subsidiario, sigue un procedimiento sancionador con pleno respeto a todos los principios que rigen estos.

No cabe olvidar que el concepto de vivienda deshabitada ya existe en el ordenamiento con consecuencias jurídicas (arts. 14 y 20 de la Ley 13/2005, de vivienda protegida y suelo) y que diversas normas dan distinto tratamiento, incluso a efectos fiscales, según la clase de vivienda.

h) Tampoco incurre en inconstitucionalidad la disposición adicional primera de la Ley 4/2013. Aunque el Estado afirma que el precepto invade las competencias estatales de los apartados 1, 6, 11, 13 y 18 del artículo 149.1 CE, no especifica las razones en que basa estas afirmaciones, como exige la doctrina constitucional (STC 237/2007).

Lo único que se deduce de la demanda es una pretendida inconstitucionalidad de la disposición adicional primera por discriminar en contra a las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias y las entidades de gestión de activos. Sin embargo, aparte de que la lesión del artículo 14 CE solo es predicable de las personas individuales, este precepto prohíbe las desigualdades artificiosas o injustificadas y, en este caso, el ámbito subjetivo de la norma es plenamente razonable (invoca al respecto, la exposición de motivos de la Ley). Además, se cumple el principio de eficacia del artículo 103 CE, pues, dentro de las personas jurídicas, las entidades bancarias son titulares de una gran bolsa de viviendas deshabitadas. También se cumple el principio de proporcionalidad, pues la medida es adecuada al fin propuesto y no existe una alternativa menos gravosa, estando acreditado (documentos 13 y 14) que el parque público de viviendas de Andalucía se encuentra optimizado.

La disposición adicional primera no supone un sacrificio excesivo, pues se prevé un justiprecio y se expropia el uso temporal, no el derecho. Se respeta la competencia estatal pues, tras la Ley del Estado 1/2013, de medidas de protección a los deudores hipotecarios, solo continua la tramitación de los expedientes no afectados por dicha Ley (documento 6).

7. El 24 de febrero de 2014 tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de la Letrada del Parlamento de Andalucía en el que resume los argumentos del recurso y solicita su íntegra desestimación con base, en síntesis, en las alegaciones siguientes:

a) La supuesta invasión de la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE que alega el Estado no se basa en datos reales sino en meras sospechas e hipótesis sobre las consecuencias que la aplicación de los preceptos impugnados podría tener sobre la reestructuración del sector financiero. Esta sola circunstancia debe llevar a desestimar el recurso, pues la doctrina constitucional no permite reclamaciones competenciales preventivas o hipotéticas (STC 137/1989, FJ 2).

b) No existe conexión entre las disposiciones impugnadas y la reestructuración del sector financiero, ni se enmarcan aquellas en el ámbito material de los títulos competenciales del artículo 149.1, apartados 11 y 13 CE, definido en la STC 235/1999. Los preceptos recurridos no persiguen la regulación de los intermediarios financieros, ni de los activos inmobiliarios en poder de la SAREB o de entidades financieras, ni se dirigen a dar líneas directrices sobre el sector bancario ni el inmobiliario. Su objetivo es hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna. Ésta es la materia en la que se encuadran, que es competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 56 EAAnd).

La exposición de motivos de la Ley 4/2013, que trae causa del Decreto-ley 6/2013 (objeto del recurso de inconstitucionalidad 4286-2013), confirma que supone una profundización y avance en las políticas públicas de vivienda, con especial atención a los sectores más vulnerables. A la misma conclusión se llega analizando los preceptos impugnados, a partir de la doctrina constitucional que incluye en la materia de vivienda, de exclusiva competencia autonómica, todas las actuaciones encaminadas a definir una política propia al respecto, para facilitar el acceso a la vivienda y cumplir el mandato del artículo 47 CE (SSTC 36/2012 y otras).

Si bien el artículo 149.1.13 CE es un título horizontal que permite al Estado establecer limitaciones puntuales a la competencia autonómica en materia de vivienda, ello no puede suponer que sea competencia estatal cualquier actuación pública con repercusiones en el mercado inmobiliario, lo que conllevaría la negación misma de la competencia de las comunidades autónomas en este ámbito. La vis expansiva del artículo 149.1.13 CE, que defiende el recurrente, ha sido negada por el Tribunal Constitucional (SSTC 139/2013). De esta jurisprudencia se deduce que los límites resultantes del título horizontal del Estado no suponen la imposibilidad autonómica de adoptar medidas con incidencia económica sino la necesidad de que la Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus competencias sobre vivienda, respete los criterios globales de ordenación del sector fijados por el Estado ex artículo 149.1 13 CE que, en todo caso, han de ser puntuales y específicos.

c) Al analizar si los artículos impugnados respetan las directrices fijadas por el Estado ex artículo 149.1.13 CE en el subsector económico de la vivienda, se destaca primero que el recurso no cita ninguna disposición básica concreta vulnerada. Por tanto, a falta de norma básica estatal, Andalucía está facultada por el artículo 56 de su Estatuto de Autonomía para movilizar su parque de viviendas desocupadas a través de las medidas ahora recurridas, aunque puedan influir en el precio de venta de las viviendas. Las circunstancias citadas en la demanda, como la necesidad de superar la crisis económica o de minimizar el coste de la reestructuración bancaria, no son criterios de delimitación competencial.

d) Los preceptos recurridos no impiden la reestructuración del sector bancario, ni vulneran las disposiciones que la regulan, citadas genéricamente por el recurrente (Ley 8/2012, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero; Ley 9/2012, de reestructuración y resolución de entidades de crédito; Real Decreto 1559/2012, sobre régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos). Estas son disposiciones que disciplinan la actividad bancaria, sin relación con las políticas de vivienda ni con la delimitación de la propiedad privada y el mecanismo expropiatorio regulado en las normas recurridas. Prueba de ello, se reitera, es que el recurso no cita ningún precepto de estas normas que resulte infringido.

La finalidad del proceso de reestructuración bancaria regulado en las Leyes citadas no es la alegada en el recurso. No pretenden estas Leyes estatales reducir el coste de la reestructuración bancaria mediante la venta por la SAREB de sus activos inmobiliarios al mayor precio posible sino garantizar la viabilidad a largo plazo del sector financiero español en ejecución del memorando de entendimiento de 2012. Tampoco quedan acreditados los datos en que se basa el recurso con los documentos aportados, por lo que debe desestimarse esta pretensión (STC 104/2000 y otras).

e) A mayor abundamiento, las disposiciones impugnadas no tienen eficacia incisiva sobre la política económica general o la reestructuración bancaria y los datos aportados en el recurso (sobre la crisis financiera en los años 2008, 2009 y 2012) están desfasados. En concreto, el mecanismo expropiatorio recurrido no contradice la política económica estatal como lo demuestra el hecho de que, en el Decreto-ley 27/2012 y la Ley 1/2013, el Estado adoptara medidas con efectos similares. Los efectos de este mecanismo son muy limitados, pues la expropiación solo se aplica a las ejecuciones hipotecarias que cumplen los requisitos fijados. También parten de un escenario irreal los datos sobre multas que habría de pagar la SAREB a partir de la infracción tipificada en el artículo 53.1 a) de la Ley 1/2010, redactado por la Ley 4/2013.

f) El artículo 1.3 de la Ley 1/2010 (redactado por la Ley 4/2013) no vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad del artículo 53 CE, al que no se refiere. Solo pretende delimitar el contenido del derecho de propiedad de la vivienda de acuerdo con su función social ex artículo 33.2 CE, conforme a la doctrina constitucional (SSTC 89/1994 y otras).

La incorporación al contenido del derecho de propiedad de la vivienda del deber de destinarla al uso habitacional no solo está amparada en la Constitución sino que es una exigencia de ésta (arts. 47 CE y 25 EAAAnd), especialmente en un contexto en que miles de andaluces están en riesgo de exclusión social por la imposibilidad de acceder a una vivienda. El carácter instrumental de la vivienda como soporte físico del domicilio personal conlleva que el deber de uso

habitacional impugnado sea también una exigencia de la Declaración universal de derechos humanos y de otros preceptos constitucionales (arts. 39, 43 CE) en relación con el artículo 10.3.14 EAAnd, que impone a los poderes autonómicos el objetivo de lograr la cohesión social y superar la exclusión.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha reconocido la necesidad de incorporar los principios constitucionales a la definición del contenido del derecho de propiedad inmobiliaria (SSTC 89/1994). El mismo legislador estatal (art. 3.1 del texto refundido Ley de suelo) admite las restricciones al derecho de propiedad conforme a su función social.

Todo lo anterior es trasladable a los artículos 53.1 a) y 25.6 de la Ley 1/2010, redactados por la Ley 4/2013, impugnados por el mismo motivo, cuya finalidad es garantizar el cumplimiento por las personas jurídicas del deber establecido en el artículo 1.3 de dicha Ley.

g) Tampoco vulneran los preceptos recurridos, al establecer el deber de uso habitacional de las viviendas, el principio de proporcionalidad. Esta alegación no se fundamenta mínimamente. Dada la libertad de configuración normativa del legislador autonómico para garantizar el cumplimiento de la función social de la vivienda, la mera discrepancia con la medida es irrelevante a efectos de su proporcionalidad. El Tribunal ha reiterado (SSTC 96/2002 y otras) que el recurso de inconstitucionalidad no es sede adecuada para juzgar la bondad u oportunidad política de las leyes.

El test de proporcionalidad, en buena técnica jurídica, exige contrastar los preceptos recurridos con el contenido esencial del derecho de propiedad, que exige el equilibrio entre su utilidad individual y su función social (STC 37/1987). Este equilibrio se respeta, pues los artículos impugnados no eliminan las facultades de decisión del propietario en relación al destino o aprovechamiento de la vivienda, imponiéndole el uso habitacional con exclusión de cualquier otro (en contra de lo que afirma el Consejo de Estado), ni le privan de su poder de disposición, lo que preserva la reconocibilidad del derecho. Aunque el artículo 1.3 de la Ley 1/2010, restrinja las facultades de decisión del propietario, el deber de uso habitacional solo se impone cuando está expresamente previsto, según el concepto de vivienda deshabitada del artículo 25.1; cuando el uso residencial esté contemplado en el planeamiento urbanístico y la edificación tenga las correspondientes licencias. Incluso en estos casos, no se impiden otros posibles usos de las viviendas, pues el artículo 25.4 excluye del ámbito de aplicación una serie de edificaciones.

La Ley 4/2013 solo limita la facultad del propietario de mantener la vivienda desocupada o sin uso. Preserva sus facultades de goce y disposición, incluso en casos de incumplimiento del deber de uso habitacional (aunque, para las personas jurídicas, se establezcan sanciones que no son confiscatorias y que, en todo caso, son subsidiarias). Por tanto, no se desnaturaliza el derecho de propiedad del artículo 33 CE en el sentido de la doctrina constitucional (STC 204/2004).

h) Los artículos 1.3, 25.6 y 53.1 a) de la Ley 1/2010 tampoco invaden la competencia estatal sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE). La alegación parte de afirmar, como en el apartado anterior, que estos preceptos regulan el contenido esencial del derecho de propiedad, lo que ya se ha rechazado. Se reitera que la regulación impugnada se limita a delimitar el contenido del derecho de propiedad de la vivienda de acuerdo con su función social. Es aplicable la doctrina de la STC 227/1988, según la cual la delimitación del contenido de la propiedad privada de acuerdo con su función social se fija por las leyes sectoriales en el ámbito material correspondiente, que en este caso es de competencia autonómica.

i) Los argumentos del recurso sobre la supuesta lesión del artículo 149.1.1 CE llevan a la negación misma de la competencia exclusiva de Andalucía en materia de vivienda y chocan frontalmente con la configuración constitucional de la propiedad privada y la doctrina constitucional. Para rebatirlos, basta acudir a las SSTC 34/2013).

Si bien, con base en el artículo 149.1.1 CE, el Estado puede limitar las competencias autonómicas en materia de vivienda, esas limitaciones no son las que expone el recurso. Este título no puede utilizarse para regular la función social de la propiedad en los distintos ámbitos de la realidad social que se proyectan sobre el contenido de este derecho; ni faculta al Estado para establecer una regulación uniforme del derecho de propiedad (STC 37/1987 admitió que la función social de la propiedad puede variar en función de las características de los bienes, su localización y las condiciones económicas o sociales de cada momento).

j) Los artículos 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010 (en la redacción de la Ley 4/2013) no vulneran los artículos 14, 25 y 149.1.18 CE como esgrime el recurrente. Cuando el artículo 53.1 a) tipifica como infracción el incumplimiento del deber de uso habitacional por los propietarios personas jurídicas remitiéndose a los supuestos, enumerados en el artículo 25, en que se presume que las viviendas están deshabitadas, se limita a definir una infracción administrativa, predeterminando con el suficiente grado de certeza la conducta sancionable. Se da así

cumplimiento a los principios de legalidad y tipicidad del artículo 25 CE y no se vulnera la presunción de inocencia cuyo ámbito (STC 76/1990) no es la definición del ilícito administrativo sino el procedimiento sancionador.

Además, en el procedimiento sancionador articulado en la ley recurrida no hay una inversión de la carga de la prueba, ni resulta esta de los preceptos impugnados que se han de interpretar conjuntamente con el resto de la Ley 1/2010, de cuyos artículos no impugnados resulta que el ejercicio de la potestad sancionadora va precedido de la declaración de vivienda deshabitada, tras la instrucción de un procedimiento contradictorio en cuyo acuerdo de iniciación la Administración ha de especificar los indicios de no habitación (art. 35 de la Ley 1/2010).

El empleo por el artículo 25 de la Ley 1/2010 de indicios o presunciones para acotar el concepto de vivienda deshabitada no vulnera la presunción de inocencia. La prueba de presunciones es válida en derecho y se admite por la doctrina constitucional siempre que exista un engarce racional entre los hechos acreditados y los presumidos (STC 76/1990), lo que el recurso no cuestiona.

k) Para fundar la alegada vulneración del principio de culpabilidad, el recurso se limita a afirmar que las personas jurídicas no tienen un poder de disposición absoluto sobre la ocupación de sus viviendas. Sin embargo, el artículo 53.1 a) recurrido no establece un sistema de responsabilidad objetiva. El principio de culpabilidad, como principio estructural del derecho punitivo, se aplica aunque la tipificación de las infracciones no aluda al elemento culposo (STC 76/1990). La Ley 30/1992, básica estatal, ya establece esta exigencia, que resulta también del artículo 54 de la Ley 1/2010.

l) El artículo 53.1 a) no discrimina a las personas jurídicas ni lesiona los artículos 14 y 9.3 CE. La argumentación del recurso en este punto es escasa. En todo caso, el principio de igualdad permite introducir diferencias entre supuestos de hecho potencialmente equiparables si existe una justificación objetiva y razonable (SSTC 76/2008). En este supuesto existe la justificación objetiva pues el fin de la Ley 4/2013, como resulta de su exposición de motivos, es la puesta en el mercado del gran parque de viviendas vacías que existe en Andalucía para potenciar el acceso a la vivienda, para lo que, al centrarse en las personas jurídicas, la Ley tiene en cuenta que las grandes bolsas de viviendas vacías están en poder de éstas y no de las personas físicas. La infracción del artículo 53.1 a) de la Ley pretende garantizar esta finalidad y, por tanto, que las personas jurídicas cumplan el deber de sacar a la venta o arrendar sus viviendas mientras que, en el caso de las personas físicas, se utilizan instrumentos menos restrictivos, como las medidas de fomento del alquiler (art. 36) que se circunscriben a estas últimas dada la limitación de recursos disponibles.

La proporcionalidad y racionalidad de la medida se aprecia igualmente en la escasa entidad de la sanción prevista y en que la potestad sancionadora solo se ejerce en el marco de los planes de inspección (art. 27), de forma que la infracción del artículo 53.1 a) solo se sancionará en los casos de los artículos 50 y 51, es decir, cuando el cumplimiento de la función social de la vivienda resulte necesario para garantizar la efectividad del derecho del artículo 47 CE.

m) La disposición adicional primera de la Ley 4/2013, en contra de lo que afirma el recurso, no discrimina sin fundamento a las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos frente a otras personas jurídicas. La expropiación contemplada en esta disposición no responde al concepto de expropiación-sanción de la Ley de expropiación forzosa, ni es una delimitación del contenido del derecho de propiedad de acuerdo con su función social que deba ser aplicada por igual a todos los propietarios. Es un supuesto de expropiación forzosa por causa de interés social del artículo 33 CE. Así lo reconoce el dictamen del Consejo de Estado. A partir de lo anterior, ni el artículo 14 CE ni ningún otro precepto constitucional, impiden que el legislador determine que el derecho de uso expropiado sea el que recae sobre la vivienda del deudor desahuciado, cuando es adquirida por el acreedor hipotecario o sus filiales al ejecutar su derecho de garantía, que es lo que hace la disposición impugnada.

Según el artículo 33 CE, lo que caracteriza a la expropiación forzosa, frente a las limitaciones del dominio por causa de su función social que se aplican a todos por igual, es precisamente la quiebra del principio de igualdad, pues la expropiación implica por definición una privación singular del derecho. Así lo ha entendido el Tribunal (STC 204/2004).

Finalmente, la medida no es desproporcionada ni arbitraria dado el fin perseguido con ella que es evitar el desahucio de sus viviendas habituales de las personas que pierden su propiedad por falta de medios económicos para hacer frente a sus hipotecas.

Respecto a la alegación de vulneración de los apartados sexto, undécimo, decimotercero, decimotercero y primero del artículo 149.1 CE que realiza el recurso en este punto, su nula

fundamentación imposibilita la contestación a la misma y debiera determinar su desestimación según la doctrina constitucional (STC 118/1998 y otras).

En cuanto a las repercusiones de esta medida sobre el sector inmobiliario, se dan por reproducidas las alegaciones anteriores al respecto. Sobre las dificultades que la medida supone para la ejecución hipotecaria, ni siquiera se mencionan y, en todo caso, la misma no incide sobre el procedimiento de ejecución hipotecaria ni sobre sus efectos.

