

A vueltas con la expropiación temporal del usufructo habitacional. Los casos de la Comunidad Valenciana y Extremadura

Cristina Argelich Comelles

*Profesora doctora de Derecho Civil.
Universidad de Cádiz*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por : don Antonio Fernández de Buján y Fernández, don Francisco Javier Arias Varona, don Juan Carlos Castro Rico, don Fernando Díez Estella, don David Olivares Martínez, don Lupicinio Rodríguez y don Luis Zarraluqui Navarro.

EXTRACTO

El objeto del presente trabajo consiste en abstraer las características principales de la legislación autonómica de expropiación temporal del uso de viviendas, por su previsión en Cataluña, Andalucía, Navarra, Canarias y el País Vasco, y recientemente en la Comunidad Valenciana y Extremadura. A estos efectos, se examinarán los elementos comunes de esta normativa, prestando una especial atención a las particularidades que presentan las últimas disposiciones aprobadas en la Comunidad Valenciana y Extremadura, y se emitirá una valoración de su encaje constitucional. Finalmente, se analizará el arrendamiento con opción de compra para evitar el lanzamiento del deudor hipotecario, articulado en la Comunidad Valenciana como paso previo a la expropiación temporal del usufructo de viviendas.

Palabras clave: expropiación; ejecución hipotecaria; vulnerabilidad; lanzamiento; arrendamiento de vivienda.

Fecha de entrada: 03-05-2017 / Fecha de aceptación: 04-07-2017

Persisting in temporary expropriation of housing use. The cases of the Community of Valencia and Extremadura

Cristina Argelich Comelles

ABSTRACT

The purpose of this paper is to ascertain the main components of temporary expropriation of housing use in Spanish law, by analysing its development in Catalonia, Andalusia, Navarre, the Canaries and the Basque Country, and recently in the Community of Valencia and Extremadura. To this end, we examine the common elements of these regulations with particular reference to legislation in the Community of Valencia and Extremadura, and its constitutionality. Finally, we consider the home renting with purchase option to avoid the eviction of the mortgagor in the Community of Valencia as an earlier model of temporary expropriation.

Keywords: expropriation; foreclosure; vulnerability; eviction; home renting.

Sumario

1. Planteamiento
2. La expropiación temporal del uso de viviendas como actualización del arrendamiento forzoso
 - 2.1. Procedimiento administrativo de expropiación forzosa: El procedimiento expropiatorio de urgencia
 - 2.2. Objeto de la expropiación: El uso o el usufructo de la vivienda deshabitada
 - 2.3. Fundamento de la expropiación: El incumplimiento de la función social del derecho de propiedad
 - 2.4. Carácter temporal de la expropiación del uso de viviendas
 - 2.5. Determinación del beneficiario y del sujeto expropiado
 - 2.6. El justiprecio de la expropiación temporal del uso de viviendas
 - 2.7. Las condiciones de habitabilidad y la expropiación temporal del uso de viviendas
 - 2.8. Régimen jurídico y contenido contractual del arrendamiento fruto de la expropiación temporal del uso de viviendas
3. La legislación de acceso a la vivienda de la Comunidad Valenciana y de Extremadura
 - 3.1. El objeto de la expropiación temporal del uso en la Ley 2/2017, de la Comunitat Valenciana, y en la Ley 2/2017, de Extremadura
 - 3.2. La ejecución de la expropiación temporal del usufructo en la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana y de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura
4. Constitucionalidad de la expropiación temporal del uso de viviendas
 - 4.1. Las particularidades de la expropiación temporal del uso en la Ley 4/2013, de Andalucía, en la Ley Foral 24/2013, de Navarra, en la Ley 2/2014, de Canarias, en la Ley 3/2015, del País Vasco, en la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, y en la Ley 2/2017, de Extremadura
 - 4.2. La STC 93/2015, de 14 de mayo, sobre la constitucionalidad del Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, de Andalucía
5. El arrendamiento con opción de compra para evitar el lanzamiento del deudor hipotecario de la Ley 2/2017, de la Comunitat Valenciana: Especial referencia a la renta y a la prórroga del arrendamiento
6. Reflexión final

Referencias bibliográficas

Cómo citar este estudio:

Argelich Comelles, C. (2018). A vueltas con la expropiación temporal del usufructo habitacional. Los casos de la Comunidad Valenciana y Extremadura. *Revista Ceflegal*, 206, 5-40.

1. PLANTEAMIENTO

Los legisladores de la Comunidad Valenciana y Extremadura han sido los últimos en sumarse a la legislación autonómica de acceso a la vivienda de Cataluña¹, Andalucía², Navarra³, Canarias⁴ y el País Vasco⁵, cuyo elemento central se concreta en la articulación de la expropiación temporal del uso de viviendas. Este conjunto normativo, pese a no configurarse idénticamente en todos los territorios, mantiene algunos elementos comunes. Llegados a este punto de la evolución normativa, que se inició en 2007 y que se retomó con fuerza a partir de 2013, y a la luz de que ya se han aprobado los dos proyectos de ley pendientes en esta materia en las mencionadas comunidades autónomas, conviene realizar una categorización en abstracto de las expropiaciones autonómicas de vivienda. Asimismo, en atención a la coincidencia en el tiempo de aprobación de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana⁶, que ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional⁷, y de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura⁸, se analizarán su objeto y ejecución. En relación con toda la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, se emitirá una valoración sobre su encaje constitucional y, finalmente, se examinará el arrendamiento con opción de compra como paso previo a la expropiación temporal del uso de la Comunidad Valenciana.

¹ Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, Boletín Oficial del Estado de 27 de febrero de 2008. Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, Boletín Oficial del Estado de 1 de junio de 2015. Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, Boletín Oficial del Estado de 18 de enero de 2017.

² Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 11 de abril de 2013. Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, Boletín Oficial del Estado de 2 de noviembre de 2013.

³ Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, Boletín Oficial del Estado de 27 de julio de 2013.

⁴ 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, Boletín Oficial del Estado de 11 de julio de 2014.

⁵ Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, Boletín Oficial del Estado de 13 de julio de 2015.

⁶ Boletín Oficial del Estado de 7 de marzo de 2017.

⁷ Boletín Oficial del Estado de 4 de diciembre de 2017.

⁸ Boletín Oficial del Estado de 22 de marzo de 2017.

2. LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS COMO ACTUALIZACIÓN DEL ARRENDAMIENTO FORZOSO

Como reflexión previa a la categorización de los elementos comunes a la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, conviene advertir que esta normativa, aunque pretenda la consecución de un arrendamiento forzoso para evitar la falta de destino habitacional de las viviendas, no integra una manifestación de arrendamiento forzoso porque no se impone la celebración de un arrendamiento como acto debido y sin intervención de la Administración en la fase de ejecución del contrato. Por el contrario, se utiliza el mecanismo expropiatorio como paso previo y la Administración interviene en el contrato como parte arrendadora y, en consecuencia, este instrumento actualiza la intervención administrativa en las relaciones jurídico-privadas en materia de vivienda. Resulta oportuno precisar que la expropiación forzosa supone el ejercicio de una potestad ablatoria o restrictiva real mediante la transferencia coactiva expropiatoria de un bien o derecho patrimonial, a cambio de una compensación del equivalente económico del bien expropiado, es decir, el objeto de la expropiación se sustituye por su equivalente económico en forma de indemnización mediante una conversión económica de derechos. La expropiación no conlleva la negación del derecho de propiedad privada, sino solamente su sacrificio concreto ante la presencia de intereses públicos o sociales superiores, en este caso el favorecimiento del acceso a la vivienda.

La vigencia de la expropiación temporal del uso de viviendas no se encuentra limitada a un determinado plazo, como sucedió en el arrendamiento forzoso de viviendas desocupadas previsto en la disposición transitoria 23.^a a) de la Ley⁹ de Arrendamientos Urbanos de 31 de diciembre de 1946 y en las disposiciones adicionales 2.^a a) de la Ley¹⁰ de Arrendamientos Urbanos de 1956 y del Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre 1964, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos¹¹, pero responde a una necesidad coyuntural de mejora del acceso a la vivienda¹² y de reducción del número de ejecuciones hipotecarias y lanzamientos que se producen en la actualidad¹³ en un contexto de sobreoferta de vivienda. Sin embargo, esta ne-

⁹ Boletín Oficial del Estado de 1 de enero de 1947.

¹⁰ Ley de Bases de 22 de diciembre de 1955, que fue texto articulado por el Decreto de 13 de abril de 1956. Boletín Oficial del Estado de 21 de abril de 1956.

¹¹ Boletín Oficial del Estado de 29 de diciembre de 1964.

¹² Nasarre Aznar, S. (2011). La insuficiencia de la normativa actual sobre acceso a la vivienda en propiedad y en alquiler: la necesidad de instituciones jurídico-privadas alternativas para facilitar el acceso a la vivienda. Algunas propuestas. En Nasarre Aznar, S. (dir.), Simón Moreno, H. (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*. Madrid: Edisofer, p. 148, sobre la *ratio legis* de las normas de acceso a la vivienda expresa que «la reformulación del derecho privado, que debe impulsar de nuevo el mercado de la vivienda por sí mismo –sin necesidad de intervención pública, excepto el marco legislativo adecuado–, pasa por superar la «alternativa dominio-alquiler» y llegar a una «combinación entre dominio y alquiler»».

¹³ Estas normas han sido aprobadas en el siguiente contexto: según el análisis estadístico del Consejo General del Poder Judicial, en el año 2015 se produjeron 29.255 ejecuciones hipotecarias y 35.677 lanzamientos. Las ejecuciones

cesidad no puede justificar los defectos constitucionales en virtud de los cuales todas las normas, salvo el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, y la Ley 2/2017, de Extremadura, fueron impugnadas¹⁴, y a los que nos referiremos más adelante. Por la importancia que tiene la expropiación temporal del uso de viviendas en el actual contexto de medidas de mejora del acceso a la vivienda, es necesario dedicar este apartado a abstraer los elementos comunes a la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas para integrar sus características principales.

2.1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN FORZOSA: EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO DE URGENCIA

Para proceder a expropiar temporalmente el uso de la vivienda existe un *procedimiento administrativo*, regulado en la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa¹⁵ –en adelante LEF– y en el Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa¹⁶ –en adelante REF–, puesto que la competencia es estatal en virtud del artículo 149.1.18.^a de la CE, y puede configurarse de dos maneras. Por una parte, puede tener carácter *autónomo*, de conformidad con todas las normas salvo la catalana. Por otra parte, puede derivar de otro procedimiento administrativo *previo*, como en el artículo 42.6 de la Ley 18/2007, de Cataluña, que provenía del procedimiento de declaración del incumplimiento de la función social de la propiedad, y en el artículo 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, que deriva del procedimiento

hipotecarias acumuladas desde el año 2008 son 607.801 y los lanzamientos son 414.370. Atiéndanse Consejo General del Poder Judicial (2013). Una aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios. *Boletín de Información Estadística*, 35, 1-9; Consejo General del Poder Judicial (2015). *La justicia dato a dato: año 2014. Estadística Judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, p. 57; y Consejo General del Poder Judicial, *La justicia dato a dato: año 2015, op. cit.*, pp. 57-58. Por su parte, el Ministerio de Fomento (2015). *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Anual 2014*. Madrid: Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento, p. 75, expresa que «[e]n cuanto a la estadística de ejecuciones hipotecarias y lanzamientos que elabora el Consejo General del Poder Judicial, debe tenerse en cuenta que no distingue entre vivienda habitual y otros bienes inmuebles. Las ejecuciones hipotecarias, presentadas por el TSJ, han alcanzado un acumulado de 578.546 actuaciones en los últimos siete años, a un ritmo medio de 82.649 al año. La última cifra disponible de 2014 alcanza un total de 80.749 ejecuciones hipotecarias [...] [r]especto al número de lanzamientos, recibidos por el TSJ, han alcanzado en los últimos siete años 378.693 actuaciones. La cifra de lanzamientos correspondiente al año 2014 es de 69.233, lo que representa un incremento del 6% en relación con el año anterior».