8. . Estando próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el artículo 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados, mediante providencia de 27 de febrero de 2014, el Pleno del Tribunal acordó dar traslado a las partes personadas, por cinco días, para alegaciones sobre la conveniencia de mantener o levantar dicha suspensión.

9. Evacuados los traslados conferidos, mediante ATC 115/2014, de 8 de abril, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión del artículo 1 y de la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

10. Tras solicitarse por la Junta de Andalucía, en noviembre de 2014, el levantamiento de la suspensión acordada en el ATC 32/2015, de 17 de febrero, acordó su mantenimiento.

11. Por providencia de 10 de abril de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 de ese mes y año.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el artículo 1 de la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda (Ley 4/2013), por el que se dio nueva redacción al artículo 1.3 y se introdujeron los artículos 25 y 53.1.a) en la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía (Ley 1/2010) y disposición adicional primera.

La Administración del Estado recurrente, en los términos ya indicados, esgrime distintos motivos de inconstitucionalidad que cabe ahora agrupar como sigue. En general, considera que todos los preceptos impugnados de la Ley 4/2013 y, en concreto, la disposición adicional primera, vulneran la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE, en cuanto inciden sobre la política económica del Gobierno para la reestructuración y estabilidad del sistema financiero. En particular, afirma que el deber de uso habitacional de las viviendas como parte del contenido esencial del derecho de propiedad de éstas, regulado en el artículo 1.3 de la Ley 1/2010, modificado por la Ley 4/2013 y, por conexión en los artículos 25 y 53.1 a), es desproporcionado e invade las competencias estatales del artículo 149.1.1 y 8 CE, en relación con el artículo 33 CE. En cuanto a la consecuencia sancionadora que se asocia al incumplimiento de dicho deber por las personas jurídicas, entiende que vulnera los artículos 24 y 25 CE, al tipificarse como infracción el incumplimiento del deber de uso habitacional en base a meros indicios y sin culpabilidad, así como los artículos 14 y 9.3 CE, en los términos ya señalados. Finalmente, considera también arbitraria la disposición adicional primera de la Ley recurrida.

Las Letradas del Gobierno y del Parlamento andaluces, por su parte, del modo que consta en los antecedentes, se oponen a los motivos impugnatorios que sustentan el recurso a partir de la competencia exclusiva autonómica en materia de vivienda (art. 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía: EAAAnd). En consecuencia, solicitan su desestimación íntegra.

2. Con carácter previo al examen del fondo del asunto, interesa hacer ciertas precisiones sobre la incidencia en el presente recurso de algunas modificaciones legislativas posteriores al mismo. En primer lugar, si bien la Ley 3/2016, de 9 de junio, para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha añadido una disposición adicional séptima a la Ley 1/2010, en virtud de la cual se crea el sistema andaluz de información y asesoramiento integral en materia de desahucios, como instrumento de información y asesoramiento, dicha disposición no afecta a ninguno de los preceptos impugnados en este recurso.

En segundo lugar, hemos de referirnos a los cambios en la normativa estatal invocada por el recurrente para fundar la invasión competencial que afirma en relación con el artículo 149.1.13 CE, por supuesta interferencia de los preceptos impugnados sobre la política económica del Gobierno en relación con la reestructuración del sistema financiero y la estabilidad de las entidades de crédito. La demanda se refiere particularmente, en el sentido apuntado, a la regulación estatal de la sociedad de gestión de activos procedentes de entidades de crédito

sujetas a procesos de reestructuración (SAREB) contenida en las Leyes 8/2012, de 30 de octubre, de saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, y 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, en concreto, en todo lo relativo al traspaso a dicha entidad de los activos problemáticos de los bancos vinculados a su actividad inmobiliaria como medida de saneamiento del sector. Alude también, si bien de forma genérica, a las medidas estatales que prevén la suspensión de lanzamientos durante un plazo de dos años.

Dicho lo anterior, de acuerdo con la doctrina constitucional acerca del ius superveniens en los recursos de inconstitucionalidad (STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 2), la normativa estatal que tendremos presente en relación con la esgrimida lesión del artículo 149.1.13 CE, en lugar de la citada Ley 9/2012, será la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, que derogó a la anterior, si bien precisando que dicha derogación no afectó, entre otras, a la disposición adicional séptima de la Ley 9/2012, de creación de la SAREB. También se tendrá en cuenta, en la medida que sea necesario, que el apartado 10 c) de dicha disposición adicional séptima fue modificado por el artículo 2 del Real Decreto-ley 4/2016, de 2 de diciembre, de medidas urgentes en materia financiera. Asimismo, en relación con las medidas estatales de suspensión de lanzamientos a las que alude la demanda, habremos de estar al artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, modificada en parte por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (convertido después en la Ley 25/2015, de 28 de julio) y, últimamente, en particular su artículo 1, por el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo.

3. Es también necesario hacer ciertas consideraciones preliminares sobre la incidencia que en este recurso tiene la STC 93/2015 (FJ 2): "o bien son idénticos en su redacción y en su numeración [artículos 1.3, 25 y 53.1 a)] o bien han cambiado de un modo intrascendente al efecto de la controversia competencial suscitada en el recurso". También explicamos en este mismo fundamento jurídico que "la disposición adicional segunda pasa a ser en la Ley 4/2013 la disposición adicional primera, pero solo cambia para definir de un modo más amplio el interés social que justifica la expropiación del uso de la vivienda objeto del proceso de ejecución".

En la STC 93/2015, declaramos la inconstitucionalidad del primer inciso del artículo 1.3 ("forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico"); de los apartados quinto y sexto del artículo 25 y del artículo 53.1 a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, en la redacción aprobada por el artículo 1 del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; así como la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda de dicho Decreto-ley 6/2013. En la misma sentencia declaramos la conformidad con la Constitución del resto del artículo 25 de la Ley 1/2010, en la redacción dada por el artículo 1 del Decreto-ley 6/2013, interpretado como instrumento de la política autonómica de fomento de la vivienda en alquiler, en los términos de los fundamentos jurídicos 13 a 15 de dicha Sentencia.

Sin embargo, no todos los preceptos anulados por la STC 93/2015 apreció en la misma una invasión de la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE en materia de ordenación económica, muy similar a la que ahora se esgrime en relación con la disposición adicional primera de la Ley 4/2013.

La conclusión es que la STC 93/2015 será determinante de la decisión que adoptaremos sobre la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, extremo este sobre el que volveremos más adelante.

4. Adicionalmente a lo expuesto en el anterior fundamento jurídico, hemos de tener asimismo muy en cuenta, al resolver el presente debate, la reciente STC 16/2018 es relevante en cuanto que los preceptos de la ley navarra en ella enjuiciados son muy similares a los que ahora nos ocupan, al igual que eran también muy parecidos los argumentos que en aquel recurso esgrimió el Presidente del Gobierno, que también allí era el recurrente.

En la citada STC 93/2015, dada la similitud entre dicha disposición y la andaluza introducida por el Decreto-ley 6/2013 y, por tanto, entre la disposición navarra y la andaluza introducida en la Ley 4/2013 que es objeto del presente recurso.

5. A partir de todo lo dicho podemos ya abordar los distintos motivos de impugnación esgrimidos frente a los preceptos recurridos de la Ley andaluza 4/2013, lo que haremos siguiendo el orden de la demanda.

Comenzando el análisis por la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, como ya se ha adelantado, en su enjuiciamiento hemos necesariamente de partir de la STC 93/2015, en la que declaramos la inconstitucionalidad de la anterior disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, prácticamente idéntica a la que ahora analizamos, por menoscabo de las medidas de política económica adoptadas por el Estado ex artículo 149.1.13 CE.

Ya en aquella sentencia razonamos que la medida autonómica (recogida ahora en la disposición adicional primera de la Ley 4/2013), consistente en la expropiación del uso de la vivienda objeto de un procedimiento de ejecución, por un plazo máximo de tres años a contar desde el lanzamiento acordado por el órgano judicial, difiere sustancialmente y resulta incompatible con las medidas adoptadas por el Estado (en ejercicio de su competencia ex artículo 149.1.13 CE y con incidencia significativa sobre la actividad económica general) para atender a las mismas necesidades. Estas medidas eran las inicialmente incluidas en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, luego modificada en parte por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. Consistían, en esencia, en la suspensión durante cuatro años de los lanzamientos cuando las viviendas habituales de personas en supuestos de especial vulnerabilidad se hubiesen adjudicado al acreedor en procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria y en la promoción de un fondo social de viviendas propiedad de entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a personas desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario en determinados casos. Partiendo de estas medidas y de la regulación de la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013, en la STC 93/2015, FJ 18, llegamos a la conclusión de que dicha norma autonómica "aborda la misma situación de necesidad que la normativa estatal reseñada, pero lo hace mediante una regulación que, lejos de consistir en una mera modificación o corrección de técnica jurídica respecto de la solución arbitrada por ésta, responde a un principio incompatible". Y a ello añadimos la virtualidad de la normativa autonómica enjuiciada para menoscabar las referidas medidas de política económica estatales por romper "el carácter coherente de la acción pública en esta materia", orientada a la consecución de dos objetivos simultáneos consistentes en "actuar sobre el sistema de ejecución hipotecaria para dar cobertura a las necesidades sociales de vivienda y, al mismo tiempo, que con ello no se perturbe significativamente el funcionamiento de los mercados hipotecarios". A lo que, finalmente, añadíamos que "también resulta relevante que la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad --la suspensión del lanzamiento en la norma estatal y la expropiación de uso en la autonómica-- hace difícil la aplicación conjunta de ambas disposiciones, principalmente a la hora de decidir si su eficacia es simultánea o sucesiva. Entender lo primero, a pesar de que a ello induce la dicción del precepto al señalar que el plazo máximo de tres años que puede alcanzar la expropiación del uso se cuenta 'desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente', no parece posible porque no se trata de medidas compatibles en el sentido de que puedan operar a un mismo tiempo. Entender lo segundo, aparte de hacer necesario definir qué norma es la prioritaria, anula en la práctica la virtualidad de una de ellas, que queda postergada en su eficacia".

Posteriormente, en la citada STC 16/2018, FJ 12, al analizar la análoga disposición adicional décima de la antes mencionada Ley navarra de vivienda, no solo reiteramos la valoración realizada en la STC 93/2015; también, analizamos la continuidad en el tiempo de las aludidas medidas estatales, prorrogadas por el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, que dio nueva redacción a los apartados primero y segundo del artículo 1 de la Ley 1/2013, para ampliar el ámbito temporal (apartado primero) y los supuestos de especial vulnerabilidad objeto de protección (apartado segundo). Junto a ello, mencionábamos la disposición final cuarta de la Ley 9/2015, de 25 de mayo, por la que se mantuvo vigente, con ciertas extensiones objetivas y subjetivas, el fondo social de viviendas regulado en la Ley 1/2013. Y, por todo ello, concluimos declarando la vigencia de las consideraciones de la STC 93/2015, tanto en relación con el carácter básico de las normas estatales, como expresión de una política homogénea del Estado en la regulación del mercado hipotecario y la protección de sus deudores, como en cuanto a la distorsión que sobre esa política suponen las normas autonómicas que (como la de la Ley navarra y la ahora examinada) establecen medidas adicionales, incluso cuando (como en el caso de la Ley navarra) se trata de medidas de aplicación sucesiva (STC 16/2018, FJ 13).

En base a todo lo expuesto, la disposición adicional primera de la Ley andaluza 4/2013 supone, igual que ocurría con la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013 y como también hemos entendido en relación con la disposición similar de la normativa autonómica navarra (STC 16/2018, FJ 13), "un uso de la competencia autonómica en materia de vivienda

que, al interferir de un modo significativo en el ejercicio legítimo que el Estado hace de sus competencias (art. 149.1.13 CE) menoscaba la plena efectividad de dicha competencia estatal", determinando, en consecuencia, su inconstitucionalidad y nulidad.

Procede, pues, estimar el recurso en este punto, lo que hace innecesario examinar el motivo de inconstitucionalidad adicional que se esgrime en la demanda en relación con esta misma disposición adicional primera de la Ley 4/2013 ya anulada, a la que también se imputa arbitrariedad por restringir de manera arbitraria, a juicio del recurrente, su ámbito de aplicación a las "entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o sus entidades de gestión de activos".

6. En cambio, no podemos apreciar una interferencia significativa equivalente a la estimada en el anterior fundamento, en relación con el resto de preceptos recurridos de la Ley andaluza 4/2013. En primer lugar, el artículo 1 de esta Ley modifica el artículo 1 de la Ley 1/2010, del derecho a la vivienda en Andalucía, para incluir, como parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda, el deber de destinar ésta, de forma efectiva, al uso habitacional previsto en el ordenamiento. Por otra parte, la Ley 4/2013 incluye en la Ley 1/2010, además de otros preceptos no impugnados, el artículo 25, que define las viviendas deshabitadas, y el artículo 53.1 a), que tipifica como infracción muy grave, en los términos del artículo 25, no dar efectiva habitación a la vivienda, siempre que su titular sea una persona jurídica.

En la STC 16/2018, ya dijimos (FJ 14) que las medidas de reestructuración del sistema financiero adoptadas por el Estado, entre ellas las de las leyes 8/2012 y 9/2012, "constituyen un legítimo ejercicio de la competencia que atribuye el artículo 149.1.13 CE al Estado". También expusimos en detalle en esa STC, FJ 15, el contenido de dichas normas estatales y, recapitulando, dijimos que aquellas normas preveían "en síntesis, dos medidas: a) para fortalecer la solvencia de las entidades de crédito dispone su obligación de constituir ciertas coberturas respecto de las financiaciones inmobiliarias de riesgo normal y la obligación de excluir de sus balances el resto de activos inmobiliarios (los que tuvieren clasificación distinta de riesgo normal), aportándolos a una sociedad gestora encargada de su desinversión; b) se constituye la SAREB, con una participación estatal del 45 por 100 para realizar ese proceso de desinversión de modo óptimo". Seguidamente, en el fundamento jurídico 16 A) de la STC 16/2018 dijimos que tanto éste como los preceptos sucesivos de esa Ley (arts. 42 ter a 42 sexies) se enmarcan en actuaciones de fomento de la Comunidad Autónoma para promover el uso social de las viviendas y, al no incorporar un deber de habitación de los propietarios de viviendas, ni conectarse con las consecuencias gravosas (entre ellas, la sancionadora) previstas en la Ley, "no suponen de ninguna manera una interferencia significativa en el logro del objetivo de política económica que persigue el Estado con tales medidas". Esta misma conclusión es trasladable al artículo 25 de la Ley andaluza 1/2010, introducido por la Ley 4/2013, que, dentro de un título VI introducido en la primera Ley, con la rúbrica "De los instrumentos para evitar la existencia de viviendas deshabitadas", se limita, igual que el artículo 42 bis de la Ley navarra, a definir estas viviendas. En cuanto al artículo 1.3 de la Ley 1/2010, modificado por la Ley 4/2013, no cabe negar que éste recoge expresamente un deber de destinar las viviendas de forma efectiva al uso habitacional previsto en el ordenamiento jurídico que, dice, forman parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda. No obstante, como razonamos en la STC 16/2018, FJ 16 B), refiriéndonos a los preceptos de la Ley navarra que establecen un deber similar, "resulta claro que el deber de todo propietario de vivienda de destinarla efectivamente a uso habitacional... no tiene virtualidad por sí solo para producir el menoscabo que nos ocupa", pues "serán en todo caso las consecuencias que se asocien al incumplimiento de ese deber, las que, si revisten la suficiente entidad, pueden generarlo".

Finalmente, la consecuencia impugnada que la Ley andaluza 4/2013 asocia al incumplimiento del deber de uso habitacional es la infracción muy grave tipificada en el artículo 53.1 a) de la Ley andaluza 1/2010, introducido por la Ley 4/2013. Respecto a ésta, como dijimos en relación a su correlativo navarro en la STC 16/2018, FJ 16 C), "[d]ebe reconocerse, por tanto, que la reacción sancionadora prevista en el art. 66.1 es apta para producir una cierta incidencia negativa en la solvencia de las entidades de crédito porque reduce el valor de sus activos inmobiliarios [y]... con seguridad también generará algún efecto peyorativo en el proceso de desinversión de la SAREB". Sin embargo, como continuábamos en dicha STC, en esencia, "el mayor o menor valor de tales activos inmobiliarios dependerá de toda una serie de factores económicos y no solo de la reacción sancionadora". Y, teniendo en cuenta igualmente la reducida cuantía de los activos afectados y la ausencia de datos reales aportados con la demanda, que, como en aquel caso también en este ofrece únicamente previsiones, procede asimismo concluir ahora que no hay una base cierta para afirmar que la norma contenida en el artículo 53.1 a) de la Ley 1/2010, introducida por la Ley 4/2013, dictada por la Comunidad Autónoma de Andalucía en ejercicio de

su competencia en materia de vivienda, interfiera de un modo significativo en la efectividad de las medidas estatales de política económica que estamos considerando.

En definitiva, procede desestimar este motivo de recurso al no apreciar el Tribunal que los artículos 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, redactados por la Ley andaluza 4/2013, interfieran de modo significativo en la política económica del Estado, diseñada al amparo del artículo 149.1.13 CE, contenida en las normas invocadas por el recurrente a las que se ha hecho referencia.

7. Tras la infracción del artículo 149.1.13 CE, que se esgrime en el recurso como lesión principal, la parte actora aduce motivos de inconstitucionalidad adicionales, referidos a los artículos 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, en la redacción dada por el artículo 1 de la Ley 4/2013. El primero de ellos, se refiere al artículo 1.3 de la Ley 1/2010, en cuanto establece, como ya se ha dicho, que forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico.

Ante todo, de forma similar a lo que ya decidimos en la STC 93/2015, FJ 13, al enjuiciar el mismo artículo 1.3 de la Ley 1/2010, en la redacción del Decreto-ley 6/2013, procede también ahora excluir de nuestro enjuiciamiento el último inciso del precepto («así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística»), pues «el Abogado del Estado, a pesar de dirigir la impugnación contra todo el precepto, ningún razonamiento destina a sostener la inconstitucionalidad de esta parte [por todas, STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b)]».

Tal como se ha destacado anteriormente, en la STC 93/2015 se analizó el contenido del referido artículo 1.3 de la Ley 1/2010, redactado por la Ley 4/2013, desde la perspectiva de los límites materiales del decreto-ley. A esos efectos, se afirmó que la concreta previsión impugnada "concorre a establecer el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda y dentro de él uno de sus elementos esenciales, lo que, por implicar 'afectación' del mismo en el sentido que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional, está vedado a esta modalidad de disposición con fuerza de ley. Esta conclusión no significa que la configuración constitucional del derecho de propiedad impida al legislador restringir de ese modo la amplitud de las facultades de uso y disposición del propietario de la vivienda, análisis que no procede desarrollar en este momento, sino que el precepto impugnado disciplina un espacio normativo vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal, por lo que es inconstitucional y nulo por contravenir uno de los límites materiales del decreto-ley" (FJ 13). Por tanto, tomando como base esta constatación, una vez que dicho precepto ya ha sido aprobado mediante ley formal, resulta ahora necesario analizar si la concreta previsión contenida en el precepto impugnado --"[f]orma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico"-- supone una restricción de las facultades de uso y disposición del propietario de viviendas vedada por la configuración constitucional del derecho de propiedad al afectar a su contenido esencial indisponible para el legislador.

A esos efectos, es preciso traer a colación lo afirmado en la STC 16/2018, FJ 5, en relación con el reproche de inconstitucionalidad que, desde esta misma perspectiva, fue dirigido contra la legislación de la vivienda de Navarra, en la comprensión de que el artículo 42 bis.2 de la Ley Foral 10/2010 establecía el deber del destino efectivo de la vivienda al uso residencial como contenido esencial del derecho a la propiedad de viviendas. En esa Sentencia ya se afirmó que este tipo de previsiones autonómicas en que se establece el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación, en la medida en que en el contexto normativo en que se inserta no se configura como real deber del propietario, sino como un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda, no puede afirmarse que forme parte del contenido esencial de ese tipo de derecho de propiedad. En el presente caso, tomando en consideración el contexto normativo en que se incluye la expresa mención que el artículo 1.3 hace a que ese deber "forma parte del contenido esencial del derecho a la propiedad" y, especialmente, teniendo en cuenta que también se afirma que dicho deber forma parte de ese contenido esencial en la medida en que está previsto en el ordenamiento jurídico, hay que deducir que ello no implica una regulación que imponga ese deber como configurador del real contenido esencial de aquel derecho. Desde esa comprensión, y así interpretado el contenido del artículo 1.3 impugnado, no cabe considerar que suponga una innovación del contenido esencial del derecho de propiedad de las viviendas sitas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, configurado en el artículo 33 CE, tal como reprocha el Abogado del Estado.

En relación a la infracción del principio de proporcionalidad esgrimida, cabe ya desde ahora adelantar que procede su desestimación por los mismos motivos que desestimamos una lesión

muy parecida, denunciada también por el representante del Gobierno de la Nación en relación con la Ley navarra de vivienda.

Así, en el fundamento jurídico 17 de la tantas veces citada STC 16/2018 argumentamos lo siguiente: "A diferencia de lo sostenido en la demanda, este Tribunal aprecia que el legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el art. 53.1 CE de 'los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título', no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el 'equilibrio justo' o 'relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida' (por todas, asunto James y Otros c. Reino Unido, 21 de febrero de 1986, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones (inter alia, asunto James y Otros c. Reino Unido, 21 de febrero de 1986, § 46; asunto ex Rey de Grecia y otros c. Grecia, 23 de noviembre de 2000, § 87; asunto Broniowski c. Polonia, 22 de junio de 2004, § 149)".

La aplicación de lo anterior al inciso impugnado del artículo 1.3 de la Ley 1/2010, redactado por la Ley 4/2013, supone, trasladando nuevamente al caso lo razonado en la STC 16/2018, que aunque este precepto contiene una restricción relevante para el titular del derecho de propiedad, el legislador, como explica la exposición de motivos de la norma, la adopta "en función de un fin de relevancia constitucional como es garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1 CE), a lo que se une que un análisis de dichas medidas, respetuoso del amplio margen de apreciación que incumbe al legislador en este ámbito, conduce a este Tribunal a concluir que con ellas no se desborda el justo equilibrio entre los medios empleados y la finalidad pretendida".

8. Respecto al mismo artículo 1.3 de la Ley 1/2010, redactado por la Ley 4/2013, la demanda también afirma la vulneración de las competencias estatales previstas en los apartados 1 y 8 del artículo 149.1.CE, frente a lo que la Comunidad Autónoma de Andalucía esgrime la competencia exclusiva en materia de vivienda que le atribuye el artículo 56 EAAnd.

Una vez delimitado el debate en los términos expuestos, nuevamente la respuesta a esta impugnación se encuentra en la STC 16/2018. En ésta, FFJJ 7 y 8, ya recapitulamos cómo a partir de la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 8, hemos entendido que, dentro del derecho de propiedad, cabe distinguir la vertiente individual de la institucional, que, precisamente, deriva de la función social y es distinta en los distintos bienes, pues no puede desligarse de «los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido». Así las cosas, la regulación de esa vertiente institucional «incumbe al titular de la competencia sectorial para tutelar tales intereses y no al que lo es en materia de legislación civil ex art. 149.1.8 CE» [STC 16/2018, FJ 8 B)].

En cuanto al artículo 149.1.1 CE, la STC 16/2018, tampoco en este caso precisa el Abogado del Estado en sus alegaciones "que el legislador estatal haya dictado, para asegurar una cierta igualdad en el ejercicio del derecho constitucional a la propiedad privada, una norma que reserve al propietario de viviendas (o de edificaciones en general) la decisión de tenerlas permanentemente habitadas" por lo que "resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional".

La consecuencia es que el artículo 1 de la Ley andaluza 4/2013, por el que se dio nueva redacción al artículo 1.3 de la Ley 1/2010, del derecho a la vivienda en Andalucía, no invade en este momento las atribuciones estatales ex artículo 149.1.1 y .8 CE, lo que se hace extensible a los artículos 25 y 53.1 a) de la misma Ley 1/2010, introducidos por la Ley 4/2013, a los que el recurrente hace extensiva esta impugnación por conexión.

9. El siguiente motivo de impugnación planteado que hemos de examinar se refiere a la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, introducidos por la Ley 4/2013. En cuanto a las esgrimidas lesiones de los artículos 24 y 25 CE, así como del artículo 9.3 CE por arbitrariedad derivada de la falta de poder de disposición absoluto de las personas jurídicas sobre las viviendas, procede rechazar la impugnación, nuevamente aplicando la doctrina de la STC 16/2018 que, en su fundamento jurídico 9, resolvió una prácticamente idéntica en relación con los correlativos preceptos de la Ley de viviendas de Navarra. Como allí dijimos, pero refiriéndonos ahora a los artículos 25 y 53.1 a) de la Ley andaluza 1/2010, puesto que el primero de estos artículos, según lo razonado en el fundamento jurídico 6 anterior, ha de entenderse en función de la política de fomento en materia de vivienda de la Comunidad Autónoma y, por tanto, no relacionado con las medidas de gravamen que se regulan en otros preceptos de la ley, "[a] no revestir estos preceptos ninguna eficacia en el régimen sancionador previsto... no es posible

anudar a ellos la vulneración de los principios invocados en esta alegación, por lo que debe acordarse su desestimación".

Por último, respecto a la supuesta lesión de los artículos 9.3 y 14 CE por asociar el artículo 53.1 a) las consecuencias sancionadoras por incumplimiento del deber de habitación solo al caso de las personas jurídicas, cabe trasladar a este supuesto las consideraciones que hacia la STC 38/2016, de 3 de marzo, FJ 8, y las allí citadas), a lo que se añadía que "[e]l Tribunal considera que no solo cabría formular ciertas explicaciones para dicho distinto régimen, sino que incluso alguna de ellas es expuesta en el preámbulo de la norma" y que "[e]n efecto, la notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión predicable en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas, podría justificar razonablemente que el legislador asociase consecuencias diversas al incumplimiento del deber de dar efectiva habitación a la vivienda cuando su titular es una persona jurídica". En este caso, también el preámbulo de la Ley andaluza 4/2013, contiene consideraciones sobre el especial reproche que merece la desocupación de las viviendas de las que son titulares las personas jurídicas, en especial las entidades financieras, sus filiales y sus entidades de gestión de activos, al utilizar las viviendas como bien de inversión y dada la importancia cuantitativa de este escenario. Por tanto, constatado que no se puede afirmar que el distinto trato definido en los preceptos legales ahora examinados carezca de toda explicación racional, no cabe tampoco acoger este motivo impugnatorio.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA, Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm.7357-2013 y, en consecuencia:

- a) Declarar que el artículo 1.3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, redactado por la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, es conforme a la Constitución Española, interpretado de acuerdo con el fundamento jurídico 7 de esta Sentencia.
- b) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda,
- c) Desestimar el recurso en todo lo demás.

RESUMEN

La sentencia objeto de este comentario enjuicia la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, *de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda*, que introdujeron en la Ley 1/2010, de 8 de marzo, *reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía*, entre otros, los siguientes extremos: a) el deber de destinar la vivienda de forma efectiva al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, como parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda; b) la declaración del interés social, a efectos de expropiación forzosa, de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social. El recurso es estimado parcialmente. En concreto, la sentencia, en aplicación de la doctrina contenida en las SSTC 93/2015, de 14 de mayo y 16/2018, de 22 de febrero, declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición autonómica que contempla la expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto de un procedimiento de ejecución por un plazo máximo de tres años a contar desde el lanzamiento acordado por el órgano judicial. Se afirma que esta medida difiere sustancialmente y resulta incompatible con las adoptadas por el Estado para atender las mismas necesidades, por lo que interfiere de un modo significativo en el ejercicio legítimo de su competencia exclusiva para sentar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica. Por otro lado, la sentencia realiza una interpretación conforme del precepto impugnado que establece como parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico. Se declara que, tanto por el contexto normativo en que el precepto se inserta, como por la estipulación de que dicho deber forma parte de ese contenido esencial en la

medida en que está previsto por el ordenamiento jurídico, hay que deducir que ello no implica una regulación que imponga ese deber como configurador del real contenido esencial de aquel derecho. El recurso se desestima en todo lo demás.

COMENTARIO

SUMARIO: 1. Planteamiento. 1.1. La función social de la propiedad como parte inseparable de su contenido: el binomio vivienda-propiedad y el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA. 1.2. Breve referencia a las medidas estatales de política económica para dar cobertura a las necesidades sociales de vivienda y su constitucionalidad. 1.3. Visión panorámica de la legislación autonómica sobre la función social de la vivienda y de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. 1.4. La legislación autonómica andaluza sobre garantías del derecho a la vivienda: el pronunciamiento previo respecto al Decreto-ley de vivienda. 2. La competencia del Estado sobre la ordenación general de la economía: el proceso estatal de reestructuración bancaria. 3. El deber de uso habitacional de las viviendas como parte del contenido del derecho de propiedad. 4. Las consecuencias del incumplimiento del deber de uso habitacional. 4.1. La impugnación de los arts. 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, introducidos por la Ley 4/2013. 4.2. La definición de «viviendas deshabitadas». 4.3. La tipificación como infracción muy grave del incumplimiento del deber de dar destino habitacional a las viviendas cuando su titular sea una persona jurídica. 5. La inconstitucionalidad de la disposición legal autonómica relativa a la expropiación temporal del uso de viviendas. 5.1. El mecanismo expropiatorio de la legislación andaluza; equivalentes en otras legislaciones autonómicas. 5.2. Los motivos de inconstitucionalidad frente a la disposición que permitía la expropiación temporal de uso de las viviendas. 5.3. La inconstitucionalidad de la disposición adicional primera de la Ley 4/2013. 6. Conclusiones. 7. Referencias bibliográficas.

1. Planteamiento

1.1. La función social de la propiedad como parte inseparable de su contenido: el binomio vivienda-propiedad y el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA

En los tiempos actuales, poco queda de la visión individualista, propia del liberalismo, del derecho de propiedad recogido en el art. 348 del CC¹. Este concepto liberal de la propiedad, ajeno a la dimensión de lo colectivo-común², ha

¹ Destaca BERCOVITZ ÁLVAREZ, G. (2021). «Artículo 348». *Comentarios al Código Civil*. Aranzadi, 566, que «[e]l derecho que queda recogido en el artículo 348 corresponde a un concepto “clásico”, individualista y propio del liberalismo». Tal y como precisó la STC 37/1987, de 26 de marzo (TOL79.746), FJ 2, «la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil».

² Destacaba GROSSI, P. (2013). «Los bienes: itinerarios entre la “modernidad” y la “posmodernidad”». *Propiedad: otras perspectivas*. Grossi, P. y López y López, A. M., Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 54, que las dimensiones de lo *colectivo-común* fueron rechazadas de plano por el individualismo moderno, y que este rechazo es «comprensible en la medida que

evolucionado en el siglo XX, en lo que a nuestro país se refiere, a través de la incorporación a su contenido de la «función social» o lo que es mismo, del interés de la colectividad —fórmula cristalizada en el art. 33 de la CE— y de una legislación especial que afecta a determinados bienes³. Como ha determinado el Tribunal Constitucional⁴, «la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos». De ahí que se venga reconociendo «la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae».

En orden a la función social de la propiedad, la doctrina constitucional ha precisado que «la incorporación de una vertiente institucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no es ni puede ser igual en relación con todo tipo de bienes»⁵. Asimismo, el TC ha afirmado que su definición «no es algo que derive sustancialmente de una regulación unitaria del derecho de propiedad ni es tampoco aceptable que, al socaire de una ordenación uniforme de la propiedad privada, puedan anularse las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entren en juego la propiedad y otros derechos de contenido patrimonial»⁶.

Conforme a la doctrina constitucional, pues, cabe la legislación autonómica sobre la propiedad en la medida en que sirva para acomodar su disciplina a las competencias sectoriales atribuidas⁷. Así ocurre en el caso de la legislación en materia de vivienda, cuyos objetivos, según el TC, «conducen a una regulación de su propiedad que se superpone a la legislación civil propiamente dicha»⁸. La vivienda, de este modo, «no constituye un título competencial autónomo»⁹. Como ha recordado recientemente el TC, en la sentencia 79/2024, «según doctrina constitucional consolidada (por todas, STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3), la vivienda “puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador”»¹⁰. Estas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda son la «económica» y la «social»¹¹. Por una parte, «la vivienda, cuya protección se

suponían una amenaza para la unicidad del modelo de propiedad, concebido como el auténtico pilar sostenedor de la así llamada sociedad burguesa».

³ La inclusión de la función social dentro del concepto de la propiedad, como dispuso la STC 37/1987, de 26 de marzo (TOL79.746), FJ 2, no se erige en un límite externo al concepto de propiedad o a su ejercicio, sino en una parte integrante del derecho mismo.

⁴ STC 37/1987, de 26 de marzo (TOL79.746), FJ 2.

⁵ STC 37/1987, de 26 de marzo (TOL79.746), FJ 9.

⁶ STC 37/1987, de 26 de marzo (TOL79.746), FJ 9.

⁷ STC 37/1987, de 26 de marzo (TOL79.746), FJ 6.

⁸ STC 120/2024, de 8 de octubre («BOE» núm. 277, de 16 de noviembre de 2024), FJ 4.

⁹ STC 37/2022, de 10 de marzo (TOL8.889.749), FJ 4.

¹⁰ STC 79/2024, de 21 de mayo (TOL10.040.324), FJ 3.

¹¹ STC 152/1988, de 20 julio (TOL109.391), FJ 2.

configura como un principio rector de la política social y económica en el art. 47 CE, constituye, especialmente en el caso de la vivienda habitacional, el soporte y marco imprescindible para el ejercicio de varios derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Entre ellos se encuentran señaladamente los derechos a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE)¹². De otro lado, «la vivienda constituye un importante activo patrimonial y, por ende, el objeto de un sector del mercado -el mercado inmobiliario-, lo cual le otorga una innegable relevancia desde la perspectiva de la actividad económica, el mercado único y la regulación del tráfico patrimonial privado»¹³.

Con esta hoja de ruta, marcada por la doctrina constitucional, las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencia sobre la materia de vivienda, podrán siempre regular la vertiente institucional del derecho de propiedad para proteger los intereses de colectivos vulnerables, mediante la fijación de las limitaciones y deberes inherentes a la función social de este tipo de propiedad¹⁴. En este sentido, la sentencia objeto de este comentario enjuicia la constitucionalidad de las medidas dictadas por la Ley del Parlamento de Andalucía 1/2013, de 14 de mayo, para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda en situaciones de vulnerabilidad habitacional¹⁵. Se trata de medidas de naturaleza pública, amparadas en la competencia en materia de vivienda, pero que sin duda inciden en las facultades privadas inherentes a la propiedad de la vivienda, de una manera desorbitada¹⁶.

La tensión del binomio vivienda-propiedad, desde el estallido de la crisis de 2007, ha dado lugar a una profusa legislación autonómica sobre vivienda, como la valorada en esta sentencia, que ha canalizado la intervención de la administración a través de medidas coactivas sancionadoras y expropiatorias dirigidas a las personas propietarias de viviendas deshabitadas. En esta normativa, al igual que en la reciente Ley estatal sobre la vivienda, la vertiente institucional de la propiedad se ha focalizado en una defensa a ultranza de la función social de la propiedad (art. 33.2 CE)¹⁷; de este modo, el derecho a una

¹² Analiza la conexión que el derecho a una vivienda digna y adecuada del art. 47 CE mantiene con otros derechos constitucionales, RODRÍGUEZ RUIZ, F. (2022). «La sentencia del Tribunal Constitucional 113/2021, de 31 de mayo de 2022 ¿Nuevas causas de oposición a la ejecución?». *Boletín Derecho Privado de la Asociación Judicial Francisco de Vitoria* (1), 69-82.

¹³ STC 37/2022, de 10 de marzo (TOL8.889.749), FJ 4 a).