¹⁴ Cfr. Moreu Carbonell, E. (2014). Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social. En Alonso Pérez, M. T. (dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*, Cizur Menor: Aranzadi, pp. 416-417, quien apuesta por el encaje constitucional de dichas normas: «En las circunstancias de emergencia social descritas por las normas, cuando fallan los sistemas de acción social y las demás medidas aprobadas se muestran insuficientes, la expropiación forzosa resulta necesaria y proporcionada [...] adolece de ciertas lagunas y carencias de técnica normativa que habría que depurar [...] pero que no constituyen, a mi juicio, tachas de inconstitucionalidad».

¹⁵ Boletín Oficial del Estado de 17 de diciembre de 1954.

¹⁶ Boletín Oficial del Estado de 20 de junio de 1957.

administrativo de ejecución forzosa mediante la ejecución subsidiaria de las obras necesarias para cumplir con las condiciones de habitabilidad de las viviendas. En todas las normas que establecen la expropiación temporal del uso de viviendas se prevé la declaración de urgente ocupación, motivo por el cual se trata de una expropiación *urgente*, de conformidad con el artículo 52 de la LEF.

2.2. OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN: EL USO O EL USUFRUCTO DE LA VIVIENDA DESHABITADA

La expropiación temporal recae sobre el *uso* de la *vivienda deshabitada*, en todas las normas salvo en la Ley 18/2007, de Cataluña, el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, así como la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, y la Ley 2/2017, de Extremadura, que se refieren al *usufructo*. Dicha expropiación es posible porque el artículo 1 de la LEF permite la expropiación del dominio y de los derechos patrimoniales legítimos. No existe ninguna normativa estatal que defina qué debe entenderse por *vivienda*, ni tampoco cuándo se considera que está *deshabitada*. No existe ninguna normativa estatal que defina qué debe entenderse por *vivienda*, ni tampoco cuándo se considera que está *deshabitada*. En Andalucía, Navarra y Canarias¹⁷ se dispone que por *vivienda* debe entenderse «toda edificación que, por su estado de ejecución, cuente con las autorizaciones legales para su efectiva ocupación» o que pueda solicitarlas y que esté prevista para el uso habitacional. Este concepto difiere con el artículo 3 a) de la Ley 18/2007, de Cataluña, que la define¹⁸ como «toda edificación fija destinada a que residan en ella personas físicas o utilizada con este fin, incluidos los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos que están vinculados al mismo, si acredita el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad que fija la presente ley y la normativa que la desarrolle y cumple la función social de aportar a las personas que residen en ella el espacio, las instalaciones y los medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación». Por su parte, el artículo 2.1 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos¹⁹ –en adelante LAU 1994– precisa que el arrendamiento de vivienda recae sobre una edificación habitable cuyo

¹⁷ Véanse el artículo 5 de la LFSVA, que modifica el artículo 25.1 de la Ley 1/2010, el apartado primero del artículo 1 de la LFVN que reforma el artículo 42 bis de la Ley Foral 10/2010, y el artículo 26 de la LMVC que actualiza el artículo 81.1 de la Ley 2/2003.

¹⁸ Este concepto también se contiene en el artículo 5 a) de la Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012. Menéndez Moreno, A. (2015). Nada es lo que parece. A propósito del impuesto sobre las viviendas vacías, de la Ley de 21 de julio de 2015, de la Generalidad de Cataluña. *Quincena fiscal*, 17, 13, considera sobre esta definición que tiene «expresiones propias de una literatura hondamente social y, como es frecuente en ella, literariamente pobre ("cumplimiento y cumple" o "necesarios y necesidades", se utilizan reiterada, tautológica y cacofónicamente). La descripción de vivienda vacía decepciona por redundante, ya que repite lo descrito en el artículo 4 –regulador del hecho imponible–, prescribiendo que es "la vivienda desocupada permanentemente, sin causa justificada, durante más de dos años" (art. 5 b); y sorprende al equiparar lo permanente con el corto plazo de dos años».

¹⁹ Boletín Oficial del Estado de 25 de noviembre de 1994.

destino primordial sea satisfacer la necesidad de vivienda del arrendatario²⁰. La finca urbana tiene que referirse a una edificación habitable, es decir, debe tratarse de una estructura arquitectónica permanentemente unida al suelo, según exige el artículo 334.1 del CC. En consecuencia, podemos definir la vivienda deshabitada como aquella que, además de reunir los requisitos para que la edificación sea calificada de vivienda, esté deshabitada sin causa justificada –en el caso de la Ley 18/2007, de Cataluña, y de la Ley 3/2015, del País Vasco– o sin incurrir en una exclusión normativa en el resto de la normativa, durante un determinado plazo.

Solamente se expropia el uso de la vivienda, lo que significa que no se trata de una expropiación plena o total, como permite el artículo 2 del REF. Respecto del contenido de la expropiación, según se refiera al uso o al usufructo, la principal implicación práctica que tienen ambos derechos es que el derecho de uso, con carácter general, es intransmisible, en virtud del artículo 525 del CC, porque se trata de un derecho personalísimo, a diferencia del derecho de usufructo, que puede transmitirse.

El artículo 1.1 de la LEF prevé como finalidades de la expropiación el arrendamiento y la ocupación temporal, además de la venta, la permuta, el censo, o la mera cesación del ejercicio del derecho expropiado. En consecuencia, el arrendamiento²¹ es la única finalidad que puede articularse mediante la expropiación forzosa, no así la ocupación temporal porque está vetada para las viviendas en virtud de la prohibición expresa contenida en el artículo 109 de la LEF. La consideración relativa a que el derecho de uso no se pueda transmitir no significa que su titular, es decir, la Administración, no pueda ceder de forma gratuita el derecho de uso sobre la vivienda sin transmitirlo²², puesto que es posible entregar a otra persona, en este caso el beneficiario de la

²⁰ Parra Lucán, M. A. (2014). *El contrato de arrendamiento de vivienda: desde la Salvaguardia de los derechos del arrendatario a su desprotección*. Cizur Menor: Aranzadi, p. 37, complementa esta definición de vivienda, que se encuentra en la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, con la LAU 1994: «[e]xiste un concepto legal de arrendamiento de vivienda, conforme al cual es "aquel arrendamiento que recae sobre una edificación habitable cuyo destino primordial sea satisfacer la necesidad permanente de vivienda del arrendatario" (art. 2.1 LAU) o, también, aunque no viva en ella el arrendatario, de "su cónyuge no separado legalmente o de hecho, o sus hijos dependientes" (art. 7.1 LAU)». Atiéndanse la SAP de Madrid de 9 de marzo de 2004, JUR 2004\249301, que explica que pese a ejercer una actividad artesanal de carpintería, no perdía la condición de arrendamiento de vivienda, y la STS de 16 de octubre de 2009, RJ 2009\5581, que precisa que la designación de domicilio social de una vivienda arrendada para su uso habitacional no impide la calificación de arrendamiento de vivienda.

²¹ El arrendamiento forzoso como carga expropiatoria se regula específicamente en el artículo 93 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario –publicado en el Boletín Oficial del Estado de 3 de febrero de 1973–, relativo a la ejecución de Planes Generales de Transformación de Grandes Zonas; *idem*, artículos 154-160, en el sistema de fincas rústicas de mejora forzosa; o con fines de almacenamiento de cosechas, véanse el artículo 18 del Decreto-Ley de 23 de agosto de 1937, de Ordenación Triguera –publicado en el Boletín Oficial del Estado de 25 de agosto de 1937–, y finalmente el artículo 10 del Decreto-ley de 10 de agosto de 1954 por el que se dictan normas sobre el cultivo de la vid, que fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 31 de agosto de 1954.

²² Lasarte Álvarez, C. (2016). *Compendio de derechos reales. Derechos reales e hipotecarios*. Madrid: Marcial Pons, pp. 145-149. Córdoba, M. (2006). Soluciones al problema de la vivienda: El Derecho de Uso de Inmuebles. *Análisis Financiero*, 101, 24-31.

expropiación, la vivienda sobre la que recae el derecho de uso, como sucede en estos casos en los que aparte de requerir la satisfacción de una contribución al justiprecio no se exige renta alguna posteriormente. Pese a que los dos derechos admitan la posibilidad de percibir frutos en su disposición –aunque con contenido diferente, según expresan el artículo 471 del CC para el usufructo con un amplio contenido, y el artículo 524 del CC para el uso con un contenido limitado solo a la satisfacción de las necesidades del usuario y su familia–, lo cierto es que el único derecho que otorga la posibilidad de arrendar la vivienda y disponer enteramente de los frutos es el usufructo.

Para que esta imposibilidad jurídica de arrendar una vivienda sobre la cual la Administración solamente ha expropiado el derecho de uso no se convierta en una imposibilidad material de constituir el arrendamiento, cabe entender que aunque el uso y el usufructo no son derechos asimilables ni equivalentes, ambos deben permitir ceder la vivienda de manera forzosa para cumplir con el fin de la expropiación. Además, la intransmisibilidad del derecho de uso puede quedar en entredicho cuando, en atención a la satisfacción de determinados intereses públicos, se altera esta característica²³. En definitiva, las normas que han previsto la expropiación temporal del uso de viviendas pretenden crear una medida de arrendamiento forzoso, aunque intervenga la Administración como parte, de modo que poco sentido tendría que la Administración expropiase el derecho de uso de una vivienda deshabitada para que, posteriormente, no se pudiese ceder.

Este extremo se justifica porque el propio artículo 348 del CC define la propiedad como el derecho de gozar y disponer, con lo cual el uso y el usufructo tienen una raíz común, y ello implica la correspondiente percepción de los frutos por parte de la Administración, que es parte arrendadora, aunque en el uso se encuentren limitados. El derecho de uso solo sería susceptible de una cesión a favor del beneficiario de la expropiación, pero el beneficiario y futuro arrendatario tendría que satisfacer una parte del justiprecio en concepto de contribución a su pago; dicha contribución impide *per se* calificar la cesión posterior del inmueble de gratuita por completo, porque aunque no exista precio, se ha producido el abono de una contraprestación previa al arrendamiento por ser el beneficiario de la expropiación.

Cabe precisar que el artículo 562-4 del Código Civil de Cataluña²⁴, aunque configura el derecho de uso como intransmisible, permite disponer de este y por ende celebrar contratos como el arrendamiento en virtud de los cuales el usuario disponga de las facultades inherentes al de-

²³ Un ejemplo se encuentra en el artículo 64.2 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, publicada en el BOE de 29 de diciembre de 2004, que dispone que un juez, excepcionalmente, podrá autorizar que la persona protegida concierte con la sociedad pública correspondiente la permuta del uso atribuido de la vivienda familiar por el uso de otra vivienda.

²⁴ El libro quinto de dicho código, relativo a los derechos reales, fue publicado en el Boletín Oficial del Estado de 22 de junio de 2006. Sobre la distinción entre el derecho de uso y el derecho de habitación en el Código Civil de Cataluña respecto del Código Civil español, véase Simón Moreno, H. (2011). Propuestas de regulación para habitar parcialmente una vivienda. En Nasarre Aznar, S. (dir.), Simón Moreno, H. (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis* (pp. 227-237). Madrid: Edisofer,

recho de uso, si media el consentimiento del propietario. En este sentido, resulta necesario introducir una precisión, porque en Cataluña, debido a la configuración del derecho de uso, habría sido suficiente su expropiación sin alcanzar al derecho de usufructo que prevén la Ley 18/2007 y el Decreto-ley 1/2015, aunque la percepción de los frutos se encuentre también limitada, como se realiza en la Ley 4/2016, de Cataluña. Sin embargo, en la actualidad dos normas prevén la expropiación temporal de viviendas, en dos modalidades referidas al uso, contenidas en la Ley 4/2016, y una al usufructo, prevista en el Decreto-ley 1/2015, por lo que habría sido conveniente una mayor armonización del objeto de la expropiación en Cataluña.

De esta manera, hay que considerar que el objeto de la expropiación se refiere al *uso habitacional de la vivienda*. En consecuencia, se tiene que prescindir de los conceptos restrictivos de uso y usufructo –como sucede con los conceptos de desocupación y deshabitación– para armonizar la normativa y poder constituir un arrendamiento, bien sea de forma ordinaria o considerando que la cesión en virtud del derecho de uso expropiado es onerosa por haber satisfecho el justiprecio, aunque sea en forma de contribución a su pago como en Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura. Por ello, resulta necesario referirse a la legislación que se analizará como expropiación temporal del *uso* de viviendas.