¹⁴ Tomando en consideración las normas autonómicas sobre la vivienda, destaca BUSTO LAGO, J. M. (2023). «La Ley por el derecho a la vivienda y el derecho subjetivo a la vivienda (Tribuna)». *Cuadernos de Derecho Privado*, (6), 6, que se adoptan «medidas normativas cada vez más intrusivas, tanto en la configuración del contenido del derecho de propiedad privada sobre la vivienda; como en las relaciones contractuales vinculadas al uso y disfrute de este bien».

¹⁵ STC, Pleno, 32/2018, de 12 de abril (TOL8.485.295).

¹⁶ Explica NASARRE AZNAR, S. (2018). «La política de vivienda y el Derecho civil». *Reformando las tenencias de la vivienda. Un hogar para tod@s*. Muñiz Espada, E., Nasarre Aznar, S., Rivas Nieto, E. y Urquizu Cavallé, A. (dirs.). Tirant lo Blanch, 199, que «la laceración de la propiedad no se ha conformado con ser desde el punto de vista tributario (ej. tasa e impuestos en la compra-venta de inmuebles, desaparición de incentivos fiscales en el alquiler), sino que ha llegado a través de esas Leyes autonómicas de segunda generación en forma de opciones y retractos, recargos impositivos, sanciones y expropiaciones».

¹⁷ *Vid.*, por todos, SIMON MORENO, H. (2023). «La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por

vivienda digna y adecuada —que no deja de ser un principio rector de la política social y económica (art. 47 CE)¹⁸— ha obtenido un protagonismo desmedido, frente a la vertiente individual y económica del derecho fundamental a la propiedad privada (art. 33.1 CE), con la bendición, en ocasiones, del TC¹⁹.

1.2. Breve referencia a las medidas estatales de política económica para dar cobertura a las necesidades sociales de vivienda y su constitucionalidad

Las medidas de política económica estatales para dar cobertura a las necesidades sociales de vivienda, con carácter previo a la aprobación de la Ley de vivienda de 2023, se han encauzado, sustancialmente, a través de dos mecanismos: la suspensión de los lanzamientos cuando las viviendas habituales de personas en supuestos de especial vulnerabilidad se han adjudicado al acreedor en procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria y la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario en determinados casos. Ambas medidas, destinadas a dar respuesta a la función social de la vivienda, fueron introducidas a través del Decreto-ley 27/2012 y la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de *medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*²⁰, luego modificada en parte por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de *mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social*²¹.

el derecho a la vivienda», *Derecho Privado y Constitución*, (42), 139-177. En su estudio, resalta este autor (144) «cómo el legislador autonómico y estatal y el TC han ido configurando paulatinamente el derecho de propiedad privada como un derecho más próximo al derecho público que al derecho privado, poniendo en riesgo, de este modo, todo lo que el derecho de propiedad significa y simboliza en términos de libertad individual, democracia y principal activo económico de los ciudadanos».

¹⁸ El TC ha recordado, en la sentencia 32/2019, de 28 de febrero (TOL9.936.480), que «el art. 47 CE no reconoce un derecho fundamental, sino que enuncia “un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias” (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; y en el mismo sentido, SSTC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3, y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4)». Propugna la necesidad de reclamar la consideración de la vivienda como derecho subjetivo fundamental, GALIANA SAURA, A. (2018). «La naturaleza jurídica del derecho subjetivo a la vivienda». *Reformando las tenencias de la vivienda. Un hogar para tod@s*. Muñiz Espada, E., Nasarre Aznar, S., Rivas Nieto, E. y Urquiza Cavallé, A. (dirs.). Tirant lo Blanch, 39-51.

¹⁹ En este sentido, SIMON MORENO, H. «La evolución constitucional de la función social de la propiedad», cit., 172-173.

²⁰ La suspensión de los lanzamientos está prevista en el art. 1 y la creación del fondo se estableció en la disposición adicional primera de la Ley 1/2013.

²¹ Convertido después en la Ley 25/2015, de 28 de julio. Las medidas estatales comentadas fueron prorrogadas por el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, que dio nueva redacción a los apartados primero y segundo del art. 1 de la Ley 1/2013, para ampliar el ámbito temporal (apartado primero) y los supuestos de especial vulnerabilidad objeto de protección (apartado segundo). Cabe mencionar, asimismo, la disposición final cuarta de la Ley 9/2015, de 25 de mayo, por la que se mantuvo vigente, con ciertas extensiones objetivas y subjetivas, el fondo social de viviendas regulado en la Ley 1/2013. En la actualidad, la suspensión de los lanzamientos está prevista hasta transcurridos quince años desde la entrada en vigor de la Ley 1/2013.

La reciente Ley 12/2023, de 24 de marzo, *por el derecho a la vivienda*²², incide en la salvaguarda de la función social que debe ser inherente a la vivienda, lo que, según se indica en el Preámbulo, compatibiliza con la protección del derecho de los propietarios de viviendas, definiendo su estatuto básico²³. Entre sus objetivos, se incluye «facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables»²⁴. En lo que se refiere a los propietarios de viviendas, la acción pública para evitar la existencia de viviendas desocupadas se concreta en medidas de impulso de la rehabilitación y mejora de las viviendas existentes [art. 2 g)]; de fomento, sea a través de convenios con los titulares de viviendas para su cesión a las Administraciones públicas o mediante fórmulas de colaboración con el sector privado para estimular la oferta de vivienda asequible [art. 10.2 e) y 18.5 a)], sea mediante la intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas para propiciar su efectiva ocupación [art. 10.2 f)]; o de incentivos fiscales aplicables a los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda (disposición final segunda) o de gravamen fiscal mediante el recargo a los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente (disposición final tercera). La Ley ha recibido duras críticas en el seno de la doctrina civilista, por haber priorizado las medidas de limitación de los propietarios, en lugar de apostar por las actuaciones públicas de estímulo y fomento que favorezcan el acceso a la vivienda²⁵. En todo caso, a diferencia del camino seguido por diversas legislaciones autonómicas, como la enjuiciada en la sentencia objeto del presente comentario, no faculta la cesión y/o expropiación forzosa de las viviendas desocupadas, «ni vertebraba (...) un deber de ocupación de

²² La STC 79/2024, de 21 de mayo (TOL10.040.324), ha resuelto el primero de los recursos interpuestos contra esta Ley. Esta sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y ha declarado inconstitucionales y nulos varios preceptos de la Ley 12/2023 (en concreto, los arts. 16, 27.1 párrafo 3º, 27.3, la disposición transitoria primera, y un inciso del art. 19.3). A este recurso han seguido los núm. 5514-2023 -promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso-, 5516-2023 -interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares-, 5518-2023 -promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid- y 5580-2023 -interpuesto por el Parlamento de Cataluña-, 1278-2024, promovido por la Generalitat de Cataluña-, 1301-2024, interpuesto por el Gobierno Vasco-, y 1306-2024 -promovido por la Xunta de Galicia-.

²³ Apartado III del Preámbulo.

²⁴ Apartado III del Preámbulo.

²⁵ En relación con el Proyecto de Ley de vivienda de 2022, NASARRE AZNAR, S. (2022). «El Proyecto de Ley de vivienda 2022». *Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19 [FEDEA]*, 22, puso de manifiesto que el proyecto «proponía derogar el art. 348 CC cuando la propiedad privada recaiga sobre la vivienda, “incivilizándola” y convirtiéndola en una suerte de “tenencia tutelada por el Estado”, quién decidirá en cada momento qué pueden o no hacer los ciudadanos con ellas». Para LÓPEZ y LÓPEZ, A. (2020). «Propiedad privada y disciplina del mercado en el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda». *El acceso a la vivienda. Cuadernos de Derecho local*, (QDL-59), 20, la intervención pública sobre la propiedad del Proyecto se centraba en la limitación del precio de los alquileres, en lugar de disponer de instrumentos más enérgicos, «que por lo que se ve han sido sustituidos por pomposas proclamas». Incide BUSTO LAGO, J. M. «La Ley por el derecho a la vivienda», cit., 7, en la idea de que los problemas de acceso a la vivienda requieren la adopción de medidas estructurales, que apenas están presentes en la Ley. En la misma línea, SIMON MORENO, H. «La evolución constitucional de la función social de la propiedad», cit., 143, señala que la Ley 12/2023 no aborda cuestiones clave en la problemática del acceso a la vivienda y que, en cambio, modifica el régimen legal de la propiedad de la vivienda por otro especial tutelado por los organismos competentes en la materia.

la vivienda como la piedra angular con la que garantizar el derecho de acceso a la vivienda (art. 47 CE) asegurado por la actividad sancionadora de la administración pública»²⁶.

1.3. Visión panorámica de la legislación autonómica sobre la función social de la vivienda y de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional

La regulación de la función social de la propiedad y, más en concreto, de la vivienda y el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA en este ámbito, constituye el objeto de la sentencia del Pleno 32/2018, de 12 de abril de 2018²⁷, que será analizada en estas páginas. Son diversas las ocasiones en que el TC se ha pronunciado acerca de la constitucionalidad de la legislación autonómica en materia de vivienda. En especial, contamos con diversos pronunciamientos respecto a la normativa catalana, instaurada con la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, *del derecho a la vivienda*²⁸. Esta Ley fue modificada a través de sendas leyes, la Ley 24/2015, de 29 de julio, *de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética* y la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, *de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial*. La primera abordó la situación de emergencia social en el ámbito de la vivienda mediante la adopción de medidas que afectaban a las ejecuciones hipotecarias y a los desahucios²⁹, lo que dio lugar, desde su nacimiento, a que se viera envuelta en una profunda polémica³⁰, que cristaliza en un recurso ante el TC, estimado en parte mediante la sentencia 13/2019, de 31 de enero³¹. La segunda fue declarada parcialmente nula por la STC 8/2019, de 17 de enero³²; en concreto, esta sentencia declara nula e inconstitucional la expropiación de uso regulada en su art. 17.

La Ley 18/2007, *del derecho a la vivienda*, se modifica nuevamente en 2019, mediante dos decretos-leyes, ambos titulados «*de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda*»: el Decreto-ley 5/2019, de 5 de marzo, derogado por su falta de convalidación por el Parlamento catalán; y el Decreto-ley 17/2019,

²⁶ Afirmación extraída del voto formulado por el magistrado don César Tolosa Tribiño a la STC 120/2024, de 8 de octubre («BOE» núm. 277, de 16 de noviembre de 2024).

²⁷ TOL8.485.295.

²⁸ Respecto a esta Ley, se llegó a un acuerdo en la comisión bilateral Estado-Generalitat.

²⁹ La Ley 24/2015 recoge determinadas obligaciones que deben atenderse por el acreedor con carácter previo a la formulación de una demanda de ejecución hipotecaria o por el arrendador, antes de la interposición de una demanda de desahucio por impago de rentas. En concreto, el art. 5.2 exige que, antes de interponer estas demandas, el demandante debe ofrecer a los afectados una propuesta de alquiler social, si el procedimiento afecta a personas o unidades familiares que cumplan determinados requisitos.

³⁰ JUAN GÓMEZ, M.C. (2024). «Algunas reflexiones sobre la inconstitucionalidad parcial de la Ley 1/2022 de Cataluña, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda». *Actualidad Civil*, (10), 2.

³¹ La Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, fue objeto de la STC 13/2019, de 31 de enero de 2019 (TOL7.059.452). El recurso fue interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la mencionada ley. Esta sentencia acepta el desistimiento parcial del Abogado del Estado respecto de la impugnación promovida contra los arts. 2.2, 5 (apartados 1 a 4 y 9) y 7 y las disposiciones transitorias segunda y final tercera; asimismo, estima parcialmente el recurso y declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 3 y 4 y de la disposición adicional.

³² TOL7.028.467.

de 23 de diciembre, que en parte es declarado inconstitucional por la STC, Pleno, 16/2021, de 28 de enero³³. Esta sentencia declara la nulidad de los artículos que tipifican como supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad la desocupación permanente de la vivienda y las medidas coercitivas para su cumplimiento³⁴, por no ajustarse a los límites materiales impuestos a la legislación de urgencia. Cabe mencionar también que en este período se dicta la STC 28/2022, de 24 de febrero³⁵, que examinó la impugnación frente a un decreto-ley dictado para reforzar la protección de la vivienda durante la pandemia y la STC 37/2022, de 10 de marzo, que resuelve el recurso interpuesto respecto de diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de otras leyes. Posteriormente, la STC 57/2022, de 7 de abril³⁶, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, *de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda*.

La última modificación de la Ley de vivienda catalana, en el ámbito de la función social de la propiedad, tuvo lugar a través de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de las leyes previas, *para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda*. El Pleno del Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucionales y nulos determinados preceptos de esta Ley, a través de la sentencia 120/2024, de 8 de octubre³⁷, que, en aplicación de la doctrina del *ius superveniens*³⁸, toma en consideración la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, *por el derecho a la vivienda*. La sentencia, desestima la queja dirigida contra la totalidad de la Ley por motivos competenciales, si bien concluye que parte de los preceptos impugnados subsidiariamente incurren en una efectiva invasión de las competencias estatales en materia de legislación procesal y sobre bases de las obligaciones

³³ TOL8.310.392. Esta sentencia *declaró* inconstitucionales buena parte de los preceptos impugnados por exceder del marco normativo permitido a los decretos-leyes, según la doctrina establecida en la STC 93/2015, de 14 de mayo (respecto del decreto-ley de Andalucía en materia de vivienda).

³⁴ El Tribunal Constitucional estima en parte el recurso de inconstitucionalidad presentado por 86 diputados del PP y declara nulos los arts. 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.10, 2.11 (inciso «sin perjuicio del supuesto a que hace referencia el artículo 42.6»), 2.12, 4.2, 4.5 (inciso «y del apartado 2 de la disposición adicional primera»), 5.5, 5.6, 5.7, 6.3 y 6.6 y la disposición transitoria primera del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, *de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda*.

³⁵ En la STC 28/2022, de 24 de febrero (TOL8.871.331) se resuelve la impugnación frente a diversos preceptos del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, *de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19*.

³⁶ TOL8.916.712.

³⁷ «BOE» núm. 277, de 16 de noviembre de 2024. El recurso de inconstitucionalidad, estimado parcialmente, fue promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra el conjunto de la citada Ley y, subsidiariamente, contra los arts. 1.1, 1.3, 7, 8, 9.2, 10, 11, 12 y disposición transitoria.

³⁸ Conforme a esta doctrina, cuando se plantean controversias de naturaleza competencial, su resolución debe dictarse ajustándose al parámetro de control de constitucionalidad que deriva del marco jurídico vigente en el momento en el que se resuelve el proceso (FJ 2).

contractuales³⁹, y, en uno de los casos, aprecia la vulneración del art. 25.1 CE⁴⁰, lo que conduce a su declaración de inconstitucionalidad y nulidad. El resto de las quejas son desestimadas, por no apreciarse las vulneraciones competenciales o sustantivas que se denuncian en el recurso, o por insuficiencia del levantamiento de la carga argumentativa⁴¹.

De la legislación catalana sobre vivienda cabe destacar —porque es algo que no se contempla en otras normativas autonómicas— las implicaciones procesales derivadas de las obligaciones previstas en la Ley, que han llevado al Tribunal Constitucional a apreciar que se trata de medidas que conculcan la reserva estatal de competencia en materia de «legislación procesal» (149.1.6ª CE)⁴². Esta injerencia en la regulación del procedimiento judicial no aparece en la Ley andaluza sobre vivienda y, en consecuencia, no constituye un motivo de impugnación en la sentencia que analizamos.

³⁹ En concreto, la declaración de inconstitucionalidad afecta al art.1.3, que modifica el art. 5.2 f) de la ley 18/2007, *del derecho a la vivienda*, según el cual constituye una causa de incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas la contravención de la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer una demanda judicial, con vulneración del art. 149.1.6ª CE; vulneración en la que también incurren, en primer lugar, parte del art. 12, que añade la disposición adicional primera a la Ley 24/2015, en concreto en cuanto se refiere a los apartados 1 y 2, que hacen extensiva la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer determinadas demandas judiciales a cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria y a determinadas demandas de desahucio y prevén la interrupción de los procedimientos iniciados en los que no se haya acreditado la formulación de la oferta de alquiler social; y, en segundo lugar, la disposición transitoria, que extiende la obligación de ofrecer el alquiler social a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley. Asimismo, se declaran inconstitucionales por vulnerar la competencia estatal en materia de bases sobre las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE) varios preceptos. Por un lado, el art. 11, que añade el art. 10 a la Ley 24/2015, en el que se contempla la renovación de los contratos de alquiler social por una sola vez cuando aquellos lleguen a su conclusión, declaración de inconstitucionalidad que afecta también a la disposición transitoria, en cuanto extiende la obligación de renovar el alquiler social a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley; por el otro lado, el último inciso del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, que introduce el art. 12 de la Ley impugnada, que establece la duración del alquiler social. Finalmente, se declara inconstitucional el art. 7, que añade el apartado 5 al art. 126 de la Ley 18/2007, dentro del régimen sancionador, que impone al adquirente de una vivienda una especie de responsabilidad objetiva aneja a ésta, que le obligaría a responder por hecho ajeno, en contra del principio de culpabilidad que se deriva del art. 25.1 CE.

⁴⁰ Dicha norma incorpora la previsión de una suerte de afectación del bien a la sanción por incumplimiento de la obligación de ofrecimiento de alquiler social, de tal modo que, como ha sido señalado, «el futuro adquirente del inmueble deba responder por una conducta no realizada por él» (JUAN GÓMEZ, M.C. «Algunas reflexiones sobre la inconstitucionalidad», cit., p. 2).

⁴¹ En cuanto a los efectos del fallo, la sentencia precisa que no se afectará a las situaciones consolidadas y que la inconstitucionalidad y nulidad sólo tendrá efectos pro-futuro, salvo en el caso del art. 7, de naturaleza sancionadora, respecto del cual habrá de estarse a lo dispuesto en el último inciso del art. 40.1 LOTC, precisión que se extiende a las posibles consecuencias sancionadoras derivadas del incumplimiento de los preceptos declarados inconstitucionales y nulos. A esta sentencia se formulan cuatro votos particulares, firmados por diversos magistrados.

⁴² La incidencia en materia procesal de la Ley catalana 24/2015, de 29 de julio, se vio confirmada a través de la Ley 1/2022, de 3 de marzo.

Respecto a la legislación valenciana reguladora de la función social de la vivienda, cabe citar la STC 80/2018, de 5 de julio de 2018⁴³, que avala la constitucionalidad de un precepto de la Ley de la Comunidad Valenciana 2/2017, de 3 de febrero, en materia de vivienda, que establece, cuando concurren determinadas circunstancias, la obligación de suscribir un contrato de arrendamiento con opción de compra, una vez iniciado el procedimiento de ejecución de las garantías hipotecarias que comporte la extinción del contrato de compraventa por incumplimiento del propietario comprador y deudor (art. 12). Esta sentencia, sin embargo, declaró la inconstitucionalidad de la posibilidad de que la administración pudiese incoar un procedimiento expropiatorio del usufructo de la vivienda en caso de que la entidad ejecutante se negase a formalizar el contrato (art. 12.4), así como la expropiación forzosa del usufructo temporal de viviendas para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social.

Con relación a la comunidad aragonesa, la STC 21/2019, de 14 de febrero⁴⁴, FJ 6, declaró la constitucionalidad de una norma de la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, *de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda* (art. 20), en la que se prevé la suspensión de los lanzamientos en procedimientos de ejecución hipotecaria o de desahucio, en supuestos de especial vulnerabilidad, hasta que la Administración ofrezca una alternativa habitacional digna.

En lo que concierne a la medida consistente en la expropiación del uso temporal de las viviendas deshabitadas, como veremos el apartado 5.1, han sido varios los pronunciamientos del TC respecto a las previsiones adoptadas al respecto en la legislación autonómica. Estas sentencias, como la ahora comentada, han respaldado los preceptos que establecen el deber de destinar las viviendas a un uso habitacional, pero declaran la inconstitucionalidad de la expropiación de uso. A este respecto, un precedente clave y recurrente en la sentencia que comentamos es la STC 16/2018, de 22 de febrero⁴⁵, dictada en relación con varios preceptos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, *de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda de Navarra*, que otorga nueva redacción a diversos preceptos de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, *del derecho a la vivienda de Navarra*. Los preceptos de la ley navarra enjuiciados en este recurso son muy similares a los que fueron objeto de impugnación a través de la sentencia objeto de análisis; similares fueron también los argumentos esgrimidos por la Abogacía del Estado en ambos recursos⁴⁶.

1.4. La legislación autonómica andaluza sobre garantías del derecho a la vivienda: el pronunciamiento previo respecto al Decreto-ley de vivienda

⁴³ TOL6.673.371. El recurso fue interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, *por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana*.

⁴⁴ TOL7.087.866.

⁴⁵ TOL6.537.959.

⁴⁶ Así se pone de manifiesto en la STC 32/2018 (TOL8.485.295), FJ 4, objeto de este comentario.

La sentencia objeto de este comentario deriva del recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, *de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda*. Esta Ley modifica diversas leyes, entre ella la Ley 1/2010, de 8 de marzo, *reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía*. El recurso se interpone contra el art. 1 de la Ley 4/2013, por el que se dio nueva redacción al art. 1.3 de la Ley 1/2010. En este precepto se incluye, dentro del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda, el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico. Se formula también contra los arts. 25 y 53.1 a), que fueron introducidos en la Ley 1/2010 a través de la Ley 4/2013 impugnada. Finalmente, también se interpone contra la disposición adicional primera de la mencionada Ley 4/2013.

Los distintos motivos esgrimidos, en general, aprecian que los preceptos impugnados vulneran la competencia estatal del artículo 149.1.13ª CE, en cuanto inciden sobre la política económica del Gobierno para la reestructuración y estabilidad del sistema financiero, por lo que dedicaremos un apartado a exponer su fundamento. En cuanto a las restantes tachas de inconstitucionalidad, respecto al deber de uso habitacional de las viviendas como parte del contenido esencial del derecho de propiedad, regulado en el art. 1.3 de la Ley 1/2010, modificado por la Ley 4/2013 y, por conexión en los arts. 25 y 53.1 a), se alega en el recurso que es desproporcionado e invade las competencias estatales del art. 149.1.1ª y 8ª CE, en relación con el art. 33 CE. En cuanto a la consecuencia sancionadora que se asocia al incumplimiento de dicho deber por las personas jurídicas, el recurrente entiende que vulnera los arts. 24 y 25 CE, al tipificarse como infracción el incumplimiento del deber de uso habitacional en base a meros indicios y sin culpabilidad, así como los arts. 14 y 9.3 CE, por asociar el art. 53.1 a) las consecuencias sancionadoras por incumplimiento del deber de habitación solo al caso de las personas jurídicas. Finalmente, la disposición adicional primera de la Ley recurrida, que contemplaba la expropiación temporal del uso, se considera discriminatoria, no acorde al principio de proporcionalidad y contraria a las competencias exclusivas del Estado en esta materia.

La sentencia aprecia que el art. 1.3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, redactado por la Ley 4/2013, de 1 de octubre, es conforme a la CE, interpretado de acuerdo con el fundamento jurídico séptimo de la sentencia; declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional primera de la Ley 4/2013 y desestima el recurso en todo lo demás. La decisión, tomada por el Pleno, es adoptada sin la formulación de votos particulares.

Cabe señalar que no era la primera vez en que el TC se pronunciaba sobre la constitucionalidad de las medidas sobre vivienda propuestas en esta Comunidad Autónoma. Hay que tener en cuenta que la Ley andaluza 4/2013, sobre la que recae el recurso, trae causa del Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, *de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda*. Este Decreto-ley fue objeto de un recurso de

inconstitucionalidad, que culmina con la STC 93/2015, de 14 de mayo⁴⁷. La Ley 4/2013 derogó el citado Decreto-ley, al tiempo que sustituyó sus preceptos por otros que, como ya se apuntaba en la citada STC 93/2015 (FJ 2): «o bien son idénticos en su redacción y en su numeración [artículos 1.3, 25 y 53.1 a)] o bien han cambiado de un modo intrascendente al efecto de la controversia competencial suscitada en el recurso». También explicó el Tribunal Constitucional en este mismo fundamento jurídico que «la disposición adicional segunda pasa a ser en la Ley 4/2013 la disposición adicional primera, pero solo cambia para definir de un modo más amplio el interés social que justifica la expropiación del uso de la vivienda objeto del proceso de ejecución». En la sentencia 93/2015, que estima parcialmente el recurso, se declara la inconstitucionalidad y nulidad del primer inciso del art. 1.3 («forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico»); de los apartados quinto y sexto del art. 25 y del art. 53.1 a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, *reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía*, en la redacción aprobada por el art. 1 del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril⁴⁸. Estos preceptos fueron declarados inconstitucionales porque el Tribunal apreció que el Gobierno andaluz excedió los límites materiales del decreto-ley, por lo que no fue preciso entrar a examinar las vulneraciones competenciales y de otra índole alegadas en el recurso⁴⁹. En cambio, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda de dicho Decreto-ley 6/2013, tuvo lugar por apreciar la sentencia una invasión de la competencia estatal del art. 149.1.13^a CE en materia de ordenación económica, argumento similar al esgrimido en este recurso en relación con la disposición adicional primera de la Ley 4/2013.

2. La competencia del Estado sobre la ordenación general de la economía: el proceso estatal de reestructuración bancaria

Como se ha indicado, la infracción del art. 149.1.13^a CE se esgrime en el recurso como lesión principal de los preceptos impugnados. Alegaba el recurrente que dichas normas vulneraban la competencia estatal del art. 149.1.13^a CE al incidir sobre uno de los ámbitos esenciales de la política

⁴⁷ TOL5.001.983.

⁴⁸ En la misma sentencia se declaró la conformidad con la Constitución del resto del art. 25 de la Ley 1/2010, en la redacción dada por el art. 1 del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, interpretado como instrumento de la política autonómica de fomento de la vivienda en alquiler.

⁴⁹ En la STC 93/2015 (TOL5.001.983) se analizó el contenido del referido art. 1.3 de la Ley 1/2010, redactado por la Ley 4/2013, desde la perspectiva de los límites materiales del decreto-ley. A esos efectos, se afirmó que la concreta previsión impugnada «concorre a establecer el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda y dentro de él uno de sus elementos esenciales, lo que, por implicar 'afectación' del mismo en el sentido que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional, está vedado a esta modalidad de disposición con fuerza de ley». A ello se añade, como precisión, que «[e]sta conclusión no significa que la configuración constitucional del derecho de propiedad impida al legislador restringir de ese modo la amplitud de las facultades de uso y disposición del propietario de la vivienda, análisis que no procede desarrollar en este momento, sino que el precepto impugnado disciplina un espacio normativo vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal, por lo que es inconstitucional y nulo por contravenir uno de los límites materiales del decreto-ley». Asimismo, por conexión, se declaran inconstitucionales por este mismo motivo los apartados 5 y 6 del art. 25 y el art. 53.1 a) de la Ley autonómica 1/2010, en la redacción que le da el art. 1 del Decreto-ley impugnado.

económica del Gobierno, como es la reestructuración del sistema financiero y la estabilidad de las entidades de crédito. A tales efectos, se hace referencia a la STC 18/2011, que recoge la doctrina constitucional sobre el art. 149.1.13ª CE, que incluye la competencia estatal para fijar criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos y las medidas singulares necesarias en la ordenación de cada sector. Para el Abogado del Estado, aunque esta sentencia se refería al sector energético, sus consideraciones eran trasladables al sector financiero (STC 235/1999)⁵⁰.

El recurso se remonta a la crisis económica iniciada en 2008, que afectó severamente a todo el sector financiero europeo y, singularmente, al español⁵¹; y, con este punto de partida, aprecia que «[l]as medidas adoptadas por Andalucía en los preceptos impugnados comprometen gravemente la reestructuración mencionada»⁵². Se indica que «[u]na pieza esencial del complejo proceso de reestructuración del sector financiero español es la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB)»⁵³; y que «el coste para el Estado y el contribuyente del saneamiento bancario, dependerá del precio al que la SAREB sea capaz en los próximos años de vender los inmuebles adjudicados». Por tanto, el *quid* del recurso radica en el impacto que las medidas andaluzas impugnadas tendrán en los activos inmobiliarios gestionados por la SAREB en Andalucía; y, en especial, por las sanciones a las que se enfrenta esta entidad por no dar habitación a las viviendas durante seis meses consecutivos, así como por el mecanismo expropiatorio de la disposición adicional primera de la Ley 4/2013. Además, el recurso aprecia que la Ley 4/2013 crea incertidumbre en su convivencia con la medida estatal de suspensión de los lanzamientos durante un plazo de dos años; ello en la medida en que «[l]a lectura de la Ley andaluza permite entender que, el plazo de tres años de expropiación de uso, comienza tras los dos años de suspensión, con lo que la recuperación del uso del inmueble se retrasaría en Andalucía cinco años». Estos argumentos, según se indicaba en el recurso, conducen a considerar la Ley 4/2013 pone en riesgo una pieza clave de todo el proceso estatal de reestructuración bancaria.

La Letrada del Parlamento de Andalucía adujo que, si bien el artículo 149.1.13ª CE es un título horizontal que permite al Estado establecer limitaciones puntuales a la competencia autonómica en materia de vivienda, ello no puede suponer que sea competencia estatal cualquier actuación pública con repercusiones en el mercado inmobiliario, lo que conllevaría la negación misma de la competencia de las comunidades autónomas en este ámbito.

⁵⁰ Apartado 1.b) de los antecedentes de la STC 32/2018 (TOL8.485.295), de 12 de abril.

⁵¹ El recurso se sustenta en los datos puestos de relieve en los informes anuales del Banco de España de los años 2008 y siguientes, así como en el «Memorándum de entendimiento» suscrito por España y las autoridades europeas en 2012, que asumía la negativa afección del sector bancario español por el estallido de la burbuja inmobiliaria y la posterior recesión económica e imponía al Estado español plazos para garantizar la reestructuración de todo el sector bancario.

⁵² Según el apartado 1.b) de los antecedentes de la STC 32/2018 (TOL8.485.295), este grave compromiso con la reestructuración económica de la ley andaluza fue apreciada por la Comisión europea, «que remitió al Ministerio de Economía español una carta (documento 5 de la demanda) en la que expresaba, entre otros extremos, su preocupación “por la inseguridad que generan las medidas andaluzas en el sector inmobiliario e hipotecario español”».

⁵³ Apartado 1.b) de los antecedentes de la STC 32/2018, de 12 de abril (TOL8.485.295).

3. El deber de uso habitacional de las viviendas como parte del contenido del derecho de propiedad

La intervención pública sobre las viviendas deshabitadas se fundamenta en la imposición a sus propietarios de un deber de destinar, de forma efectiva, la vivienda, a un uso habitacional⁵⁴. En este sentido, era clave, en el recurso que dio lugar a la sentencia comentada, la impugnación del art. 1.3 de la Ley 1/2010, en la redacción que le había dado la Ley 4/2013. Esta última Ley, en su art. 1, modificó el art. 1 de la Ley 1/2010, para incluir, como parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda, el deber de destinar ésta, de forma efectiva, al uso habitacional previsto en el ordenamiento⁵⁵. Este deber de destinar la vivienda al uso habitacional aparece, en términos más o menos similares, en el art. art. 5.2.b) de la legislación catalana⁵⁶; en el 1.2 de la Ley canaria 2/2003⁵⁷; en el art. 1.2 de la derogada ley extremeña 3/2001 y en el art. 2.1.f) de la vigente Ley 11/2019; en el art. 4 de la ley vasca 3/2015; y, de forma implícita, en el mandato de destino efectivo al uso residencial del art. 42 bis.2 de la Ley Foral 10/2010 sobre vivienda. En la STC 93/2015 se había analizado el contenido del referido art. 1.3 de la Ley 1/2010, redactado por el Decreto-ley 6/2013, pero desde la perspectiva de los límites materiales del decreto-ley⁵⁸. En

⁵⁴ Señala MOREU CARBONELL, E. (2018). «Viviendas vacías». *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda*. Alonso Pérez, M^a. T. (dir.). Thomson Reuters Aranzadi, 31, que «[s]olo sobre la base de este deber jurídico se pueden articular las medidas de intervención administrativa».

⁵⁵ El art. 1.3 afirma que «[f]orma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística». Sin embargo, de forma similar a lo que ya se decidió en la STC 93/2015, FJ 13, al enjuiciar el mismo art. 1.3 de la Ley 1/2010, en la redacción del Decreto-ley 6/2013, el TC excluye también de su enjuiciamiento, en la sentencia objeto de este comentario, FJ 7, el último inciso del precepto («así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística»), pues «el Abogado del Estado, a pesar de dirigir la impugnación contra todo el precepto, ningún razonamiento destina a sostener la inconstitucionalidad de esta parte [por todas, STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b)]».

⁵⁶ El art. 5.2.b) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, *del derecho a la vivienda*, considera que existe incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas en el supuesto de que «[l]a vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada durante un período de más de dos años». Este apartado ha pasado por diversas vicisitudes en su redacción y vigencia. Su introducción obedece a la modificación introducida por la Ley 9/2011, de 29 de diciembre (art. 149), que dispuso que había incumplimiento de la función social cuando «[l]a vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada». Se modifica por el Decreto-ley 5/2019, de 5 de marzo; sin embargo, por Acuerdo de 25 de abril de 2019, por el que se deroga este Decreto-ley, se deja sin efecto la modificación del apartado 2.b). La STC 16/2021, de 28 de enero (TOL8.310.392), declara, entre otros, la inconstitucionalidad y nulidad de este apartado 2.b), en la redacción dada por el posterior Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre. La versión vigente proviene de la Ley 1/2022, de 3 de marzo.

⁵⁷ Asimismo, el art. 80 de la Ley canaria de vivienda exige que las viviendas se destinen al uso habitacional para el que fueron construidas.

⁵⁸ La STC 93/2015 apreció la inconstitucionalidad y nulidad del referido art. 1.3 de la Ley 1/2010. A esos efectos, se afirmó que la concreta previsión impugnada «concorre a establecer el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda y dentro de él uno de sus elementos esenciales, lo que, por implicar 'afectación' del mismo en el sentido que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional, está vedado a esta modalidad de disposición con fuerza de ley» (FJ 13). Una vez que dicho precepto ya fue aprobado mediante ley formal, en la sentencia comentada se analiza si la concreta previsión contenida en el precepto impugnado –«[f]orma parte del contenido

la STC 16/2018 se aborda ya esta cuestión desde la perspectiva de la regulación contenida en una ley formal, en concreto, el art. 42 *bis*.2 de la Ley Foral 10/2010, que también establecía el deber del destino efectivo de la vivienda al uso residencial como contenido esencial del derecho a la propiedad de viviendas.

En el análisis de los motivos de impugnación formulados en la sentencia respecto al art. 1.3 y de la fundamentación vertida por el TC, para mayor claridad, no seguiremos el orden de la sentencia, sino que abordaremos, primeramente, la denegación de los motivos, de carácter competencial, que alegaban la infracción del art. 149.1 CE, en sus reglas 1ª, 8ª y 13ª, para tratar, acto seguido, la cuestión de fondo acerca de si el precepto en cuestión suponía una restricción de las facultades de uso y disposición del propietario de viviendas vedada por la configuración constitucional del derecho de propiedad al afectar a su contenido esencial indisponible para el legislador.