2.3. FUNDAMENTO DE LA EXPROPIACIÓN: EL INCUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD

La expropiación temporal del uso de las viviendas se dispone por *incumplir la función social del derecho de propiedad*. Para apreciar dicho incumplimiento, esta legislación atiende a dos circunstancias: a la deshabitación –y en particular el tiempo de deshabitación– y a las circunstancias relativas a la vivienda deshabitada y a su propietario.

El artículo 3 d) de la Ley 18/2007, de Cataluña, exige para considerar una vivienda como deshabitada que esté en esta situación durante más de dos años. Debido a la derogación²⁵ del artículo 12, aunque no se haya creado un censo de viviendas deshabitadas, existe un Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante, dispuesto por la disposición adicional 1.ª del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña. Este plazo no tiene que ser cumplido de forma continua, puesto que la continuidad es la ratio de la norma. Esta regla sirve para autointegrar el artículo 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, que prevé la expropiación temporal del usufructo si la vivienda está deshabitada por el incumplimiento de las condiciones de habitabilidad. El artículo 56 de la Ley 3/2015, del País Vasco, exige un plazo de deshabitación de dos años y, entre otras medidas²⁶,

²⁵ La derogación se produjo mediante la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica.

²⁶ Vienen previstas en el artículo 63.2 y son: a) Ejercicio del derecho de adquisición preferente y del desahucio administrativo; b) Expropiación por incumplimiento de la función social; c) Venta o sustitución forzosa; d) Órdenes de ejecución; e) Canon sobre las viviendas deshabitadas; f) Alquiler forzoso en el caso de las viviendas deshabitadas; g) Imposición de multas coercitivas; h) Imposición de sanciones.

se podrá aplicar el arrendamiento forzoso de las viviendas declaradas deshabitadas, según prevé el artículo 59, o la expropiación del derecho de propiedad, de conformidad con el artículo 72.3 c).

Igualmente, exige un plazo de dos años de deshabitación el artículo 13 de la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana. Este plazo se reduce a seis meses en el curso de un año en Andalucía, Navarra, Canarias y Extremadura. El plazo de seis meses indicado y el de dos años en el País Vasco y en la Comunidad Valenciana tienen carácter consecutivo, es decir, no se pueden interrumpir, a diferencia de la consideración efectuada en relación con la legislación catalana. La característica común a todos estos plazos es que, de no completarse, solamente se podrán imponer medidas de fomento y sancionadoras, y en ningún caso dará lugar a la expropiación temporal del uso de viviendas.

Las circunstancias referentes a la vivienda deshabitada y a su propietario, previstas en Andalucía, Navarra, Canarias, la Comunidad Valenciana y Extremadura, se concretan en que la vivienda sea objeto de un procedimiento de ejecución hipotecaria instado por entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidad de gestión de activos, cuyo propietario –avalista o trabajador autónomo en determinadas circunstancias– esté en especiales circunstancias de emergencia social. Asimismo, el artículo 74 de la Ley 3/2015, del País Vasco, lo extiende a los procedimientos de desahucio por impago de la renta y lo reduce, en el caso de ejecución hipotecaria, solo al propietario, sin admitir ni a los avalistas ni a los trabajadores autónomos.

La concreción de las circunstancias que pueden ocasionar emergencia o exclusión social resulta dificultosa, porque constituye un concepto jurídico indeterminado aunque necesario para poder ser finalmente beneficiario del arriendo fruto de la expropiación temporal del uso de la vivienda. Se puede heterointegrar este concepto con el de *especial vulnerabilidad*²⁷ y así definir las circunstancias de emergencia o exclusión social como aquellas que puedan afectar a familias con menores de edad, mayores dependientes, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género o personas desempleadas sin derecho a prestación. Ninguna norma determina si la emergencia social debe preexistir al lanzamiento o si tiene que estar originada por esta situación.

Para ser beneficiario, en todas las normas expropiatorias, excepto en la Ley 18/2007, en el Decreto-ley 1/2015, y en el artículo 15 de la Ley 4/2016, de Cataluña –no así en el artículo 17 de la

²⁷ Viene previsto en la disposición adicional 1.ª de la Ley 4/2013, de Andalucía; en el artículo 7 de la Ley Foral 24/2013, de Navarra, que modifica la disposición adicional 10.ª de la Ley 1/2010; en la disposición adicional 4.ª, apartado 14 de la Ley 2/2014, de Canarias; y en el artículo 74.10 de la Ley 3/2015, del País Vasco, con el mismo contenido. Núñez Iglesias, A. (2014). La suspensión de los lanzamientos en la ejecución hipotecaria. En Núñez Iglesias, A. (dir.), Escartín Ipiéns, J. A. (coord.), Martos Calabrús, M. A. (coord.), *La protección del deudor hipotecario. Aproximación a la Ley de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*. Granada: Comares, p. 201, define a la *vulnerabilidad* que se contiene en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social como «una especie de fragilidad material o moral a la que está expuesto el individuo, que le impide a priori ejercer convenientemente sus derechos, o que le coloca en una situación de inferioridad o de desequilibrio, haciéndole merecedor de protección».

citada norma–, se establece como requisito que se produzca una situación de emergencia o exclusión social, a lo que el artículo 74 de la Ley 3/2015, del País Vasco, añade una situación de carencia habitacional, es decir, que dicha situación de emergencia o exclusión social provoque un déficit en la cobertura habitacional del beneficiario. Cabe inferir, por tanto, que la emergencia social se producirá si la especial vulnerabilidad es preexistente al lanzamiento y cuando la especial vulnerabilidad venga generada por esta situación. No se apreciará la emergencia social cuando, aunque se produzca el lanzamiento, afecte a personas que no se encuentren en circunstancias de emergencia o exclusión social y, en el caso del artículo 74 de la Ley 3/2015 si, además, no tienen carencia habitacional.

2.4. CARÁCTER TEMPORAL DE LA EXPROPIACIÓN DEL USO DE VIVIENDAS

La expropiación tiene carácter *temporal*²⁸. La temporalidad implica que existe un plazo máximo de expropiación en cada norma que oscila entre tres y diez años. Se establece un plazo de tres años improrrogables en Andalucía, Canarias, el País Vasco, el artículo 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, y Extremadura. Este plazo de tres años se dispone prorrogable a tres años más en la Comunidad Valenciana. Se prevé un plazo máximo de cinco años improrrogables en Navarra, plazo que también se dispuso en el artículo 42.6 de la Ley 18/2007, de Cataluña, ya derogado. Este plazo igualmente se establece en el artículo 59 de la Ley 3/2015, del País Vasco –que articula el arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas mediante la expropiación temporal del uso de viviendas–, pero puede prorrogarse hasta cinco años más. Finalmente, se determina un plazo mínimo de cuatro años y máximo de diez años en el artículo 4.3 del Decreto-ley 1/2015 y en el artículo 15 de la Ley 4/2016, de Cataluña.

El artículo 13.2 de la LAU 1994 dispone que el arrendamiento otorgado por un usufructuario o quien tenga un derecho de goce sobre la vivienda arrendada se extingue a la finalización del derecho del arrendador, motivo por el cual una vez ha finalizado el plazo de la expropiación, por vencimiento del derecho que permite el arrendamiento, se extingue también este. Por este motivo, sería oportuno que la finalidad tuitiva que cumple el artículo 9 de la LAU, respecto del plazo mínimo, y el artículo 10, sobre la prórroga del arrendamiento, fuese respetado por el plazo de la expropiación temporal del uso de viviendas. En consecuencia, el plazo de la expropiación debería coincidir con el previsto en materia de arrendamientos urbanos, de tres años de plazo mínimo y un año más de prórroga. Finalmente, cabe observar que en ninguna de estas normas se prevén unos elementos reglados para que la Administración decida discrecionalmente el plazo de la expropiación. Sería conveniente un desarrollo reglamentario de este extremo para evitar atender a

²⁸ Moreu Carbonell, E. Sanción y expropiación, *op. cit.*, p. 401, explica respecto del carácter temporal que «es lógico que una expropiación no plena de la propiedad, limitada a una simple facultad como el uso, tenga carácter provisional y no permanente, porque de otra forma se privaría de todo contenido útil al dominio sin una indemnización adecuada». En la legislación administrativa existen modalidades de expropiación temporal en materia de legislación sectorial de aguas o de protección civil. Véase, acerca de la expropiación temporal en la legislación de aguas, la STS, Sala 3.ª, de 21 de mayo de 1986, RJ 1986\2991.

apreciaciones subjetivas, como la necesidad del sujeto beneficiario o la recuperación de la inversión para garantizar las condiciones de habitabilidad, en el caso del artículo 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña.

2.5. DETERMINACIÓN DEL BENEFICIARIO Y DEL SUJETO EXPROPIADO

La expropiación forzosa requiere de un sujeto *beneficiario*. La concreción de este beneficiario potencial difiere según la norma a la que nos referimos. En la Ley 18/2007, ni en el Decreto-ley 1/2015, ni en la Ley 4/2016, de Cataluña, no se establecen unos requisitos para poder ser beneficiario, a diferencia de Andalucía, Navarra, Canarias, el País Vasco, la Comunidad Valenciana y Extremadura. En el Decreto-ley 1/2015 no existe un beneficiario potencial –determinado por el cumplimiento de una serie de requisitos– a favor del cual deba expropiarse el usufructo de la vivienda y constituirse el arrendamiento. Por tanto, puede expropiarse temporalmente el usufructo a favor de un tercero ajeno a la vivienda; este no es el caso del resto de normativa, por cuanto se exige al beneficiario que tenga su residencia habitual y permanente en la vivienda objeto de la expropiación temporal del uso de viviendas.

El sujeto expropiado puede referirse a una persona *física o jurídica*, como se prevé en el artículo 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, para quienes adquieran una vivienda en un procedimiento de ejecución hipotecaria, en el artículo 59 de la Ley 3/2015, del País Vasco, para el titular de la vivienda deshabitada, en el artículo 15 de la Ley 4/2016, de Cataluña, para el titular de la vivienda que se encuentre en situación de exclusión residencial, y en el artículo 17 de la misma norma para el ejecutante. Pero también puede dirigirse solamente a una persona *jurídica*, como se contiene en el resto de la normativa en relación con las entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos inmobiliarios, a las que se denominarán *personas jurídicas financieras* porque actúan en el mercado inmobiliario con ánimo de lucro, que hayan instado el procedimiento de ejecución hipotecaria –y de desahucio por impago de rentas en el art. 74 de la Ley 3/2015, del País Vasco– y resulten adjudicatarias de la vivienda objeto de ejecución en la subasta judicial. Estas normas focalizan la intervención en materia de vivienda a las personas jurídicas, sin diferenciar entre públicas o privadas. Sin embargo, solamente podrán recaer en personas jurídicas públicas si son titulares de viviendas libres, por carecer de la característica de la inalienabilidad de los bienes de dominio público, puesto que las viviendas protegidas no constituyen el objeto de esta normativa. Igualmente, las normas tampoco precisan qué pasará si los procedimientos de asignación de viviendas públicas se alargasen más allá de los seis meses, plazo máximo durante el que una vivienda puede estar desocupada sin una intervención pública, aunque parece que por el objeto, referido a una vivienda protegida, tampoco sería susceptible de intervención.

En estas normas se prevé que para recuperar el uso de la vivienda se establecerá en el acta de ocupación la forma en que pueda realizarse, una vez transcurrido el plazo de la expropiación temporal del uso. Se reconoce el derecho de reversión, dispuesto en el artículo 54 de la LEF, en caso de que las circunstancias de la persona beneficiaria se modifiquen antes de transcurrir los tres años y cuando se pierda la condición de beneficiario. Para recuperar el uso de la vivienda

cabe señalar que la Administración expropiante deberá reestablecer de forma efectiva al sujeto expropiado en la posesión de la vivienda, puesto que se ha expropiado solo su uso. La principal consecuencia se concreta en el desahucio y posterior lanzamiento del sujeto arrendatario, que a su vez ha sido el beneficiario de la expropiación y en cuyo favor se ha constituido el arrendamiento.

Uno de los motivos por los que algunas normas sobre expropiación temporal del uso fueron impugnadas consiste en que el sujeto expropiado solo puede referirse a una *persona jurídica financiera*. En consecuencia, la norma no se aplica a otras personas jurídicas que puedan actuar en el mercado inmobiliario con el mismo ánimo de lucro que la norma pretende sancionar con esta medida, como por ejemplo entidades inmobiliarias, promotoras y fondos de inversión. La diferencia de trato debería estar justificada de manera objetiva y razonable para no incurrir en la contravención del artículo 14 de la CE, relativo al derecho a la igualdad²⁹. En este caso, esta diferencia de trato resulta además contraria a los principios del proceso de reestructuración bancaria, porque existen entidades como la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria –en adelante SAREB–³⁰, cuyo objeto social es la desinversión en el mercado inmobiliario. En definitiva, esta diferenciación hace que existan viviendas que por razones subjetivas no sean objeto de intervención.

2.6. EL JUSTIPRECIO DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS

La persona beneficiaria deberá pagar a la Administración expropiante el *justiprecio completo*, como se prevé en el artículo 4 del Decreto-ley 1/2015 y en los artículos 15 y 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, o una cantidad en concepto de *contribución al pago del justiprecio*, en una cuantía que no supere al justiprecio y que no ultrapase cierta proporción de los ingresos de la unidad familiar, esto es: en el País Vasco, un importe no superior al 30% de los ingresos, y no superior al 15% si los ingresos no superan el salario mínimo interprofesional; en Extremadura, una cuantía no superior al 30% de los ingresos de la unidad familiar sin excepción; o un valor no superior al 25% de los ingresos, en Andalucía, Navarra, Canarias y la Comunidad Valenciana. Esta contribución parcial del beneficiario supone una exención parcial del pago del justiprecio, y la cantidad restante la deberá aportar la Administración expropiante para poder pagar el justipre-

²⁹ Respecto de la preferencia de la persona jurídica sobre la física, Moreu Carbonell, E. Sanción y expropiación, *op. cit.*, p. 401, se pronuncia en el sentido favorable a que no contraviene el principio de igualdad.

³⁰ La Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria fue concebida inicialmente en la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 15 de noviembre de 2012, prevista de forma específica en el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 16 de noviembre de 2012, y desarrollada mediante la Circular 5/2015, de 30 de septiembre, del Banco de España, por la que se desarrollan las especificidades contables de la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, S. A., publicada en el Boletín Oficial del Estado de 2 de octubre de 2015.

cio al sujeto expropiado. La exención parcial del pago del justiprecio requiere, como mínimo, de mayor justificación, puesto que contraviene abiertamente el artículo 5.2 apartado 5 del REF que establece que el beneficiario debe pagar el justiprecio de la expropiación.

2.7. LAS CONDICIONES DE HABITABILIDAD Y LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS

El cumplimiento de las *condiciones de habitabilidad* en la expropiación temporal del uso de viviendas no constituye un requisito para poder proceder a la expropiación. Las condiciones de habitabilidad solo resultan exigibles para el posterior arriendo y se cumplirán en dos supuestos: o porque la vivienda ya las reunía en el momento de la expropiación; o porque en el caso de la expropiación temporal del usufructo por incumplimiento de las condiciones de habitabilidad³¹, prevista en el artículo 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, en las expropiaciones previstas en los artículos 15 y 17 de la Ley 4/2016, de Cataluña, o en el arrendamiento forzoso de viviendas deshabitadas mediante la expropiación temporal del uso de viviendas, prevista en el artículo 59.2 de la Ley 3/2015, del País Vasco, la Administración haya ejecutado las obras necesarias para hacer habitable la vivienda y poderla arrendar. Sin embargo, el cumplimiento de estas condiciones de habitabilidad será un requisito necesario para poder constituir un arrendamiento, y en el caso de las viviendas que nunca hayan sido habitadas se necesitará, además, la licencia de primera ocupación, para contar con los suministros básicos en la vivienda.

La habitabilidad de las viviendas arrendadas se encuentra regulada en el artículo 26 de la LAU 1994. Dispone que cuando la ejecución en la vivienda arrendada de las obras de conservación o las autorizadas por la autoridad competente por parte del propietario la hagan inhabitable, el arrendatario podrá suspender el contrato o desistir del mismo, sin tener derecho a una indemnización. Del análisis del contenido del artículo 26 de la LAU 1994 en relación con la habitabilidad de la vivienda se desprende que la realización de las obras de conservación es un deber del propietario, y también un derecho. En consecuencia, aunque el arrendatario tenga necesidad de vivienda debe soportar las obras como regla general, salvo que las obras hagan inhabitable la vivienda. La Administración únicamente intervendrá en la ejecución de las obras en la expropiación temporal del usufructo de viviendas prevista en el Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, porque en caso de incumplimiento de la orden correspondiente, la Administración las ejecutará a costa del propietario mediante el mecanismo de la ejecución subsidiaria de los actos administrativos.

Como complemento, cabe aludir a que el artículo 1.558 del CC, aplicable solo en caso de no existir legislación especial, dispone que si durante el arrendamiento resulta necesario efectuar una

³¹ El artículo 4.3 del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, prevé que si el arrendador después de ser requerido para la ejecución de las obras que garanticen el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad se niega, la Administración le expropiará el usufructo de la vivienda para ejecutar dichas obras y posteriormente arrendarla por un plazo de entre cuatro y diez años.

obra sobre la cosa arrendada y no puede diferirse hasta la finalización del contrato, el arrendatario tendrá que soportarla³², aunque sea molesta o le prive de una parte de la finca. El arrendatario solo podrá rescindir el contrato si la obra hace que la vivienda sea inhabitable.

2.8. RÉGIMEN JURÍDICO Y CONTENIDO CONTRACTUAL DEL ARRENDAMIENTO FRUTO DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS

El arrendamiento derivado de la expropiación temporal del uso se regirá por la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, según determina el artículo 4.2, relativo al régimen aplicable a los arrendamientos de vivienda, porque la expropiación es un medio para conseguir el objetivo final: el arrendamiento de la vivienda deshabitada. Este régimen aplicable conlleva dos consecuencias en la ejecución del contrato. En primer lugar, que la ejecución del contrato y la litigiosidad que pueda derivarse, aunque la Administración actúe como parte arrendadora, se ventilarán en la *jurisdicción civil*. Esta consideración se debe a la competencia objetiva por razón de la materia que establece el artículo 249.1.6.^a de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil³³, y a la inexistencia de un foro especial de competencia por la intervención de la Administración. En segundo lugar, el artículo 5 de la LAU 1994 *excluye* de la legislación de arrendamientos urbanos, y por ende del ámbito de aplicación de toda la expropiación temporal del uso, a las siguientes viviendas: las viviendas que los porteros, guardas, asalariados, empleados y funcionarios tengan asignadas por razón del cargo que desempeñen o del servicio que presten³⁴; las viviendas militares, con independencia de su calificación y régimen³⁵; los contratos en que se arriende una

³² Véase respecto de la total destrucción de la cosa la STS de 18 de octubre de 1978, RJ 1978\3080, en relación con el concepto de reparaciones urgentes, las SSTS de 9 de febrero de 1948, RJ 1948\148, y de 17 de febrero de 1993, RJ 1993\1238, y respecto de la resolución del contrato porque las obras hacen inhabitable la vivienda, la STS de 7 de febrero de 1935, RJ 1935\426.

³³ Boletín Oficial del Estado de 8 de enero de 2000.

³⁴ Parra Lucán, M. A. *El contrato de arrendamiento de vivienda, op. cit.*, pp. 57-58, explica que las viviendas concedidas por razón del cargo desempeñado se trata de una forma de retribución del salario en especie y explica que «[e]s posible, sin embargo, que entre empleador y empleado exista un contrato de arrendamiento de vivienda sometido a la legislación arrendaticia cuando el empleador, al margen de la relación laboral, arrienda un piso a un empleado suyo». El salario en especie no puede superar el límite del 30% del salario del trabajador, según el artículo 26 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 29 de marzo de 1995. La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 31 de diciembre de 1996, prevé en el artículo 106 que los funcionarios públicos puedan acceder a una vivienda por razón de su trabajo.

³⁵ Las viviendas militares están sujetas a la Ley 26/1999, de 9 de julio, de medidas de apoyo a la movilidad geográfica de los miembros de las Fuerzas Armadas, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 10 de julio de 1999, y el Real Decreto 1286/2010, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 23 de octubre de 2010.

finca con casa-habitación pero que la finalidad primordial del arrendamiento sea el aprovechamiento agrícola, pecuario o forestal de la finca; las viviendas universitarias, cuando hayan sido calificadas expresamente como tales por la propia universidad propietaria o responsable de las mismas, para su asignación a los alumnos matriculados en la correspondiente universidad y al personal docente y de administración y servicios³⁶; y la cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, cuando haya sido comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa.

3. LA LEGISLACIÓN DE ACCESO A LA VIVIENDA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA Y DE EXTREMADURA

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

Los sujetos pasivos de esta medida se concretan en las entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos que resulten adjudicatarias del remate de la ejecución hipotecaria. La contraparte, es decir, el sujeto beneficiario, se integrará por las personas o unidades de convivencia que se encuentren en circunstancias de exclusión o emergencia social afectadas por procedimientos de ejecución hipotecaria. El Anexo I dispone los requisitos para acreditar el riesgo de exclusión residencial, que coinciden con los exigidos en la Ley 4/2013, de Andalucía, en la Ley Foral 24/2013, de Navarra, y en la Ley 2/2014, de Canarias. Los beneficiarios quedarán obligados al pago de un justiprecio en concepto de contribución, en una proporción correspondiente a un 25 %, como se prevé en las normas andaluza, navarra y canaria.

Por su parte, el artículo 2 de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura dispone la expropiación forzosa del usufructo temporal de determinadas viviendas para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, por un plazo de tres años improrrogables, a diferencia de la Ley 2/2015, de la Comunidad Valenciana. Los sujetos pasivos de esta medida coinciden de nuevo con las entidades ya aludidas en todas las normas salvo en las catalanas. Sin embargo, no les será de aplicación esta medida si se acredita que se ha suspendido el lanzamiento de acuerdo con la normativa

³⁶ Parra Lucán, M. A. *El contrato de arrendamiento de vivienda, op. cit.*, p. 59, advierte que para apreciar la exclusión se deberá calificar la vivienda como universitaria, atendiendo a la normativa dispuesta en cada universidad y que puede darse el caso de que «una universidad pueda ser titular de unas fincas, no calificadas como universitarias, y que su régimen de arrendamiento no se someta a la propia normativa sino a la legislación general arrendaticia [...] no se tratará de un arrendamiento de vivienda si es solo por temporada –un curso académico, por ejemplo– (art. 3 LAU)».

estatal, o cuando la entidad haya concertado un arrendamiento asequible por un plazo mínimo de tres años. El beneficiario de la medida coincide en su configuración y requisitos con los exigidos en la Ley 4/2013, de Andalucía, en la Ley Foral 24/2013, de Navarra, y en la Ley 2/2014, de Canarias, y la contribución al pago del justiprecio corresponde a un 30 % de su cuantía, en los mismos términos que los previstos en la Ley 3/2015, del País Vasco.

3.1. EL OBJETO DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO EN LA LEY 2/2017, DE LA COMUNITAT VALENCIANA, Y EN LA LEY 2/2017, DE EXTREMADURA

En la Comunidad Valenciana y en Extremadura el objeto de la expropiación recae en el usufructo de las viviendas. En la norma valenciana, la *causa expropriandi* se refiere a la expropiación temporal del usufructo, por un plazo de tres años prorrogables por tres años más, de las viviendas incursas en procedimiento de desahucio por ejecución hipotecaria para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, un supuesto que, salvo en el plazo que es prorrogable, coincide con los previstos en la Ley 4/2013, de Andalucía, la Ley Foral 24/2013, de Navarra, la Ley 2/2014, de Canarias, y la Ley 3/2015, del País Vasco, aunque en este último caso lo amplía al lanzamiento derivado del desahucio por impago de las rentas del arrendamiento de vivienda. Sin embargo, esta medida tiene carácter subsidiario del arrendamiento con opción de compra que prevé el artículo 12 de la misma norma. La situación de emergencia social se deberá revisar anualmente, a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. La determinación de dicha emergencia social forma parte del supuesto de hecho habilitador de la norma, que se detalla en el artículo 12.