3.1. La desestimación de los motivos de impugnación basados en la infracción del art. 149.1 CE, reglas 1ª, 8ª y 13ª

Como se ha comentado, la lesión principal esgrimida en el recurso fue que los preceptos impugnados y, en concreto, el art. 1.3 de la Ley 1/2010, redactados por la Ley andaluza 4/2013, interferían de modo significativo en la política económica del Estado, diseñada al amparo del art. 149.1.13ª CE. En relación a este motivo, el TC parte de la premisa de que no cabe negar que el art. 1.3 de la Ley 1/2010, modificado por la Ley 4/2013, recoge expresamente un deber de destinar las viviendas de forma efectiva al uso habitacional previsto en el ordenamiento jurídico que forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda (FJ 6). No obstante, adoptando el razonamiento acogido en la sentencia 16/2018, FJ 16 B), relativo a los preceptos de la Ley navarra que establecen un deber similar, concluye que este deber de todo propietario de vivienda de destinarla efectivamente a uso habitacional no tiene virtualidad por sí solo para producir un menoscabo en las medidas de reestructuración del sistema financiero adoptadas por el Estado, pues «serán en todo caso las consecuencias que se asocien al incumplimiento de ese deber, las que, si revisten la suficiente entidad, pueden generarlo».

Respecto al mismo art. 1.3 de la Ley 1/2010, redactado por la Ley 4/2013, se alegaba también en el recurso la vulneración de las competencias estatales previstas en los apartados 1 y 8 del art. 149.1 CE, frente a lo que la Comunidad Autónoma de Andalucía esgrimió la competencia exclusiva en materia de vivienda que le atribuye el art. 56 EAAnd.

Con relación a la supuesta invasión del art. 149.1.1ª CE, el recurso parte de que ya la STC 61/1997, de 25 de abril⁵⁹, declaró que, a su amparo, corresponde al Estado regular el contenido básico y primario del derecho de

esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico»– supone una restricción de las facultades de uso y disposición del propietario de viviendas vedada por la configuración constitucional del derecho de propiedad al afectar a su contenido esencial indisponible para el legislador (FJ 7).

⁵⁹ TOL9.294.

propiedad para garantizar la igualdad de todos los españoles, lo que incluye la regulación de su función social⁶⁰ y que «[n]o puede haber funciones sociales distintas en distintas áreas del territorio nacional». El Estado —dice el recurrente— ha de fijar, por lo menos, los límites infranqueables del ámbito de libertad del propietario; es decir, las limitaciones máximas que puede conllevar la función social del derecho. Y concluye afirmando que el Estado podría fijar, como bases o condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en relación con la propiedad privada, limitaciones máximas por razón de la función social que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda podrían luego concretar pero, sin previa regulación estatal, la Comunidad Autónoma no puede fijar esos límites. De nuevo, el TC acude a la doctrina de la STC 16/2018, FJ 8 A), según la cual el título competencial del art. 149.1.1ª CE «lo que contiene es una habilitación normativa para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas ‘condiciones básicas’ uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales», lo que convierte en estos supuestos el enjuiciamiento de las leyes autonómicas a la luz del art. 149.1.1 CE en un análisis de constitucionalidad mediata, que comienza con la identificación de la ley estatal dictada al amparo de este título competencial y supuestamente vulnerada. Resalta el Tribunal que, del mismo modo que ocurría en el recurso resuelto por la STC 16/2018, tampoco en este caso precisa el Abogado del Estado en sus alegaciones «que el legislador estatal haya dictado, para asegurar una cierta igualdad en el ejercicio del derecho constitucional a la propiedad privada, una norma que reserve al propietario de viviendas (o de edificaciones en general) la decisión de tenerlas permanentemente habitadas» por lo que «resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional»⁶¹. Conforme a la doctrina constitucional, el art. 149.1.1ª CE «constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante», que en el ámbito normativo permite al Estado una «regulación», aunque limitada al establecimiento de las «condiciones básicas», que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, y que no es equiparable a la competencia que ostenta el Estado en otras materias para dictar la correspondiente normativa básica⁶². Dicha regulación no puede suponer

⁶⁰ Apartado 1.d) de los antecedentes de la STC 32/2018, de 12 de abril (TOL8.485.295).

⁶¹ Crítica, razonadamente, este argumento SIMON MORENO, H. «La evolución constitucional de la función social de la propiedad», cit., 156, destacando que «[l]a decisión de habitar o no una vivienda es una de las facultades de todo propietario de acuerdo con el art. 348 CC y la vertiente individual del art. 33.1 CE» y que «el razonamiento del TC desdibuja el derecho de propiedad privada (...) y supone una primeriza afectación al estatuto de la propiedad sobre una vivienda por parte de los legisladores autonómicos que (...) excede del marco constitucional previsto en los arts. 33 y 149.1.8 CE al utilizarse (en el marco autonómico) una norma de naturaleza administrativa para este fin».

⁶² Como se declara en la STC 247/2007, de 12 de diciembre (TOL1.224.508), FJ 17, «en puridad el art. 149.1.1 CE no habilita propiamente al Estado para regular el contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino un aspecto diferente, cual es el de “las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”. Por tanto, no cabe identificar el contenido normativo de los derechos constitucionales y las condiciones básicas con arreglo a las cuales dichos derechos han de ser ejercidos, de manera que las señaladas condiciones básicas sólo permiten al Estado establecer una cierta homogeneidad en el ejercicio de tales derechos cuando

una normación completa y acabada del derecho o deber de que se trate. En consecuencia, la comunidad andaluza, al tener competencia sobre materia de vivienda, podrá siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho o deber. En suma, según doctrina constitucional consolidada, «el art. 149.1.1 CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica» [por todas, SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 7 y 8; 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5; 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7; 95/2016, de 12 de mayo, FJ 5; y 27/2017, de 16 de febrero, FJ 3 b)]⁶³. Asimismo, según doctrina afianzada del TC, «las condiciones básicas no equivalen ni se identifican tampoco con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1 CE), técnica cuyo objeto, como hemos reiterado desde la STC 11/1981, consiste en garantizar el derecho frente a los eventuales abusos o extralimitaciones de los poderes públicos, en particular y, en primer término, del legislador, cualquiera que éste sea, en su tarea reguladora»⁶⁴. Para el TC, el contenido esencial constituye «una garantía constitucional en favor del individuo, algo a respetar por el legislador en cada caso competente, no para regular; no es, en definitiva, una técnica que permita determinar lo que al Estado o a las comunidades autónomas les corresponde». En términos positivos, pues, «tanto el legislador estatal de las condiciones básicas, como el autonómico deben respetar el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 53.1 CE) [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)]»⁶⁵.

Respecto a la contravención de la competencia estatal en materia de legislación civil del artículo 149.1.8ª CE, el recurso parte de la STC 37/1987, FJ 8, sobre la Ley de reforma agraria de Andalucía de 1984, en la que el TC ya negó que la propiedad privada sea una institución unitaria, exclusivamente regulada en el Código civil, y reconoció una vertiente institucional derivada de su función social a partir de la cual admitió la competencia autonómica, al amparo del título sectorial de «reforma y desarrollo del sector agrario» para legislar sobre la propiedad de la tierra y su función social. Sin embargo, considera la parte recurrente que, en el presente supuesto, se invade la competencia estatal del artículo 149.1.8ª CE, pues, a diferencia de lo que ocurría en la Ley de reforma agraria, la Ley 4/2013, en la redacción que da al art. 1.3 de la Ley 1/2010, regula explícita y abiertamente el contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda⁶⁶. El Tribunal Constitucional aprecia que el precepto impugnado no

ello fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho de que se trate».

⁶³ Esta doctrina se recoge en la reciente STC 120/2024, de 8 de octubre («BOE» núm. 277, de 16 de noviembre de 2024), recurso de inconstitucionalidad 3955/2022, en la que se añade que «la competencia del art. 149.1.1 CE no implica que corresponda al legislador estatal en exclusiva la regulación de la función social o del contenido esencial del derecho de propiedad» (FJ 3).

⁶⁴ STC 120/2024, de 8 de octubre («BOE» núm. 277, de 16 de noviembre de 2024).

⁶⁵ STC 120/2024, de 8 de octubre («BOE» núm. 277, de 16 de noviembre de 2024).

⁶⁶ Apartado 1.e) de los antecedentes de la STC 32/2018, de 12 de abril (TOL8.485.295). Como se expone en este apartado de la sentencia, a la diferencia entre ambos supuestos se refería el dictamen núm. 706/2013 del Consejo de Estado (documento 7), emitido con ocasión del recurso de inconstitucionalidad frente al Decreto-ley 6/2013, en el que se destaca que, en el caso enjuiciado en la STC 37/1987, a diferencia del presente, existía una legislación estatal previa sobre función social de la propiedad agraria que daba soporte a la ley autonómica. El Consejo de Estado, en dicho informe, concluye que el art. 1.3 impugnado lesiona tanto el art. 149.1.1 como el art. 149.1.8 CE.

invade las atribuciones estatales ex artículo 149.1.8ª CE⁶⁷ (FJ 8). Para dar respuesta a esta impugnación, el TC se remite a lo que ya expuso en la sentencia 16/2018, relativa a la legislación navarra⁶⁸. En ésta, FFJJ 7 y 8, el Tribunal recapituló cómo a partir de la STC 37/1987, de 26 de marzo⁶⁹, FJ 8, se entiende que, dentro del derecho de propiedad, cabe distinguir la vertiente individual de la institucional, que, precisamente, deriva de la función social y es distinta en los distintos bienes, pues no puede desligarse de «los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido». Así las cosas, el TC aprecia que la regulación de esa vertiente institucional «incumbe al titular de la competencia sectorial para tutelar tales intereses y no al que lo es en materia de legislación civil ex art. 149.1.8 CE» [STC 16/2018, FJ 8 B)]⁷⁰.

3.2. Interpretación conforme del precepto que establece el deber de destinar las viviendas, de forma efectiva, al uso habitacional

Entrando en el fondo de la impugnación vertida en torno al art. 1.3, se alegaba en el recurso que la norma innovaba el contenido esencial del derecho de propiedad de las viviendas sitas en Andalucía al integrar en él un deber, hasta ahora inexistente, de destinar tales viviendas al uso habitacional. El análisis de este motivo exigía analizar si la previsión contenida en el precepto impugnado suponía una restricción de las facultades de uso y disposición del propietario de viviendas que afectase al contenido esencial del derecho de propiedad. Como se indicaba en el recurso, del art. 53.1 CE resulta que el contenido esencial de los derechos y libertades del capítulo II del título I de la Constitución, entre los que está el derecho de propiedad, es un «límite de límites» que actúa frente al legislador y emana directamente del texto constitucional⁷¹.

Con carácter previo a exponer la valoración vertida por el Tribunal en esta sentencia, expondré, brevemente, la doctrina constitucional sobre el contenido esencial de los derechos. A este respecto, es criterio consolidado que «la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo —y, por tanto, también de los derechos fundamentales de las personas— viene marcada en cada caso por el elenco de «facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales». Esta determinación puede ser expresada como «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial

⁶⁷ Esta valoración se hace extensible a los arts. 25 y 53.1 a) de la misma Ley 1/2010, introducidos por la Ley 4/2013, a los que el recurrente hace extensiva esta impugnación por conexión.

⁶⁸ FJ 8.

⁶⁹ TOL79.746.

⁷⁰ Pone de manifiesto SIMON MORENO, H. «La evolución constitucional de la función social de la propiedad», cit., 155, cómo, para el TC, la definición de un deber u obligación concreta del propietario de vivienda prevista en función del logro de un fin de interés público no se encuadra en la materia de «legislación civil».

⁷¹ Apartado 1.c) de los antecedentes de la STC 32/2018, de 12 de abril (TOL8.485.295).

cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección» (por todas, STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ II.2, en la remisión efectuada a la sentencia 11/1981, de 8 de abril, FJ 10).

Considera el TC, recogiendo la postura adoptada en la sentencia 16/2018, que «este tipo de previsiones autonómicas en que se establece el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación, en la medida en que en el contexto normativo en que se inserta no se configura como real deber del propietario, sino como un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda, no puede afirmarse que forme parte del contenido esencial de ese tipo de derecho de propiedad» (FJ 7)⁷². Resulta cuanto menos sorprendente que el Tribunal sostenga que el mencionado deber no incide en el contenido esencial del derecho de propiedad, a pesar de que la propia normativa recurrida afirma textualmente que «forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico»⁷³. A fin de intentar soslayar esta *contradictio in terminis*, el TC, tomando en consideración el contexto normativo en que se incluye la expresa mención que el art. 1.3 hace a que ese deber «forma parte del contenido esencial del derecho a la propiedad» y, especialmente, teniendo en cuenta que también se afirma que dicho deber forma parte de ese contenido esencial en la medida en que está previsto en el ordenamiento jurídico, deduce que ello «no implica una regulación que imponga ese deber como configurador del real contenido esencial de aquel derecho». Desde esa comprensión, añade, y así interpretado el contenido del art. 1.3 impugnado, concluye que «no cabe considerar que suponga una innovación del contenido esencial del derecho de propiedad de las viviendas sitas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, configurado en el artículo 33 CE» (FJ 7).

Consideraba, asimismo, el recurso que el art. 1.3 de la Ley 1/2010, redactado por la Ley 4/2013, no cumplía las exigencias de necesidad ni de ponderación. Y ello en la medida en que las medidas que contempla no son indispensables ya que existen otras, más moderadas, que permiten igualmente atender la situación de emergencia social que se trata de afrontar y perjudican otros bienes o valores en conflicto⁷⁴. En lo que concierne a la infracción del principio de proporcionalidad⁷⁵, el Tribunal aprecia su desestimación por los

⁷² La STC 16/2018, FJ 5, dispuso que el destino efectivo de la vivienda al uso residencial «no es un deber del propietario sino un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda». En relación con esta interpretación, comenta MENÉNDEZ REXACH, A. (2024). «Derecho a la vivienda y función social de la propiedad: el deber de uso efectivo». *Estudios sobre el derecho a la vivienda*. Chinchilla Peinado, J.A. y López de Castro García-Morato, L. (coord.), RDU Ediciones, 163, 170 y 172, que «no parece conforme ni con la letra ni con el espíritu de la ley foral», que «implica (...) un vaciamiento sustancial del contenido de ese deber como integrante de la función social de la propiedad» y que «si el incumplimiento tiene consecuencias (...) la afirmación del TC, sencillamente, no es correcta».

⁷³ En este sentido, SIMON MORENO, H. «La evolución constitucional de la función social de la propiedad», cit., 155.

⁷⁴ Apartado 1.c) de los antecedentes de la STC 32/2018, de 12 de abril (TOL8.485.295).

⁷⁵ Un análisis de la teoría absoluta y de la teoría relativa (que es la basada en el principio de proporcionalidad o razonabilidad) de la cláusula de respeto del contenido esencial de los derechos fundamentales y, en particular, del derecho de propiedad, en MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, L. (2004). *La propiedad en las Leyes del Suelo*. Thomson Civitas, 43-62.

mismos motivos expuestos en la sentencia 16/2018 en relación con la Ley navarra de vivienda⁷⁶. En particular, entiende el Tribunal que, «aunque este precepto contiene una restricción relevante para el titular del derecho de propiedad, el legislador (...) la adopta “en función de un fin de relevancia constitucional como es garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1 CE)”, a lo que se une que un análisis de dichas medidas, respetuoso del amplio margen de apreciación que incumbe al legislador en este ámbito, conduce a este Tribunal a concluir que con la misma no se desborda el justo equilibrio entre los medios empleados y la finalidad pretendida» (FJ 7). A la vista de este vacuo razonamiento, no cabe sino afirmar, siguiendo a SIMÓN MORENO⁷⁷, que, el derecho de propiedad ha dejado de tener como garantía la aplicación del principio de proporcionalidad.

En conclusión, el TC no aprecia motivos de inconstitucionalidad en el art. 1.3 de la Ley 1/2010, redactado por la Ley 4/2013, que establece como parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico. Ahora bien, ello requiere que el precepto sea interpretado en el sentido de que el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación no se considera propiamente un deber individual de los propietarios, sino un mandato dirigido a los poderes públicos para la efectividad del derecho a la vivienda.

4. Las consecuencias del incumplimiento del deber de uso habitacional

4.1. La impugnación de los arts. 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, introducidos por la Ley 4/2013

A través del recurso se impugnan también los arts. 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, introducidos por la Ley 4/2013. El art. 25 define las viviendas deshabitadas; por su parte, el art. 53.1 a) tipifica como infracción muy grave «no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 25, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica».

Alegaba el recurrente que ambos artículos eran inconstitucionales por conexión con el art. 1.3 de la Ley 1/2010⁷⁸; que así lo había entendido también

⁷⁶ En el FJ 17 de la STC 16/2018 se argumentó lo siguiente: «A diferencia de lo sostenido en la demanda, este Tribunal aprecia que el legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el art. 53.1 CE de ‘los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título’, no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el ‘equilibrio justo’ o ‘relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida’ (por todas, asunto *James y Otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones (*inter alia*, asunto *James y Otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 46; asunto *ex Rey de Grecia y otros c. Grecia*, 23 de noviembre de 2000, § 87; asunto *Broniowski c. Polonia*, 22 de junio de 2004, § 149)».

⁷⁷ SIMÓN MORENO, H. «La evolución constitucional de la función social de la propiedad», cit., 156.

⁷⁸ Como hemos visto, el art. 1.3 dispone que «forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico».

el Consejo de Estado; y que el mismo preámbulo de la Ley 4/2013 configuraba la normativa sancionadora como garante del cumplimiento de los fines de la Ley. Además, en el recurso se destacaba la asimetría que la Ley 4/2013 generaba en las relaciones entre el propietario de la vivienda –persona jurídica– y sus ocupantes. Y que sería menos gravoso para aquél asumir el impago de varias mensualidades de renta que exponerse a multas de hasta nueve mil euros⁷⁹.

Este motivo se sustenta en que los preceptos citados vulneran los arts. 24.2, 25 y 149.1.18^a CE⁸⁰. En concreto, argumentaba el recurso, que, a falta de una legislación específica estatal sobre la materia, resultaba evidente que «una Comunidad Autónoma no tiene competencia para imponer sanciones nuevas para supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad, respecto de las previstas en la ley estatal»⁸¹.