Este precepto señala que el ámbito de aplicación subjetivo de la norma tendrá carácter subsidiario respecto de las medidas estatales de moratoria, referentes a la suspensión de los lanzamientos y al arrendamiento derivado de la dación en pago en aplicación del Código de Buenas Prácticas de las entidades financieras, para evitar un eventual conflicto de leyes. En consecuencia, de ser aplicable esta norma por ausencia de la concurrencia de una medida estatal, se aprecia la exigencia de emergencia social cuando los eventuales beneficiarios, además de verse sometidos a un procedimiento de ejecución hipotecaria, reúnan unos requisitos que coinciden con los previstos en Andalucía, Navarra, Canarias y el País Vasco:

- a) Tener la residencia habitual y permanente en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria, que esta vivienda sea la única en propiedad y que no posea ningún miembro de la unidad de convivencia que habite en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria la titularidad u otro derecho real que les permita poder disponer del uso de una vivienda.
- b) Que el procedimiento de ejecución hipotecaria derive del impago de un préstamo concedido para poder hacer efectivo el derecho a la vivienda por la persona.
- c) Que las condiciones económicas de la persona hayan sufrido un importante menoscabo que haya ocasionado una situación de endeudamiento sobrevenido con respecto

a las condiciones y circunstancias existentes cuando se concedió el préstamo hipotecario. Este importante menoscabo se producirá cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por lo menos por 1,5 veces y ello suponga más de un tercio de los ingresos de la unidad de convivencia.

- d) Que el conjunto de ingresos no supere 1,5 veces el indicador público de renta a efectos múltiples –en adelante IPREM– cuando viva una persona sola, 2 veces el IPREM si es unidad de convivencia y 3 veces el IPREM para más de tres miembros.

Por su parte, la Ley 2/2017, de Extremadura, dispone la expropiación temporal del usufructo a favor de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de ejecución hipotecaria de los que se derive el lanzamiento, por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. El ámbito objetivo de aplicación se concreta en las viviendas incursas en procedimientos de desahucio instados por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias, o entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos. Este ámbito objetivo coincide con el previsto en Andalucía, Navarra Canarias y el País Vasco, aunque en este último caso lo amplía al lanzamiento derivado del desahucio por impago de las rentas del arrendamiento de vivienda.

A estos efectos, lo que resulta novedoso en relación con las citadas normas y también con la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, es que prevé dos excepciones a la concurrencia del supuesto de hecho habilitador de la expropiación. Por un lado, se refiere a la acreditación de la suspensión del lanzamiento en virtud del Real Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos³⁷, o de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social³⁸. Por otro lado, la segunda excepción se concreta en la constatación documental de que la entidad ejecutante ha concertado un arrendamiento asequible con el titular de la vivienda objeto de ejecución hipotecaria por un mínimo de tres años. El arrendamiento asequible se refiere a un arrendamiento cuya renta no exceda al previsto en el plan autonómico de vivienda para una vivienda protegida de régimen especial de nueva construcción, con un límite máximo del 30% de los ingresos netos totales de la unidad familiar, es decir, un arrendamiento con una renta fuera de mercado.

Igualmente, se exige que los beneficiarios de la medida, para que puedan integrar el supuesto de hecho habilitador de la medida, fundamentado en la expropiación para satisfacer una necesidad habitacional, cumplan con los siguientes requisitos, de los que solamente coincide la residencia habitual en la vivienda: tener su residencia habitual y permanente en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria, siendo esta su única vivienda en propiedad y siempre que ningún miembro de la unidad familiar que conviva en la vivienda objeto de ejecución hipotecaria ostente la titularidad del

³⁷ Boletín Oficial del Estado de 10 de marzo de 2012.

³⁸ Boletín Oficial del Estado de 15 de mayo de 2013.

pleno dominio o de un derecho real de uso o disfrute sobre otra vivienda; tener la condición inicial de propietarios y deudores hipotecarios; y que se den unos requisitos de carácter económico³⁹.

3.2. LA EJECUCIÓN DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USUFRUCTO EN LA LEY 2/2017, DE 3 DE FEBRERO, DE LA GENERALITAT, POR LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA DE LA COMUNITAT VALENCIANA Y DE LA LEY 2/2017, DE 17 DE FEBRERO, DE EMERGENCIA SOCIAL DE LA VIVIENDA DE EXTREMADURA

El procedimiento de expropiación del derecho al usufructo temporal de la vivienda, previsto en el artículo 13 de la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, y en el artículo 2 de la Ley 2/2017, de Extremadura, deberá ajustarse a la legislación de expropiación forzosa estatal, porque la competencia es de carácter estatal, en virtud del artículo 149.1.18.^a de la CE. Sin embargo, estas normas introducen especialidades para poder articular una expropiación en este ámbito. El procedimiento de expropiación forzosa se iniciará mediante solicitud de la persona interesada, según la Ley 2/2017, de Extremadura, que deberá cumplir con los requisitos de los beneficiarios de la expropiación; aunque la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, omite este elemento, cabe entender que es un procedimiento que solamente se puede iniciar a instancia de parte. La resolución administrativa que acuerde el inicio del procedimiento se deberá comunicar al órgano judicial que esté conociendo del procedimiento de ejecución hipotecaria de que se trate. Mediante decreto del Consejo de Gobierno se declarará, previa información pública y motivadamente, la urgente ocupación a efectos de expropiación forzosa temporal del uso de viviendas. Asimismo, en ambas normas se precisa que el anuncio de publicación podrá incluir la citación para el levantamiento del acta previa y, en su caso, su elevación a acta de ocupación del bien, siempre que la Administración expropiante proceda al pago del depósito previo, como exige el artículo 52.6 de la LEF.

En el acta de ocupación se establecerán los requisitos para que el propietario de la vivienda pueda recuperar el usufructo una vez transcurrido el plazo de expropiación. El sujeto expropiado podrá ejercitar el derecho de reversión si las circunstancias de la persona beneficiaria se modificaran antes de transcurrir el plazo de la expropiación, y cuando el beneficiario pierda dicha condición. En este sentido, la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, precisa que el reversionista deberá resti-

³⁹ Estos requisitos se concretan en: a) Que el procedimiento de ejecución hipotecaria sea consecuencia del impago de un préstamo concedido para la adquisición de la vivienda habitual. b) Que los demandantes se encuentren en situación de riesgo de exclusión residencial, referidos a las personas y unidades familiares que perciban unos ingresos inferiores al 130% del salario mínimo interprofesional calculado a doce pagas anuales si se trata de personas que viven solas; unos ingresos inferiores a 170% del salario mínimo interprofesional calculado a doce pagas anuales si se trata de unidades de convivencia; o unos ingresos inferiores al 190% del salario mínimo interprofesional calculado a doce pagas anuales en caso de personas con discapacidades o con gran dependencia. En caso de que los ingresos sean superiores a 2 veces el IPREM calculado a catorce pagas anuales, la solicitud debe ir acompañada de un informe de servicios sociales que acredite el riesgo de exclusión residencial. c) Que el conjunto de ingresos de la unidad familiar no supere tres veces el valor del IPREM.

tuir a la Administración expropiante del usufructo la parte proporcional del justiprecio recibido en relación con el periodo que falte por completar, hasta el plazo máximo de la expropiación. La Ley 2/2017, de Extremadura, advierte que cuando la persona beneficiaria haya incurrido en falsedad u ocultación de información en el cumplimiento de los requisitos exigidos o en la presentación de la documentación, perderá la condición de beneficiaria. La consejería competente en materia de vivienda vigilará el cumplimiento de los requisitos referidos y el pago de la contribución al justiprecio.

El pago del justiprecio se articula de manera diferente en estas normas. Ambas exigen que la persona o unidad de convivencia beneficiaria quedará obligada al pago a la Administración expropiante de una cantidad en concepto de contribución al pago de justiprecio. Sin embargo, la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, establece como máximo una contribución de un 25 % en relación con los ingresos anuales de la unidad de convivencia que conviva en la vivienda, a efectos del IPREM, y no puede superar al justiprecio, incluidos los intereses de demora y los exigibles legalmente a la Administración, ya sea determinado de mutuo acuerdo o por el jurado de expropiación correspondiente. Esta norma introduce una novedad positiva y es que prevé un supuesto de exención del pago del justiprecio, una medida que, en atención a la falta de capacidad económica del deudor hipotecario sujeto a una ejecución hipotecaria de la que se deriva el lanzamiento, resulta oportuna. Este supuesto de exención no se dispone en el resto de la legislación de expropiación temporal del uso, cuando todas estas normas, salvo la catalana, establecen una contribución en el pago del justiprecio al beneficiario. Este supuesto se sustancia cuando los ingresos de la unidad de convivencia no excedan del salario mínimo interprofesional, por cada miembro de la unidad de convivencia que acredite algún tipo de ingreso, para la anualidad en la que se dé esta circunstancia. Por su parte, la Ley 2/2017, de Extremadura, solamente establece como límite máximo una contribución de un 30 % en relación con los ingresos de la unidad familiar y que no sea superior a la cuantía del justiprecio. La imposibilidad de llevar a cabo la ejecución de la ocupación de la vivienda por causas relacionadas con el procedimiento judicial de ejecución hipotecaria o el lanzamiento como medida ejecutiva, así como por otras causas no imputables a la Administración, no implica el reconocimiento de derecho alguno a la persona beneficiaria de la expropiación, según prevén ambas normas.

La Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, dispone que la valoración del justiprecio del derecho de usufructo temporal se realizará atendiendo al valor por el que se haya adjudicado el inmueble. Para el cálculo del valor del usufructo, se determinará a razón del 2 % del valor total del bien en pleno dominio por cada anualidad de expropiación. En este sentido, la valoración que exige la Ley 2/2017, de Extremadura, es más completa porque atiende al valor que tenga el inmueble cuando se haya provisionado o se vaya a provisionar en el balance de la entidad bancaria adjudicataria, o al precio aplicado al traspaso de los activos a la sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria, creada en el marco de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito⁴⁰, de conformidad con los criterios establecidos por el Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero⁴¹.

⁴⁰ Boletín Oficial del Estado de 15 de noviembre de 2012.

⁴¹ Boletín Oficial del Estado de 4 de febrero de 2012.

El beneficiario de la medida, en el momento de solicitarla, deberá cumplir con los requisitos exigidos al beneficiario y acreditarlos, además de ostentar la condición de deudor hipotecario en un proceso de ejecución hipotecaria del que pueda derivarse un lanzamiento, aunque no se exige que este sea efectivo. Esta documentación se refiere a la acreditativa de la situación económica de la persona interesada⁴², la acreditativa de los ingresos por los miembros de la unidad de convivencia, en los términos establecidos para la persona beneficiaria, la acreditativa del número de personas que habitan la vivienda⁴³, la relativa a la titularidad de los bienes⁴⁴, la declaración responsable de la persona deudora o deudoras relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos, y el informe de los servicios sociales comunitarios del municipio sobre la situación de emergencia o exclusión social en que puede quedar el beneficiario en caso de lanzamiento.

Finalmente, en Extremadura se exige que la tramitación de las solicitudes se realice según el orden riguroso de incoación, salvo que, en supuestos de especial vulnerabilidad⁴⁵ o en el caso de que el lanzamiento sea inminente, se dicte resolución motivada de la que quedará constancia, de conformidad en la norma de Extremadura, estableciendo una preferencia distinta a la establecida en la Comunidad Valenciana. Una vez que el director general con competencias en materia de vivienda haya analizado el cumplimiento efectivo de los requisitos para ostentar la condición de beneficiario, dictará una resolución; en caso de ser declarada concurrente la condición de beneficiario, el procedimiento expropiatorio continuará por los trámites previstos en el artículo 52 de la LEF, relativo al procedimiento expropiatorio de urgencia.

⁴² Esta documentación se refiere a: a) Certificado de rentas, y, en su caso, certificado relativo a la presentación del impuesto de patrimonio, expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con relación a los últimos cuatro ejercicios tributarios; b) Copia de las últimas tres nóminas percibidas; en su caso, certificado expedido por la entidad gestora de las prestaciones, en el que figure la cuantía mensual percibida en concepto de prestaciones o subsidios por desempleo; o, en su caso, certificado acreditativo de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas y las entidades locales; c) En caso de trabajador por cuenta propia, se aportará el certificado expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria o, si estuviera percibiendo la prestación por cese de actividad, el certificado expedido por el órgano gestor en el que figure la cuantía mensual percibida; d) Autorización a la administración actuante para la consulta de los datos fiscales y de seguridad social ante los registros y administraciones competentes; e) Alternativamente a la presentación del conjunto de documentación, la persona interesada podrá limitarse a presentar una autorización a la administración actuante para la consulta de los datos fiscales y de seguridad social ante los registros y administraciones competentes.

⁴³ Esta documentación va referida a: a) Libro de familia o documento acreditativo de la inscripción como pareja de hecho; b) Certificado de empadronamiento relativo a las personas empadronadas en la vivienda, con referencia al momento de la presentación de los documentos acreditativos y a los seis meses anteriores.

⁴⁴ La documentación se concreta en: a) Certificados de titularidades expedidos por el Registro de la Propiedad en relación con cada uno de los miembros de la unidad de convivencia o, alternativamente, declaración responsable y autorización de consulta a la administración actuante para solicitar los datos catastrales y del registro de la propiedad; b) Escrituras de compraventa de la vivienda y de constitución de la garantía hipotecaria y otros documentos justificativos, en su caso, del resto de las garantías reales o personales constituidas, si las hubiere.

⁴⁵ Se entiende que concurren supuestos de especial vulnerabilidad en aquellos casos en los que el lanzamiento afecte a viviendas en las que habiten familias que incluyan entre sus miembros a menores de edad, mayores dependientes, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género o personas desempleadas sin derecho a prestación.

4. CONSTITUCIONALIDAD DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO DE VIVIENDAS

El análisis sobre la constitucionalidad de la expropiación temporal del uso de viviendas se tiene que efectuar mediante unas consideraciones previas comunes a todas las normas. Posteriormente, se examinará el conjunto normativo que dispone la expropiación temporal del uso de viviendas, porque tiene una configuración común, con especial atención a la jurisprudencia constitucional vertida al respecto.

Desde los elementos integrantes de la constitucionalidad de una norma de acuerdo con los artículos 33 y 47 de la CE, la expropiación temporal del uso de viviendas respeta la función social de la propiedad porque se regula el derecho de propiedad imponiendo una transferencia coactiva expropiatoria. Desde un punto de vista civil, equivale a una limitación del dominio porque implica una restricción de la propiedad extrínseca y mediante indemnización. La determinación de la relación jurídica posterior a la expropiación temporal del uso no se corresponde con una ocupación temporal, puesto que está vetada para las viviendas en el artículo 109 de la LEF. De esta manera, únicamente puede obedecer a una de las finalidades previstas en el artículo 1 de la LEF, que es el arrendamiento, una suerte de arrendamiento forzoso fruto del límite temporal a la facultad del uso de vivienda que produce la expropiación.

En lo que se refiere al procedimiento expropiatorio, resulta llamativo que todas las normas hayan optado por el de urgencia, que constituye una especialidad del procedimiento expropiatorio general. Probablemente se pretenda agilizar el procedimiento respecto del ordinario y se busque la distinción de la expropiación-sanción por incumplimiento de deberes relativos al derecho de propiedad, es decir, el procedimiento especial de incumplimiento de la función social de la propiedad, previsto en los artículos 71-75 de la LEF. En el ámbito subjetivo, la regulación de la figura del beneficiario se remite a la legislación de expropiación forzosa. Ello afecta a la determinación de las obligaciones del beneficiario, porque las que se imponen en el artículo 5 del REF no se corresponden con las que específicamente establece la legislación de expropiación temporal del uso de viviendas, en particular la obligación de contribuir en una proporción de entre el 25% y el 30% al pago del justiprecio.

Respecto de la proporcionalidad⁴⁶ de la medida expropiatoria, la adecuación del instrumento al fin que se persigue corresponde al legislador. Un problema importante que plantea el mecanis-

⁴⁶ Cfr. Moreu Carbonell, E. Sanción y expropiación, *op. cit.*, p. 411, que considera que la medida «resulta adecuada para conseguir el fin propuesto, y necesaria teniendo en cuenta las circunstancias de emergencia social detalladas en la norma. La medida constituye, en realidad, una vía de urgencia para corregir las consecuencias indeseables del régimen hipotecario en momentos de crisis (lanzamientos masivos), pero esto no indica que sea desproporcionada porque no altera el instituto hipotecario, ni vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad. Por otro lado, esta expropiación de emergencia no priva al propietario (la entidad financiera adjudicataria del remate en la ejecución hipotecaria) de toda utilidad económica sobre la vivienda durante el tiempo que dura la expropiación, puesto que la expropiación se limita al derecho de uso y habitación, que además se ve suficientemente compensado a través del justiprecio».

mo expropiatorio es que se puede lograr la misma finalidad sin recurrir a esta medida tan gravosa para los derechos de los ciudadanos y sin el empleo de recursos públicos⁴⁷. El agotamiento de las actividades de fomento previo a la expropiación resulta insuficiente para salvar la proporcionalidad de la medida, por su falta de concreción y porque no es posible apreciar cuándo se han realizado de manera completa⁴⁸. En consecuencia, debido a la existencia de mecanismos menos lesivos con los derechos de los ciudadanos que se pueden emplear, y al sacrificio excesivo del objeto de la intervención, cabe afirmar que no reúne los requisitos de proporcionalidad, necesidad e idoneidad, porque se incumplen dos de los tres requisitos exigidos para que una medida sea considerada proporcional.

4.1. LAS PARTICULARIDADES DE LA EXPROPIACIÓN TEMPORAL DEL USO EN LA LEY 4/2013, DE ANDALUCÍA, EN LA LEY FORAL 24/2013, DE NAVARRA, EN LA LEY 2/2014, DE CANARIAS, EN LA LEY 3/2015, DEL PAÍS VASCO, EN LA LEY 2/2017, DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, Y EN LA LEY 2/2017, DE EXTREMADURA

Todas las normas de expropiación temporal del uso han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional –excepto el Decreto-ley 1/2015, la Ley 4/2016, de Cataluña, y las recientemente aprobadas correspondientes a la Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, y a la Ley 2/2017, de Extremadura–, y en aplicación del artículo 161.2 de la CE se ha suspendido su eficacia. El motivo de impugnación de carácter sustantivo viene determinado por la apreciación de una discriminación arbitraria entre los propietarios de viviendas incursos en procedimientos de desahucio, ya que solamente se expropia el uso de la vivienda por tres años a los propietarios que sean *personas jurídicas financieras*, vulnerando el principio de igualdad y no discriminación del artículo 14 de la CE. En lo que se refiere al motivo de impugnación de carácter competencial, se cuestiona el encaje de estas normas porque definen el contenido del derecho de propiedad, una materia de competencia estatal en virtud del artículo 149.1.18.^a de la CE. Además, también se estima la inconstitucionalidad porque las medidas no se disponen en todo el Estado y ello implica un trato desigual entre los ciudadanos españoles, en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.1.^a de la CE.

⁴⁷ Sobre el gasto de recursos públicos y su influencia en los derechos sociales, véanse Ponce Solé, J. (marzo 2015). Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor). *Blog Revista Catalana de Dret Públic*. Recuperado de: <<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>>, *op. cit.*, recuperado de: <<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>>, y Ponce Solé, J. (2013). *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 83-96.

⁴⁸ Marín García, I. y Milà Rafel, R. (2007). El alquiler forzoso de la vivienda desocupada, *Indret*, 2, 18, expresan respecto de las medidas de fomento que se «impide que el titular afectado alegue con éxito que estas medidas no han sido implementadas en grado suficiente, hecho que hace que la proporcionalidad pretendida [...] se desvanezca».

Los motivos de impugnación han sido objeto de crítica por una parte de la doctrina. Sobre la vulneración de la igualdad, resulta oportuno afirmar que el trato desigual⁴⁹ afecta a sujetos diferenciados: por un lado, al propietario; y, por otro lado, a la entidad financiera. Respecto de la aplicación de estas medidas a las personas jurídicas financieras, es necesario señalar que estas entidades no requieren de manera inmediata de la vivienda expropiada porque forme parte de su actividad económica y ven cubiertos los costes que supone la expropiación forzosa mediante la indemnización correspondiente. Sobre esta eventual discriminación, el Tribunal Supremo ha expresado, en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, que la diligencia⁵⁰ de una persona jurídica para cumplir el ordenamiento jurídico es mayor a la exigible a una persona física, porque en este caso el límite es el artículo 1.104 del CC. La posición de las entidades financieras en el ámbito económico tiene un carácter particular porque su actividad es de interés económico general, y una parte de ellas han recibido ayudas públicas⁵¹ para su reestructuración, e incluso algunas tienen capital público, como en el ámbito de la vivienda constituye un claro ejemplo la SAREB. Sobre el principio de igualdad, el Tribunal Constitucional expresó en la STC 50/1991, de 11 de marzo⁵², que exige tratar de distinto modo a lo que es diferente. De manera complementaria, la STC 186/1993, de 7 de junio⁵³ precisó que los derechos y deberes de los ciudadanos no requieren de un tratamiento unitario en todo el territorio estatal, y así es posible afirmar que las normas de expropiación temporal del uso de viviendas no vulneran la igualdad respecto del establecimiento como sujeto pasivo de las personas jurídicas financieras.

Sin embargo, estas normas no se aplican a otras personas jurídicas que puedan actuar en el mercado inmobiliario con el mismo ánimo de lucro, como es el caso de las entidades inmobiliarias, promotoras y fondos de inversión. En consecuencia, la diferencia de trato debería estar justificada de manera objetiva y razonable⁵⁴. Además, la aplicación selectiva de la medida por

⁴⁹ Cfr. Moreu Carbonell, E. Sanción y expropiación, *op. cit.*, p. 412: «[e]l trato diferente se justifica, como he dicho, por el distinto alcance del potencial social y económico de las personas jurídicas respecto de las personas físicas. El principio de igualdad en la ley no impide un trato desigual, siempre que se asiente sobre una premisa objetiva, razonable, motivada, proporcional y con fundamento constitucional. Y, desde luego, el propio artículo 47 de la Constitución obliga a los poderes públicos a adoptar medidas que eviten la especulación».

⁵⁰ Sobre la diligencia exigible a las entidades bancarias en relación con el cumplimiento de la legalidad, véanse las SSTs de 5 de septiembre de 2007, RJ 2007\5439; de 25 de abril de 1983, RJ 1983\2127; de 10 de marzo de 1997, RJ 1997\2483; de 8 de abril de 1992, RJ 1992\3187; de 8 de mayo de 1999, RJ 1999\3101; y de 20 de mayo de 1999, RJ 1999\3355.

⁵¹ Sobre la cuantificación de estas ayudas públicas, véase Bellod Redondo, J. F. (2013). ¿Cuánto cuesta el rescate bancario? Una estimación provisional. *Contribuciones a la Economía*. Recuperado de: <www.eumed.net/ce/2013/cuanto-cuesta-rescate-bancario.html>. Expresa que «[e]l importe solicitado es de 39.465 millones de euros, equivalente al 3,7% del PIB, con el desglose que aparece en el Cuadro 1. Se trata de una cantidad muy importante, superior a las nóminas de los funcionarios de todo el Estado (33.290 millones de €); siete veces superior a las Inversiones Reales del Estado (5.252 millones de €) o diez veces superior al presupuesto del Ministerio de Sanidad (3.385 millones de €) para el año 2013».

⁵² RTC 1991/50.

⁵³ RTC 1993\186.

⁵⁴ Moreu Carbonell, E. Sanción y expropiación, *op. cit.*, p. 401, expresa que la medida no contraviene el principio de igualdad, aunque precisa que «considero más adecuado tipificar también el supuesto del propietario persona física que, tras el ofrecimiento de medidas de fomento, insiste en mantener vacía la vivienda durante un largo periodo de tiempo».

razones subjetivas es contraria a los principios del proceso de reestructuración bancaria, porque existen entidades como la SAREB cuyo objeto social consiste en la desinversión en el mercado inmobiliario. En definitiva, esta diferenciación no tiene suficiente fundamento porque la limitación del sujeto expropiado permite que existan viviendas que, pese a cumplir con los requisitos de la medida, no sean objeto de intervención.