En cuanto al contenido de los preceptos impugnados, como se ha comentado, la Ley 4/2013, en línea con otras reformas autonómicas, introdujo en el art. 1.3 de la Ley andaluza, como parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda, el deber de destino efectivo al uso habitacional. Dentro del Título IV, en el que se contienen los instrumentos administrativos para evitar la existencia de viviendas deshabitadas y, más en concreto, el procedimiento para la correspondiente declaración, es el art. 25 el que define qué debe entenderse por «viviendas deshabitadas», para lo cual, contiene una serie de presunciones que facilitan la prueba de que la vivienda no está habitada. El incumplimiento de dar efectiva habitación a la vivienda, en los términos previstos en el citado art. 25, cuando el titular sea una persona jurídica, se configura como una infracción muy grave [art. 53.1.a)]⁸². No aprecia la sentencia visos de inconstitucionalidad en los mencionados arts. 25 y 53.1.a) de la Ley de vivienda. Veamos, por separado, el alcance de ambos preceptos y su valoración por parte del TC.

4.2. La definición de «viviendas deshabitadas»

La Ley 4/2013 incluyó en la Ley 1/2010, además de otros preceptos no impugnados, el art. 25, que define las viviendas deshabitadas. Con relación a este precepto, el recurso se sustenta en que establece los criterios para definir una vivienda como deshabitada, «en base a presunciones y meros indicios de distinta naturaleza, contrarios al principio de presunción de inocencia, que también rige en el procedimiento administrativo sancionador». Se alegaba también que «[s]e invierte (...) la carga de la prueba en cuanto bastan dichos indicios para que sea el propietario el que debe acreditar la habitación», todo lo

⁷⁹ Apartado 1.f) de los antecedentes de la STC 32/2018, de 12 de abril (TOL8.485.295).

⁸⁰ Apartado 1.g) de los antecedentes de la STC 32/2018, de 12 de abril (TOL8.485.295).

⁸¹ Apartado 1.d) de los antecedentes de la STC 32/2018, de 12 de abril (TOL8.485.295).

⁸² De manera semejante, los arts. 42 *bis* y 66.1 de la Ley navarra de viviendas, definen las viviendas deshabitadas y tipifican como infracción muy grave el incumplimiento por las personas jurídicas del deber de uso habitacional. La constitucionalidad de ambos preceptos fue analizada en la STC 16/2018, de continua referencia en la sentencia que comentamos, descartando el TC la interferencia significativa en las medidas de reestructuración del sistema financiero adoptadas por el Estado (FJ 16 A).

cual suponía una vulneración de «los principios básicos del procedimiento sancionador»⁸³.

Considera el Tribunal —reiterando lo dicho en la sentencia 16/2018, respecto del art. 42 *bis* de la Ley navarra, que, al igual que el art. 25 de la Ley andaluza, se limita a definir las viviendas deshabitadas — que estamos ante un precepto que se enmarca en actuaciones de fomento de la Comunidad Autónoma para promover el uso social de las viviendas y que, al no incorporar un deber de habitación de los propietarios de viviendas, ni conectarse con las consecuencias gravosas (entre ellas, la sancionadora) previstas en la Ley, «no suponen de ninguna manera una interferencia significativa en el logro del objetivo de política económica que persigue el Estado con tales medidas» (FJ 6).

En cuanto a las esgrimidas lesiones de los arts. 24 y 25 CE, así como del artículo 9.3 CE por arbitrariedad derivada de la falta de poder de disposición absoluto de las personas jurídicas sobre las viviendas, el Tribunal rechaza el motivo de inconstitucionalidad, nuevamente aplicando la doctrina de la sentencia 16/2018 que, en su FJ 9, resolvió una impugnación prácticamente idéntica en relación con los correlativos preceptos de la Ley de vivienda de Navarra. Reitera el TC su doctrina acerca de que el art. 25 de la Ley andaluza de vivienda ha de entenderse en función de la política de fomento de la Comunidad Autónoma para promover el uso social de las viviendas y, por tanto, no relacionado con las medidas de gravamen que se regulan en otros preceptos de la ley, y que «[a]l no revestir estos preceptos ninguna eficacia en el régimen sancionador previsto (...) no es posible anudar a ellos la vulneración de los principios invocados en esta alegación, por lo que debe acordarse su desestimación».

4.3. La tipificación como infracción muy grave del incumplimiento del deber de dar destino habitacional a las viviendas cuando su titular sea una persona jurídica

La consecuencia que la Ley andaluza 4/2013 asocia al incumplimiento del deber de uso habitacional es la infracción muy grave tipificada en el art. 53.1 a) de la Ley andaluza 1/2010 (en la redacción introducida por la Ley 4/2013). Ninguna consecuencia está prevista, en cambio, para las viviendas deshabitadas titularidad de personas físicas (art. 25.5 de la Ley 1/2010⁸⁴).

Este motivo se sustentó en que el art. 53.1 a) vulneraba el art. 25 CE⁸⁵, pues, «en nuestro ordenamiento, no puede establecerse una responsabilidad penal o administrativa sancionadora al margen del principio de culpabilidad»⁸⁶. Asimismo, se destacaba que, de los arts. 25 y 53.1 a) resultaba que solo se consideraban infractores del deber de uso habitacional a las personas jurídicas, «siendo notorio que éstas no tienen poder de disposición absoluto sobre la

⁸³ Apartado 1.g) de los antecedentes de la STC 32/2018, de 12 de abril (TOL8.485.295).

⁸⁴ Según esta disposición, «[l]as viviendas deshabitadas de titularidad de personas físicas no serán objeto del ejercicio de la potestad sancionadora en los términos establecidos en el artículo 53.1.a)».

⁸⁵ Apartado 1.g) de los antecedentes de la STC 32/2018, de 12 de abril (TOL8.485.295).

⁸⁶ En el recurso se añadía que así lo decía expresamente, en su ámbito, el art. 130.1 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

ocupación de sus viviendas, salvo que se les impusiera la obligación de alquilar a cualquier precio o de cederlas gratuitamente»⁸⁷. Ello -según entendía el recurrente- «vulneraría las condiciones básicas del derecho de propiedad y el derecho a una indemnización previa a toda expropiación forzosa». A lo que se añadía que «[s]i se entiende necesario disponer de un parque de viviendas para personas en riesgo de exclusión social, caben otras medidas como financiar el alquiler, intermediar en el mercado o construir o expropiar las viviendas necesarias, pero es inadmisibles sancionar al propietario por no alquilar, sin acreditar que dispuso de una oferta mínimamente razonable». Por último, se adujo que el art. 53.1 a) es inconstitucional porque discrimina arbitrariamente a las personas jurídicas frente a las personas físicas que también pueden realizar una actividad mercantil inmobiliaria, con lo que se vulneran los artículos 14 y 9.3 CE.

Respecto a la supuesta lesión de los artículos 9.3 y 14 CE por asociar el artículo 53.1 a) las consecuencias sancionadoras por incumplimiento del deber de habitación solo al caso de las personas jurídicas, el TC traslada las consideraciones ya realizadas, en relación con esa misma discriminación que en aquel recurso se imputaba a la disposición adicional décima de la Ley navarra, en la sentencia 16/2018. En esta sentencia, FJ 10, se dijo lo siguiente: «La demanda no contiene ninguna argumentación relativa a las notas constitutivas del canon de igualdad ex artículo 14 CE, ni precisa la condición peyorativa histórica o socialmente arraigada que concurra en el sujeto discriminado, por lo que el Tribunal ceñirá su análisis a determinar si las diferencias normativas recurridas “carece[n] de toda explicación racional... sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (STC 38/2016, de 3 de marzo, FJ 8, y las allí citadas)”, a lo que se añadía que «no solo cabría formular ciertas explicaciones para dicho distinto régimen, sino que incluso alguna de ellas es expuesta en el preámbulo de la norma» y que «[e]n efecto, la notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión predicable en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas, podría justificar razonablemente que el legislador asociase consecuencias diversas al incumplimiento del deber de dar efectiva habitación a la vivienda cuando su titular es una persona jurídica». Explica el TC que, en este caso, también el preámbulo de la Ley andaluza 4/2013, contiene consideraciones sobre el especial reproche que merece la desocupación de las viviendas de las que son titulares las personas jurídicas, en especial las entidades financieras, sus filiales y sus entidades de gestión de activos, al utilizar las viviendas como bien de inversión y dada la importancia cuantitativa de este escenario. Por tanto, para el TC, constatado que no se puede afirmar que el distinto trato definido en los preceptos legales examinados carezca de toda explicación racional, no cabe tampoco acoger este motivo impugnatorio.

No aprecia tampoco el TC que exista una base cierta para afirmar que la norma contenida en el artículo 53.1 a) interfiera de un modo significativo en la efectividad de las medidas estatales de política económica. De nuevo, la sentencia se remite a la sentencia 16/2018 que, con relación a su correlativo

⁸⁷ Apartado 1.g) de los antecedentes de la STC 32/2018, de 12 de abril (TOL8.485.295).

navarra, dispuso que «la reacción sancionadora prevista en el art. 66.1 es apta para producir una cierta incidencia negativa en la solvencia de las entidades de crédito porque reduce el valor de sus activos inmobiliarios [y]... con seguridad también generará algún efecto peyorativo en el proceso de desinversión de la SAREB». Sin embargo, como continuaba diciendo en dicha sentencia el TC, en esencia, «el mayor o menor valor de tales activos inmobiliarios dependerá de toda una serie de factores económicos y no solo de la reacción sancionadora» (FJ 16 C). El Tribunal pone de manifiesto, asimismo, la reducida cuantía de los activos afectados y la ausencia de datos reales aportados con la demanda, que, como en aquel caso también en este ofrecía únicamente previsiones.

Son diversos los argumentos que cabe verter en contra del distinto trato a las personas jurídicas propietarias de viviendas vacías. Siguiendo en este punto los acertados razonamientos de SIMÓN MORENO⁸⁸, resulta que las leyes, como la andaluza, que establecen un trato distinto (y específico) para las personas jurídicas propietarias de viviendas vacías, no se basan en datos objetivos para implementar sus políticas de vivienda ni las medidas expropiatorias. Además, como destaca el citado autor, el distinto trato entre personas físicas o jurídicas no se justifica por el TC ni se deriva del art. 33 CE, ni se puede obviar la vertiente individual del derecho (la rentabilidad) y la relevancia de la propiedad de una vivienda desde la perspectiva patrimonial, mayor de hecho en las personas jurídicas en conexión con la libertad de empresa (art. 38 CE).

5. La inconstitucionalidad de la disposición legal autonómica relativa a la expropiación temporal del uso de viviendas

5.1. El mecanismo expropiatorio de la legislación andaluza; equivalentes en otras legislaciones autonómicas

El recurso impugna la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, que preveía la declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social. Esta medida, en una regulación prácticamente idéntica, ya se contenía en el Decreto-ley andaluz 6/2013⁸⁹, y fue declarada inconstitucional por la STC 93/2015⁹⁰. La Ley 4/2013 simplemente añade dos nuevos supuestos de hecho a los de la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013.

⁸⁸ SIMÓN MORENO, H. «La evolución constitucional de la función social de la propiedad», cit., 163-165.

⁸⁹ La disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013 preveía la declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social. La medida estaba prevista para los procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria.

⁹⁰ En esta sentencia, el TC dispuso que la medida de expropiación del uso de la vivienda objeto de un procedimiento de ejecución, por un plazo máximo de tres años a contar desde el lanzamiento acordado por el órgano judicial, difería sustancialmente y resultaba incompatible con las medidas adoptadas por el Estado (en ejercicio de su competencia ex artículo 149.1.13 CE y con incidencia significativa sobre la actividad económica general) para atender a las mismas necesidades (FJ 18).

La sentencia se basa, a su vez, en lo que a la disposición adicional primera se refiere, en la precitada STC 16/2018, dada la similitud entre la disposición andaluza introducida en la Ley 4/2013, de 1 de octubre, que es objeto del presente recurso y la navarra introducida por la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio⁹¹. En la sentencia relativa a la disposición navarra, la expropiación de uso fue declarada inconstitucional, atendiendo tanto al carácter básico de las normas estatales, como expresión de una política homogénea del Estado en la regulación del mercado hipotecario y la protección de sus deudores, como a la distorsión que sobre esa política suponían las normas autonómicas que establecían medidas adicionales, incluso cuando (como en el caso de la Ley navarra) se trataba de medidas de aplicación sucesiva (STC 16/2018, FJ 13).

Con posterioridad a la Ley andaluza de 2013, la declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social se introdujo, en unos términos prácticamente idénticos, en la legislación sobre vivienda de Canarias⁹², del País Vasco⁹³ y de Extremadura⁹⁴. La disposición sobre la expropiación de uso de Canarias, con escasos días de diferencia respecto a la sentencia sobre Andalucía, fue declarada inconstitucional y nula por la STC 43/2018, de 26 de abril⁹⁵. Igual sucedió respecto a las normas vascas y extremeña a través de las SSTC 97/2018, de 19 de septiembre⁹⁶ y 106/2018, de 4 de octubre⁹⁷, respectivamente. En la Comunidad valenciana, la Ley 2/2017, de 3 de febrero, *por la función social de la vivienda*, introdujo unas medidas expropiatorias de corte similar, cuya inconstitucionalidad fue apreciada mediante la STC 80/2018, de 5 de julio⁹⁸.

Entrando en el contenido de la disposición andaluza impugnada, esta norma —de forma análoga a las disposiciones previstas en las Leyes navarra, canaria, vasca y extremeña— declaraba de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social a los efectos de la expropiación forzosa del uso de la vivienda. La expropiación del uso se preveía para los procedimientos de desahucio por

⁹¹ La disposición adicional décima de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, declaraba de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incurso en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de cinco años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente o, en su caso, desde que finalizase el plazo de suspensión del lanzamiento establecido por Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre. En la citada STC 16/2018 se declaran inconstitucionales los apartados primero y segundo de esta disposición adicional décima, quedando desestimado el recurso en todo lo demás.

⁹² Disposición adicional cuarta de la Ley 2/2014, de 20 de junio, *de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda*.

⁹³ Art. 74 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, *de vivienda*.

⁹⁴ Art. 2 de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, *de emergencia social de la vivienda de Extremadura*.

⁹⁵ TOL6.599.093.

⁹⁶ TOL6.814.938.

⁹⁷ TOL6.861.895.

⁹⁸ TOL6.673.371. Esta sentencia declaró inconstitucional que la administración pudiese incoar un procedimiento expropiatorio del usufructo de la vivienda en caso de que la entidad ejecutante se negase a formalizar un contrato de arrendamiento con opción de compra (art. 12.4), así como la expropiación forzosa del usufructo temporal de viviendas para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social (art. 13).

ejecución hipotecaria; la ejecución de un aval prestado en orden a garantizar un crédito hipotecario, por el que se deba responder con la vivienda habitual del avalista, en un procedimiento de ejecución o apremio instado por una entidad financiera, sus filiales inmobiliarias o entidad de gestión de activos; así como respecto a las personas dadas de alta en la Seguridad Social como autónomas o trabajadoras por cuenta propia que se encontrasen en especiales circunstancias de emergencia social y cuya vivienda habitual constituyese garantía de un préstamo bancario concedido para hacer frente al desempeño de su actividad profesional y se encontrasen incurso en un procedimiento de ejecución o apremio instado por la entidad financiera concedente del crédito. Esta medida de la expropiación forzosa de uso de la vivienda se establecía por un plazo máximo de tres años, a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano judicial competente.

El presupuesto para la activación de esta medida no consistía, como en otras disposiciones autonómicas, en la desocupación permanente de las viviendas que provoca la intervención de la administración. Este tipo de expropiación forzosa del uso temporal, al margen de que la vivienda se encuentre incurso en un procedimiento judicial, es el que introdujo, en 2007, el legislador catalán en el art. 42.6 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, *de/ derecho a la vivienda*. La norma reconoció a los poderes públicos la potestad de expropiar el usufructo de las viviendas desocupadas para que la administración las cediese en alquiler a terceros, cuando los propietarios no hubieran aceptado su incorporación a las políticas de fomento y la vivienda se encontrara en un lugar de demanda residencial fuerte y acreditada (art. 42.6)⁹⁹. Desde su aprobación, VAQUER ALOY¹⁰⁰ puso de manifiesto que se trataba de una medida inconstitucional porque infringía el principio de proporcionalidad. Este apartado ha pasado por diversas vicisitudes¹⁰¹, hasta llegar a la redacción vigente, fruto

⁹⁹ El art. 42.6 de la ley catalana, en su versión originaria, decía lo siguiente: «Una vez se hayan puesto a disposición de los propietarios todas las medidas de fomento que establecen los apartados anteriores, en los ámbitos declarados como ámbitos de demanda residencial fuerte y acreditada, la Administración puede declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y acordar el alquiler forzoso de la vivienda. La declaración del incumplimiento debe realizarse mediante un expediente contradictorio, de acuerdo con establecido por la normativa de procedimiento administrativo, en el cual deben detallarse las vías de fomento específicas que se hayan puesto a disposición de la propiedad para facilitarle el alquiler de la vivienda. En el acuerdo de declaración debe advertirse asimismo que, una vez transcurridos dos años desde la notificación de la declaración, si no se ha corregido la situación de desocupación, por causa imputable a la propiedad, la Administración puede expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda, por un periodo no superior a cinco años, para alquilarla a terceros».

¹⁰⁰ VAQUER ALOY, A. (2009). «La expropiación temporal del usufructo de viviendas desocupadas en la Ley catalana del derecho a la vivienda». *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, (1), 169-173. Partiendo de que «el precepto es contrario a la Constitución porque no supera ni el test de razonabilidad ni el de proporcionalidad», debido a «su carácter excesivo en relación con la finalidad que se pretende conseguir, una finalidad que en sí misma es plenamente constitucional», defendía que «una mejor protección del derecho a la vivienda puede conseguirse, sin duda, con una afectación mucho menor del derecho de propiedad privada», como sería mediante «un verdadero arrendamiento forzoso impuesto al propietario».

¹⁰¹ La medida, contenida en el art. 42.6 de la Ley sobre vivienda, fue derogada por la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, *de promoción de la actividad económica*; se añade nuevamente por el Decreto-ley 5/2019, de 5 de marzo, pero se deja sin efecto al derogarse el citado Decreto-ley por Acuerdo de 25 de abril de 2019. De nuevo, se añade por el Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, pero se declara inconstitucional y nula por Sentencia del TC 16/2021, de 28 de enero (TOL8.310.392). La expropiación del uso de la vivienda regulado en los apartados 3, 4 y 5 del

de la Ley 1/2022, de 3 de marzo; en su versión actual, en lugar de expropiación del uso, el precepto prevé que la Administración pueda requerir a la persona responsable para que adopte las medidas necesarias para ocupar legal y efectivamente una o varias viviendas para que constituyan la residencia de personas, con la advertencia de que, si la vivienda no se ocupa legal y efectivamente en el plazo establecido, se podrá exigir la ejecución forzosa de las medidas requeridas mediante la imposición de una multa coercitiva¹⁰². No obstante, el apartado 7 mantiene la posibilidad de que, si se declara el incumplimiento de la función social de la propiedad, se inicie un procedimiento para la expropiación forzosa. Esta modalidad de expropiación del uso, desconectada de que la vivienda esté incurso en un procedimiento judicial, está prevista en el art. 52 de la Ley Foral de Navarra 10/2010¹⁰³, en el art. 72 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda¹⁰⁴ o en el art. 42 Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears¹⁰⁵.

Como decimos, en la normativa andaluza, el supuesto de hecho desencadenante de la expropiación era el lanzamiento de la vivienda habitual acordado en procedimientos de desahucio o apremio instado por entidades financieras (o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos) en los cuales resultase adjudicatario del remate una entidad financiera (o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos), siempre que dicho lanzamiento pudiera generar una situación de emergencia o exclusión social en el propietario que tuviese en la vivienda tuviera su residencia habitual y permanente.

art. 17 de la Ley catalana 4/2016, de 23 de diciembre, *de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial*, se declara también inconstitucional mediante la STC 8/2019, de 17 de enero, recurso 4752/2017. Esta norma contenía la declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social. El TC aprecia en esta sentencia que se trataba de una medida adicional a las previstas en la ley estatal para la misma situación de necesidad que rompe la coherencia de la acción pública en esta materia con objetivos económicos.

¹⁰² Art. 42.6 de la Ley catalana 18/2007, en la redacción introducida por la Ley 1/2022, de 3 de marzo.

¹⁰³ Este precepto regula las causas justificativas de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad, incluyendo, entre otros los siguientes hechos: «a) Desatender un requerimiento para destinar efectivamente la vivienda protegida a domicilio habitual y permanente. b) No destinar la vivienda protegida a domicilio habitual y permanente durante un plazo superior a un año sin haber obtenido la preceptiva autorización administrativa de desocupación. (...) d) Mantener una vivienda deshabitada en los casos en que constituye infracción muy grave sancionable en virtud de la presente ley foral».

¹⁰⁴ El art. 72 de esta Ley contempla la expropiación forzosa de viviendas y anejos que no tengan la calificación de protección pública, en caso de incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación y de la función social de estos, cuando la expropiación resulte necesaria para garantizar su uso adecuado.

¹⁰⁵ Este precepto regula la cesión temporal de viviendas desocupadas de grandes tenedores y prevé una compensación que se calculará de acuerdo con la legislación estatal en materia de expropiación forzosa.

La expropiación objeto de esta disposición recaía sobre el uso (no sobre la propiedad¹⁰⁶, ni respecto al usufructo¹⁰⁷) y tenía carácter temporal (el plazo máximo era de tres años). Estaba previsto un justiprecio, dado que se trataba de la privación de un bien por causa de interés social prevista en el art. 33.3 CE o una «expropiación» según la definición legal del instituto vigente en España desde 1954, que incluye expresamente las «ocupaciones temporales» (art. 1.1 de la Ley de Expropiación Forzosa)¹⁰⁸, lo que imponía el pago de una «indemnización» al propietario. El justiprecio lo recibía el propietario de la Administración por la expropiación temporal de su derecho. Ahora bien, la persona beneficiaria quedaba obligada al pago a la Administración expropiante de una cantidad en concepto de contribución al pago de justiprecio, en cuantía no superior al 25 % de los ingresos de la unidad familiar que conviva en la misma ni superior a la cuantía del justiprecio (apartado 9 de la disposición adicional primera). La cuantía del justiprecio se calculaba, pues, por el valor del derecho sacrificado, como impone el instituto de la expropiación, si bien, la persona beneficiaria sólo tenía que contribuir atendiendo a su nivel de renta.

5.2. Los motivos de inconstitucionalidad frente a la disposición que permitía la expropiación temporal de uso de las viviendas

Las razones en que se fundamenta el recurso para impugnar la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, en que se recoge la medida de expropiación del uso temporal de las viviendas, son diversas¹⁰⁹. Con carácter previo y general para todos los preceptos impugnados, se alegaba que esta disposición suponía un menoscabo de las medidas de política económica adoptadas por el Estado ex artículo 149.1.13ª CE. Entrando de un modo más concreto en las tachas de inconstitucionalidad de esta disposición, fueron varias las invocadas por el recurrente. En primer lugar, que la medida tenía como único sujeto pasivo a las «entidades financieras o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos» y se entendía que con ello se discriminaba, sin fundamento ni razón objetiva de ningún tipo, a estas entidades (incluida la SAREB), frente a otras personas jurídicas que pueden actuar en el mercado (inmobiliarias, promotores, fondos de inversión, etc.), con lo que se perjudicaba

¹⁰⁶ La expropiación del derecho de propiedad estaba ya recogida, en la legislación andaluza, en el art. 14 la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, *de medidas para la vivienda protegida y el suelo*, que prevé la expropiación de las viviendas protegidas, por incumplimiento de la función social, entre otros supuestos, en caso de «no destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente o mantenerla deshabitada por un plazo superior a tres meses, fuera de los casos establecidos en las normas de aplicación».

¹⁰⁷ En la normativa autonómica de Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco y en la Ley 4/2016, de Cataluña, se expropiaba el derecho de uso. En cambio, en la Ley 18/2007 y el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, así como en la legislación valenciana y extremeña, el objeto de la expropiación era el usufructo temporal de las viviendas. La distinción no es baladí, pues como destaca ARGELICH COMELLES, C. (2017). *La expropiación temporal del uso de viviendas*. Marcial Pons, 208, «esta distinción tiene consecuencias prácticas cuando, con posterioridad a la expropiación, se quiere constituir un arrendamiento». Expone la autora las diferencias entre el uso y el arrendamiento, en especial, la trascendencia en orden a la transmisibilidad del derecho y la percepción de los frutos.

¹⁰⁸ La previsión era similar a la expropiación a la expropiación de las facultades de uso y disfrute que se examinó en el FJ 4 de la STC 37/1987 por «incumplimiento de la función social» de la propiedad. La ley andaluza enjuiciada en esta sentencia preveía esa indemnización.

¹⁰⁹ Apartado 1.h) de los antecedentes de la STC 32/2018, de 12 de abril (TOL8.485.295).

su competitividad. En segundo lugar, se alegaba que la expropiación del uso vulneraba el principio de proporcionalidad exigido en la doctrina constitucional (SSTC 66/1995, 107/1996 y 147/2001). Y ello en la medida en que «no tiene ventajas proporcionadas sobre otras alternativas posibles, como el alquiler social». En tercer lugar, se indicaba también que no se razonaba que no se produjese la emergencia cuando el desahucio se instase por una persona física o por entidades no financieras. En cuarto lugar, se consideraba un precepto «innecesario, injustificado y desproporcionado (STC 13/2007 y las allí citadas)». Por último, el recurso apreciaba que la disposición adicional primera también era inconstitucional por menoscabar las competencias exclusivas del Estado de los apartados 1, 6, 13 y 18 del artículo 149.1 CE. Concretamente, se hacía referencia a las repercusiones de la regulación sobre el mercado hipotecario con posible extensión de la normativa a otras comunidades autónomas, como ya había ocurrido en Navarra.

5.3. La inconstitucionalidad de la disposición adicional primera de la Ley 4/2013

El TC aprecia en esta sentencia que la disposición adicional primera de la Ley andaluza 4/2013 supone —igual que ocurría con la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013¹¹⁰ y como también había entendido en relación con la disposición similar de la normativa autonómica navarra (STC 16/2018, FJ 13)— un menoscabo de las medidas de política económica adoptadas por el Estado ex artículo 149.1.13ª CE, para atender a las mismas necesidades, determinando, en consecuencia, su inconstitucionalidad y nulidad. Para el TC, esta disposición interfería en el modo en que el Estado ha ejercido su competencia en materia de bases de la planificación general de la economía, lo que en última instancia suponía un menoscabo del ámbito competencial reservado al Estado. Como expuso el TC en la sentencia 93/2015, respecto al previo decreto-ley andaluz, «la respuesta normativa autonómica no se reduce a adaptar la solución estatal de suspensión del lanzamiento “hasta transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta Ley” (art. 1 de la Ley estatal 1/2013, en la redacción que le da el Real Decreto-ley 1/2015), introduciendo simples modificaciones o correcciones en función del título competencial autonómico en materia de vivienda, sino que arbitra un mecanismo por completo incompatible, como es la expropiación del uso de la vivienda objeto del procedimiento de ejecución por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. Este instrumento expropiatorio también difiere radicalmente del fondo social de viviendas que, para facilitar el acceso de personas desalojadas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles, regula la disposición adicional primera de la Ley estatal 1/2013» (FJ 18). Asimismo, en aquella sentencia el TC puso ya de manifiesto que la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad —la suspensión del lanzamiento en la norma estatal y la expropiación

¹¹⁰ En la sentencia que comentamos, el TC puso de manifiesto que mientras la STC 93/2015 no podía servir de base para resolver este recurso, en lo que respecta a los arts. 1.3, 25, apartados quinto y sexto y 53.a) de la Ley 1/2010, modificados por la Ley 4/2013, dado que al tratarse esta última de una ley formal, no puede incurrir en el vicio de inconstitucionalidad allí apreciado, en cambio, «será determinante de la decisión que adoptaremos sobre la disposición adicional primera de la Ley 4/2013» (FJ 3).

de uso en la autonómica— hacía difícil la aplicación conjunta de ambas disposiciones, principalmente a la hora de decidir si su eficacia era simultánea o sucesiva. En esta sentencia previa el Tribunal apreció que la medida de expropiación del uso contenida en la normativa autonómica suponía una intervención pública adicional a la suspensión del lanzamiento prevista en la ley estatal, que daba lugar a una quiebra de la respuesta coherente diseñada por el Estado. Por las razones expuestas, concluyó que la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013 suponía «un uso de la competencia autonómica en materia de vivienda que, al interferir de un modo significativo en el ejercicio legítimo que el Estado hace de sus competencias (art. 149.1.13 CE) menoscaba la plena efectividad de dicha competencia estatal».

En la sentencia que comentamos, el Tribunal se remite, asimismo, a la posterior STC 16/2018, FJ 12, en la cual, al analizar la análoga disposición adicional décima de la Ley navarra de vivienda, no solo se reitera la valoración realizada en la STC 93/2015, sino que también se examinó la continuidad en el tiempo de las aludidas medidas estatales.

Estimada esta impugnación de carácter competencial, por vulneración del art. 149.1.13^a, no era preciso ya examinar el motivo de inconstitucionalidad adicional esgrimido en la demanda en relación con esta misma disposición adicional primera de la Ley 4/2013 ya anulada, a la que también se imputaba que restringía de manera arbitraria su ámbito de aplicación a las «entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o sus entidades de gestión de activos» (FJ 5). No es esta, sin embargo, la queja sustantiva más relevante puesta sobre la mesa por la doctrina respecto a la expropiación del uso de viviendas vacías¹¹¹.

6. Conclusiones

Las implicaciones en el binomio vivienda-propiedad de la STC 32/2018, de 12 de abril, respecto a las medidas públicas andaluzas introducidas por la Ley 4/2013, pueden sintetizarse en las siguientes ideas clave. Tras la sentencia, subsiste en Andalucía, como parte del contenido esencial del derecho de propiedad, el deber de destinar de forma efectiva la vivienda al uso habitacional. De incumplirse esta obligación, el titular que tenga la consideración de persona jurídica podrá enfrentarse a una sanción administrativa. No trae aparejados, sin embargo, otros efectos para las personas jurídicas infractoras el incumplimiento

¹¹¹ Cabe destacar las apreciaciones de ARGELICH COMELLES, C. (2021). «El derecho de propiedad en el sistema autonómico de expropiación temporal de viviendas vacías para alquiler social». *La propiedad privada en España. La necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda*. Instituto Estudios Económicos, 75-76, en el sentido de que «[l]a utilización del mecanismo expropiatorio no respeta el principio de proporcionalidad ni el de idoneidad del art. 103 de la Constitución, porque se puede arrendar forzosamente una vivienda sin expropiarla»; además de que «la Administración tiene el deber de utilizar el mecanismo menos lesivo para el ciudadano y, por ello, se infringen los principios de eficiencia y economía del art. 31.2 y 33.3 de la Constitución». Apunta, asimismo, la autora otros inconvenientes que plantea la expropiación temporal del uso de viviendas, como la demora en el tiempo por las garantías del procedimiento y la discrecionalidad con la que puede actuar la Administración. Para MOREU CARBONELL, E., «Viviendas vacías», cit., 64, «[d]esde la perspectiva del análisis económico del Derecho, la expropiación no es la medida más eficaz si el objetivo es evitar la especulación de las viviendas deshabitadas».

de la función social de la vivienda. En concreto, la garantía del derecho a la vivienda de determinados sectores sociales no justifica la expropiación forzosa del uso en los procedimientos de ejecución hipotecaria, de aval o de apremio, instados por las entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, aunque el lanzamiento pueda generar una situación de emergencia o exclusión social. Esta medida se declara inconstitucional y, por ende, nula, en la sentencia comentada, al interferir de un modo significativo en el ejercicio legítimo que el Estado hace de sus competencias. Por último, ningún mecanismo coercitivo, directo o indirecto, constriñe al propietario que sea persona física, a tener habitada su vivienda; en consecuencia, ni antes ni después de la sentencia, provoca efecto alguno el incumplimiento por un particular del deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico. Ello, a mi modo de ver, no resulta en modo alguno criticable, en la medida en que la normativa sobre vivienda no debe desplazar hacia los propietarios la responsabilidad y el deber de los poderes públicos de hacer efectivo el derecho de disfrutar de una vivienda digna. Es más, considero que no es una medida eficiente la imposición de sanciones a las personas jurídicas que mantienen desocupadas sus viviendas. Con una perspectiva más adecuada, ha de apostarse por las actuaciones públicas de estímulo y fomento que favorezcan el acceso a la vivienda a través de medidas que respetan la libre disposición de los propietarios de las viviendas, en lugar de priorizar las medidas de limitación y sanción. En conclusión, el problema de la vivienda no puede basarse en trasladar a los titulares el peso de las políticas asistenciales que incumben a la administración.

7. Referencias bibliográficas

ARGELICH COMELLES, C. (2017). *La expropiación temporal del uso de viviendas*. Marcial Pons.

- (2021). «El derecho de propiedad en el sistema autonómico de expropiación temporal de viviendas vacías para alquiler social». *La propiedad privada en España. La necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda*. Instituto de Estudios Económicos, 75-79.

BERCOVITZ ÁLVAREZ, G. (2021). «Artículo 348». *Comentarios al Código Civil*. Aranzadi, 566-572.

BUSTO LAGO, J. M. (2023). «La Ley por el derecho a la vivienda y el derecho subjetivo a la vivienda (Tribuna)». *Cuadernos de Derecho Privado*, (6), 2-9.

GALIANA SAURA, A. (2018). «La naturaleza jurídica del derecho subjetivo a la vivienda». *Reformando las tenencias de la vivienda. Un hogar para tod@s*. Muñiz Espada, E., Nasarre Aznar, S., Rivas Nieto, E. y Urquizu Cavallé, A. (dirs.). Tirant lo Blanch, 34-52.

GROSSI, P. (2013). «Los bienes: itinerarios entre la “modernidad” y la “posmodernidad”». *Propiedad: otras perspectivas*. Grossi, P. y López y López, A. M. Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 13-68.

JUAN GÓMEZ, M.C. (2024). «Algunas reflexiones sobre la inconstitucionalidad parcial de la Ley 1/2022 de Cataluña, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda». *Actualidad Civil*, (10), 1-7.

LÓPEZ y LÓPEZ, A. (2020). «Propiedad privada y disciplina del mercado en el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda». *El acceso a la vivienda. Cuadernos de Derecho local*, (QDL-59), 14-34.

MARTÍNEZ VÁZQUEZ DE CASTRO, L. (2004). *La propiedad en las Leyes del Suelo*. Thomson Civitas.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2024). «Derecho a la vivienda y función social de la propiedad: el deber de uso efectivo». *Estudios sobre el derecho a la vivienda*. Chinchilla Peinado, J.A. y López de Castro García-Morato, L. (coord.), RDU Ediciones, 149-196.

MOREU CARBONELL, E. (2018). «Viviendas vacías». *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda*. Alonso Pérez, M^a. T. (dir.). Thomson Reuters Aranzadi, 27-72.

NASARRE AZNAR, S. (2018). «La política de vivienda y el Derecho civil». *Reformando las tenencias de la vivienda. Un hogar para tod@s*. Muñiz Espada, E., Nasarre Aznar, S., Rivas Nieto, E. y Urquizu Cavallé, A. (dirs.). Tirant lo Blanch, 183-241.

- (2022). «El Proyecto de Ley de vivienda 2022». *Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19 [FEDEA]*.

RODRÍGUEZ RUIZ, F. (2022). «La sentencia del Tribunal Constitucional 113/2021, de 31 de mayo de 2022 ¿Nuevas causas de oposición a la ejecución?». *Boletín Derecho Privado de la Asociación Judicial Francisco de Vitoria* (1), 69-82.

SIMON MORENO, H. (2023). «La evolución constitucional de la función social de la propiedad y el nuevo régimen del derecho de propiedad sobre una vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda», *Derecho Privado y Constitución*, (42), 139-177.

VAQUER ALOY, A. (2009). «La expropiación temporal del usufructo de viviendas desocupadas en la Ley catalana del derecho a la vivienda». *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, (1), 133-178.