En cuanto al fundamento de impugnación de carácter competencial, cabe señalar que las comunidades autónomas pueden decidir supuestos de expropiación en virtud de sus competencias, en este caso en ejercicio de la competencia exclusiva en materia de vivienda. Si bien es cierto que esta legislación incide en el contenido del derecho de propiedad, resulta difícil afirmar de manera clara si realmente afectan al *contenido esencial* de este derecho. La jurisprudencia constitucional⁵⁵ ha expresado que la determinación del contenido esencial se conforma mediante el conjunto de facultades para que se pueda identificar el derecho como correspondiente al descrito, y *a sensu contrario* no tendrá este contenido esencial si el derecho se ve sometido a limitaciones que lo desvirtúan. El legislador autonómico puede precisar los límites del derecho de propiedad, en virtud de su competencia exclusiva en materia de vivienda, sin afectar el artículo 33 de la CE.

La legislación de expropiación temporal del uso de viviendas no se excede de este ámbito competencial, como se expresa en el Dictamen 1188/2013 del Consejo de Estado⁵⁶, porque se ajusta a la legislación de expropiación forzosa, aunque existen los problemas ya aludidos en relación con la forma de recuperar el uso de la vivienda, que no se especifica en la normativa, así como los relativos a la determinación del justiprecio. Sin embargo, el Consejo de Estado considera que el supuesto expropiatorio puede provocar un efecto equivalente al que produciría una norma modificativa de la legislación hipotecaria y procesal, que corresponde al Estado. En los recursos de inconstitucionalidad planteados, se alega la vulneración de la competencia estatal en materia de ordenación del crédito, banca y seguros y planificación de la actividad económica, dispuesto en el artículo 149.1.11.^a y 13.^a de la CE. En ellos se considera que estas normas alteran el mercado de crédito e hipotecario y afectan a la ejecutividad de la garantía real y la libre disposición del bien hipotecado por el acreedor hipotecario, un argumento que cabe contradecir⁵⁷ porque estas normas no modifican los principios ni las reglas del derecho hipotecario.

Los autos en los que el Tribunal Constitucional acuerda mantener la suspensión de las normas autonómicas impugnadas, pese a no resolver sobre el fondo, expresan la ponderación de los

⁵⁵ Véase la STC 11/1981 de 8 de abril, RTC 1981\11.

⁵⁶ Dictamen 1188/2013 del Consejo de Estado de 21 de noviembre de 2013. Recuperado de: <http://www.juntadeandalucia.es/fomentoyvivienda/estaticas/sites/consejeria/contenidos/noticias/documentos/recurso_contra_ley_vivienda.pdf>, que fue solicitado con anterioridad a la interposición del recurso contra la Ley 4/2013, de Andalucía. En este dictamen se afirma que «[s]e ajusta a la distribución de competencias [...] sin que se aprecie desviación susceptible de merecer reproche alguno [...] la disposición objeto de consideración no incluye normas de naturaleza civil o procesal que de modo frontal contravengan la legislación dictada por el Estado en materia de ejecución hipotecaria».

⁵⁷ También se expresa en este sentido Moreu Carbonell, E. Sanción y expropiación, *op. cit.*, p. 411.

intereses afectados y los perjuicios que se pueden derivar de su suspensión o levantamiento. En este sentido, el abogado del Estado manifestó que, de conformidad con informes del Ministerio de Economía y Competitividad, del Banco de España y de la SAREB, las normas impugnadas tenían un importante impacto negativo sobre los balances de las entidades financieras, un elemento que ya había sido advertido por la Comisión Europea. Por su parte, las respectivas comunidades autónomas alegaron que estos perjuicios no estaban acreditados y que la suspensión de las normas suponía un impedimento para la consecución de los intereses públicos que las normas pretendían tutelar. Finalmente, el Tribunal Constitucional, en aplicación de su doctrina general sobre la suspensión de la regulación que incide en el sistema financiero, acordó mantenerla, por entender que los perjuicios económicos de su aplicación son verosímiles, y que los daños derivados de la suspensión tienen corto alcance porque el Estado ha dispuesto normas que atienden a estos intereses.

Llegados a este punto, cabe reflexionar sobre el fundamento jurídico de estas normas porque manifiestan cierta incoherencia en cuanto al ámbito de actuación. Si pretenden sancionar la deshabitación de las viviendas y proteger a los colectivos vulnerables, no deberían limitar su aplicación a las viviendas que sean propiedad de las personas jurídicas en virtud de una ejecución hipotecaria, y en el caso de la Ley 3/2015, del País Vasco, extensible al desahucio por impago de rentas. Asimismo, debería extenderse el ámbito de aplicación de la medida a las viviendas obtenidas por otros procedimientos, aunque es correcto que el ámbito objetivo se restrinja en determinados tipos de viviendas no destinadas al uso residencial⁵⁸, que han sido previstos en la normativa como exclusiones. De la misma manera, tampoco debería limitarse el beneficiario a los sujetos de un lanzamiento derivado de una ejecución hipotecaria. Para tener un alcance mayor se debería ampliar a los sujetos a un lanzamiento derivado de un desahucio por impago de rentas, por existir la misma vulnerabilidad e insuficiencia económica que se exige a los beneficiarios de la expropiación, aunque no tengan que satisfacer el pago de un préstamo hipotecario, como se realiza en la Ley 3/2015, del País Vasco.

4.2. LA STC 93/2015, DE 14 DE MAYO, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO-LEY 6/2013, DE 9 DE ABRIL, DE MEDIDAS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA, DE ANDALUCÍA

La STC 93/2015, de 14 de mayo⁵⁹ reserva las cuestiones de fondo para la resolución del recurso interpuesto contra la Ley 4/2013, de Andalucía. Pese a esta reserva, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la impugnación del Decreto-ley 6/2013 declara determinados preceptos inconstitucionales. En particular, el pronunciamiento atiende a tres cuestiones: la existencia del presupuesto habilitante del decreto-ley; la afectación del derecho de propiedad y la vulneración del artículo 86.1 de la CE; y la vulneración de las competencias estatales.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 2863.

⁵⁹ RTC 2015\93.

El Tribunal Constitucional desestima la alegación relativa a la falta de existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, que es el presupuesto de hecho habilitante para el dictado de un decreto-ley, porque la emergencia social y económica del momento justifica suficientemente la promulgación de ciertas medidas mediante la citada norma. Esta consideración también se podría señalar respecto del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, por el rango normativo⁶⁰, aunque esta norma no ha sido impugnada porque en el supuesto de hecho que regula se contienen las condiciones de habitabilidad, considerada materia de orden público y, por tanto, de competencia autonómica.

Sin embargo, el Alto Tribunal declara inconstitucional el primer inciso del artículo 1.3, que establece que forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, por vulnerar la reserva de ley estatal y no respetar el rango normativo. Recuerda que el legislador autonómico puede restringir la extensión de las facultades de uso y disposición del propietario de vivienda. Concluye que la norma impugnada, como establece que forma parte del contenido esencial de la propiedad de las viviendas el deber de destinarlas al uso habitacional, afecta al derecho de propiedad⁶¹. Este aspecto fue depurado en la Ley 4/2013, de Andalucía, desapareciendo dicha mención a la función social de la vivienda en el articulado, salvo en la rúbrica de la ley, una constatación que resulta paradójica. Por este mismo fundamento, declara inconstitucionales los apartados 5 y 6 del artículo 25 y del artículo 53.1 a) de la Ley 1/2010 de Vivienda, de Andalucía, que contienen las exclusiones de la definición de la vivienda deshabitada, y la disposición adicional segunda, en virtud de la cual se habilita la expropiación de uso de las viviendas desha-

⁶⁰ Ponce Solé, J. (junio 2015). ¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos. *Blog Transjus*. Recuperado de: <<https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>>, señala respecto del Decreto-ley 1/2015, de Cataluña, que «se prevé en dicha norma la expropiación del uso de viviendas vacías en manos de bancos en caso de no realización de las obras debidas para garantizar la habitabilidad, lo que, siguiendo esta nueva doctrina constitucional, podría suponer una violación del artículo 149.1.13 de la CE, ya que en la normativa estatal existente no hay ninguna medida parecida».

⁶¹ El pronunciamiento precisa que la norma «más que delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda, se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada, y al mismo tiempo, a definir la función social del mismo, que son, como hemos visto, los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad [...] 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 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, que deriva del principio democrático que el apartado 1 del artículo 1 de la CE impone a todas las instituciones del Estado en su conjunto y se refleja en el artículo 86.1 de la CE como requerimiento mínimo, por lo que el precepto autonómico establece un contenido del derecho de propiedad de la vivienda que lo afecta, en el sentido del artículo 86.1 de la CE, y por tanto entra a regular un ámbito excluido del decreto-ley y pretende delimitar un contenido esencial para lo que ningún legislador es competente».

bitadas. Pese a esta consideración, un legislador autonómico puede establecer el contenido de la función social de la propiedad, pero no puede hacerlo mediante un decreto-ley⁶².

Por otra parte, el Tribunal Constitucional aprecia una vulneración de las competencias estatales de coordinación de la planificación general de la actividad económica, de competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.13.^a de la CE. Esta vulneración se sostiene en que el legislador estatal ya ha determinado la extensión de la intervención pública en materia de protección de los deudores hipotecarios mediante algunas medidas⁶³. Considera que las comunidades autónomas no pueden implementar instrumentos al respecto sobre la vivienda⁶⁴ que supongan un sacrificio más intenso, aspecto por el cual resulta incompatible⁶⁵ su aplicación si-

⁶² Ponce Solé, J. ¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda?, *op. cit.*. Recuperado de: <<https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015->>, expresa que «una ley autonómica podría definir el contenido esencial del derecho de propiedad sobre las viviendas incluyendo la obligación de ser destinadas a ser ocupadas. Este es el caso, por ejemplo, de la Ley catalana 18/2007, que prevé, en su artículo 5, que forma parte de la función social de la propiedad sobre viviendas en Cataluña el estar ocupadas por personas viviendo en ellas».

⁶³ En el pronunciamiento se contiene que, derivado de la evolución económica, se han implementado «acciones singulares relacionadas directamente con las entidades de crédito, como, en lo que hace a los mercados hipotecarios, aumentar muy notablemente las exigencias de cobertura para las exposiciones bancarias al segmento de negocio que gira en torno a los préstamos a la compra de vivienda garantizados con hipoteca sobre la misma (Reales Decretos-leyes 2/2012 y 18/2012) o firmar con la Unión Europea un Memorando de Entendimiento el 20 de julio de 2012 por el que el sistema financiero español recibía asistencia financiera externa para reforzar la solvencia de las entidades con déficit de capital, debilitada por la generalizada pérdida de valor de las garantías hipotecarias obrantes en sus activos». Finalmente el Alto Tribunal concluye que «el Estado define con esta doble medida la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y, a la vez, para evitar que el equilibrio que juzga oportuno se quiebre, impide que las comunidades autónomas en ejercicio de sus competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado».

⁶⁴ En el voto particular de la magistrada Roca, que suscribe el magistrado Valdés, se niega la vulneración del artículo 149.1.13 de la CE. Sin embargo, se alude un posible motivo de inconstitucionalidad nuevo, que por no haber sido objeto de alegación, no es analizado por el tribunal. La vulneración del artículo 149.1.6 de la CE porque se permite la expropiación cuando mediante su realización se impida la ejecución del auto firme dictado por el juez que expropie el derecho del adquirente a obtener la posesión frente al ejecutado. Según la magistrada, ello supone vulnerar la competencia exclusiva estatal en materia de legislación procesal. Asimismo, no se vulnera cuando la expropiación de la vivienda se refiere a los procesos iniciados antes de la entrada en vigor de la regulación andaluza pero finalizados con el desalojo cuando se realiza la expropiación del derecho de uso. *Cfr.* el voto particular del magistrado Xiol, que expresa que se trata de una alegación que no se ha formulado en el recurso y en el que no aparece invocado el expresado título competencial, motivo por el cual no se une al voto particular.

⁶⁵ Este aspecto ha sido criticado por algunos magistrados en sus votos particulares. Así, la magistrada Asua expresa que el control de constitucionalidad «no tiene como cometido enjuiciar la mayor o menor compatibilidad o coherencia entre políticas, medidas u objetivos estatales y autonómicos, sino solo la posible contradicción normativa». Por su parte, la magistrada Roca y el magistrado Valdés expresan que «no es posible conocer a ciencia cierta si la medida expropiatoria impide las previstas por el Estado ya que la sentencia de que discrepo se limita a afirmar que "la

multánea. Sin embargo, afirma que las comunidades autónomas podrán desarrollar actividades de fomento⁶⁶ del acceso a la vivienda.

La alegación relativa a la discriminación entre los propietarios de viviendas vacías en función de si se trata de una persona jurídica no se analiza en esta sentencia porque, con la derogación de Decreto-ley 6/2013 en virtud de la Ley 4/2013, por el carácter abstracto y la finalidad de depuración del ordenamiento jurídico de los recursos de inconstitucionalidad, decae el objeto de los recursos, excepto que el motivo de la inconstitucionalidad tenga carácter competencial, como es el caso.

conurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad hace difícil la aplicación conjunta de ambas medidas, de manera que las del Estado no podrían verse impedidas por las autonómicas, y mucho menos aún, cuál es la incidencia que estas pueden tener en el funcionamiento general del mercado hipotecario o en la reestructuración bancaria". Finalmente el magistrado Xiol expresa que "la regulación autonómica no es susceptible de interferir en la estatal [...] Aquella establece un presupuesto fáctico –existencia de un efectivo lanzamiento– que la normativa estatal puede impedir temporalmente que se produzca al disponer su aplazamiento. La simple inexistencia temporal (eventual) del presupuesto fáctico necesario para que pueda aplicarse la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013 puede determinar, en el peor de los casos, que la normativa autonómica sobrevenga a la estatal, es decir, que su aplicación dependa de ella, pero no puede implicar contradicción, interferencia ni "eficacia incisiva" alguna sobre la regulación estatal, entendiendo estos términos en un sentido lógico». Ponce Solé, J. ¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda?, *op. cit.* Recuperado de: <<https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015->>, sostiene la misma línea que estos votos particulares cuando explica que «la STC dedica muy pocos párrafos a explicar la razón de que sea imposible aplicar ambas normativas, de bases y desarrollo, en el seno de un Estado descentralizado, y la brevedad viene acompañada de la indeterminación: lo único que queda claro de la lectura de la sentencia es que el Estado y Andalucía han optado por políticas públicas distintas, pero no que sean absolutamente imposibles de aplicar ambas».

⁶⁶ En este sentido, el pronunciamiento señala que «las indicadas acciones estatales no agotan la competencia autonómica en materia de vivienda, que sigue intacta en gran medida porque puede ser ejercida a través de todo tipo de regulaciones que estén desligadas del mercado hipotecario, como ocurre, dentro del mismo decreto-ley recurrido, con los instrumentos de fomento previstos en el Capítulo III del Título VI». Este aspecto ha sido objetado por Ponce Solé, J. ¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda?, *op. cit.* Recuperado de: <<https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015->>, quien considera que «convierte de facto al artículo 149.1.13 de la CE en una competencia exclusiva estatal sobre cualquier aspecto económico relevante, eliminando, pues, en la práctica, todas las competencias autonómicas que, como la vivienda, tengan alguna incidencia económica. Esta mutación del artículo 149.1.13 de la CE, que alcanza así una fase final sumamente agresiva para con las competencias autonómicas en la jurisprudencia del TC [...] la competencia estatal *ex* 149.1.13 de la CE también ha condicionado históricamente esta competencia [...] el TC está indicando a un nivel político en un Estado descentralizado que debería o no hacer [...] nos parece una injerencia en la esfera política de la Comunidad autónoma, máxime sabiendo que las (escasas) políticas de fomento». Este aspecto también es señalado en los votos particulares de la sentencia. En el voto particular de la magistrada Asua, se expresa que: «Da por bueno que el Estado [...] pueda asumir e imponer de modo excluyente la solución de un problema social o económico como expresión de las bases de la planificación económica, cerrando el paso a que las comunidades autónomas puedan establecer sus propias medidas al respecto, incluso en el ámbito de las materias de su competencia exclusiva, como es la vivienda». El voto particular del magistrado Xiol también se produce en este sentido, cuando precisa que una vez «ejercitada la competencia estatal de regulación de las bases o planificación de un sector económico de competencia de la comunidad autónoma, la comunidad autónoma queda "expropiada" de esa competencia», y ello produce un «efecto de bloqueo de la competencia sectorial autonómica exclusiva».

El Alto Tribunal considera que los apartados de 1, 2, 3, 4 y 7 del artículo 25 de la Ley 1/2010 resultan constitucionales, siempre que su interpretación se refiera a un instrumento de la política autonómica de fomento de la vivienda en arrendamiento y no implique una regulación directa, porque las líneas directrices principales de la ordenación corresponden al legislador estatal. En realidad, el cumplimiento del uso habitacional de la vivienda como deber está orientado a los poderes públicos mediante la política de vivienda, y el destino al uso habitacional de la vivienda por parte del propietario no se traduce en el deber de mantenerla habitada, solo predicable respecto de las viviendas protegidas.

El voto particular de la sentencia, que suscribieron cinco magistrados, expresa que en los informes aportados no se prueba la existencia de perjuicios de imposible o difícil reparación, sino que se trata de hipótesis u opiniones. Asimismo, precisa que son detallados los desalojos alegados por el Parlamento navarro, que representan un 0,8% del total estatal, y las 144 solicitudes alegadas por la Junta y el Parlamento de Andalucía. Finalmente, califican la doctrina del Tribunal Constitucional como de «particularmente perturbadora» para la presunción de constitucionalidad de las leyes autonómicas, porque el Alto Tribunal se atribuye la condición de legislador positivo en relación con los parlamentos autonómicos.

5. EL ARRENDAMIENTO CON OPCIÓN DE COMPRA PARA EVITAR EL LANZAMIENTO DEL DEUDOR HIPOTECARIO DE LA LEY 2/2017, DE LA COMUNITAT VALENCIANA: ESPECIAL REFERENCIA A LA RENTA Y A LA PRÓRROGA DEL ARRENDAMIENTO

La Ley 2/2017, de la Comunidad Valenciana, permite la creación de un arrendamiento con opción de compra para evitar el lanzamiento del deudor hipotecario de su vivienda habitual. En este sentido, la iniciación del procedimiento judicial o extrajudicial para la ejecución de las garantías hipotecarias que comporte la extinción del contrato de compraventa por incumplimiento del deudor hipotecario implicará la creación de una nueva obligación en forma de arrendamiento con opción de compra entre la entidad financiera, la filial inmobiliaria o entidad de gestión de activos que resulte adjudicataria del remate y el deudor hipotecario, y así evitar el lanzamiento de la vivienda objeto de la ejecución. Para que pueda finalmente concretarse, el deudor hipotecario deberá encontrarse en las circunstancias de emergencia social afectadas por procedimientos de ejecución hipotecaria y el inmueble deberá ser su única vivienda y que esté destinada al uso habitacional con carácter habitual.

Una vez interpuesta la demanda por la entidad financiera, o la filial inmobiliaria o entidad de gestión de activos, el deudor hipotecario podrá informar a la Generalitat para que le asista administrativamente y notifique a la entidad adjudicataria del remate su eventual sujeción a esta medida, junto con las condiciones que debe cumplir el contrato de arrendamiento con opción de compra de la vivienda. Se remite a un desarrollo reglamentario de este contrato de arrendamiento, que deberá ser suscrito por la entidad ejecutante, el propietario afectado y la Generalitat, aunque no sea parte en el contrato, en el plazo máximo de dos meses desde la solicitud de asistencia, y deberá ser

custodiado en el registro competente. Si la entidad ejecutante se negase a formalizar el contrato, la Generalitat podrá incoar, de oficio o a instancia del propietario, un procedimiento expropiatorio del usufructo de la vivienda, según prevé el artículo 13, es decir, plantea un arrendamiento con opción de compra subsidiario a la expropiación forzosa, lo que resulta positivo para evitar acudir a un mecanismo tan gravoso de entrada. Dicho contrato producirá los efectos obligacionales con motivo de la notificación de firmeza de la resolución judicial del procedimiento de ejecución hipotecaria. Este arrendamiento se verá modificado en las prestaciones de las partes que exige la LAU 1994, en particular en el precio y en el plazo de duración y su prórroga, como se analizará posteriormente.

Respecto de la opción de compra, este instrumento supone la continuación del régimen de tenencia de la vivienda en propiedad existente en España como principal vía de acceso, y a su vez impedimento para quienes no tengan capacidad económica suficiente, aunque articule el arrendamiento como paso previo. En este sentido, conviene apuntar que las estadísticas⁶⁷ sobre vivienda de la Oficina Estadística de la Unión Europea cuantifican en un 70,1% los europeos que residen en una vivienda en propiedad, mientras que en España este dato aumenta hasta el 78%. El acceso a la vivienda en régimen de arrendamiento es todavía escaso en España porque representa el 21,2%, situándose la media de los Estados miembros de la Unión Europea en el 29,9%. Estos datos se distribuyen en el ámbito interno en una proporción de un 11,2% en arrendamiento ordinario y de un 10% en arrendamiento protegido, cuando la media europea supone un 19,1% y un 10,8% respectivamente.

En lo que se refiere a la renta, el precio base del contrato de arrendamiento será, a elección del adjudicatario del remate, el establecido para fijar el precio de adjudicación del inmueble o el precio de mercado. Esta renta se determinará mediante un estudio comparativo a partir de las transacciones llevadas a cabo en la zona en que se encuentre el inmueble en el último año, y será encargado por la consejería competente en materia de vivienda y cuyo coste, en su caso, correrá por cuenta del adjudicatario del remate.

La renta mensual del arrendamiento se establecerá mediante resolución de la consejería competente en materia de vivienda, y se corresponderá con la doceava parte del 2% del precio de la vivienda reajustado, si la base del contrato fuera el precio de adjudicación del inmueble, o por la doceava parte del 3% del precio de mercado en otro caso. La Generalitat Valenciana procederá al pago de la renta a la entidad financiera, o filial inmobiliaria o entidad de gestión de activos que resulte adjudicataria del remate durante el plazo de tres años a contar desde la creación del arrendamiento. Los arrendatarios quedarán obligados al abono a la Generalitat de una parte de la renta, sin que esta pueda superar el 25% de los ingresos de la unidad de convivencia, y se establecerán límites más restringidos para las unidades de convivencia cuya situación imposibilite esta aportación y así sea informada favorablemente por los servicios sociales. En caso de ejercitarse la opción de compra, siempre que fuera la vivienda habitual, las cantidades amortizadas del préstamo hipotecario original serán consideradas cantidades pagadas a cuenta de precio establecido.

⁶⁷ Eurostat. *Estadísticas sobre vivienda*, 2016. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/es>.

Esta configuración de la renta supone una importante alteración del artículo 17 y el 4.3 de la LAU 1994, que establecen la libre determinación de la renta por ambas partes sin que pueda exigirse por adelantado el pago de más de una mensualidad de renta. En este sentido, la renta se encuentra intervenida por la Administración, porque será quien la apruebe y por tanto determine, sin que intervenga como parte en el contrato, lo que alude al arrendamiento social, es decir, un arrendamiento con la renta intervenida. Además, resulta llamativo que la Administración, sin formar parte del contrato, sea quien satisfaga las rentas a la entidad financiera arrendadora durante un plazo de tres años, que es el plazo mínimo que exige el artículo 9 de la LAU 1994, aunque también supone una garantía de su cobro.

Una vez finalizado el plazo de tres años del arrendamiento, el arrendatario optará expresamente por prorrogar el arrendamiento tres años más, sin perjuicio del derecho que tenga a la percepción de ayudas o subvenciones de acuerdo con la legislación vigente de arrendamientos en este momento, o podrá ejercer la opción de compra. La duración del arrendamiento será indefinida en su propia vivienda solamente para las siguientes personas: personas mayores de 65 años; discapacitados del 33 % o superior; familias con dos o más hijos en edad escolar; víctimas de violencia de género; menores tutelados; y, finalmente, aquellos que se determine reglamentariamente. En caso de muerte o abandono de la unidad de convivencia del arrendatario, se podrá subrogar el contrato de arrendamiento a otra persona de esta unidad de convivencia, según permite el artículo 16 de la LAU 1994.

Esta indefinición en el tiempo tiene como límite que la Administración otorgue una solución habitacional o que finalicen las causas que han motivado la inclusión en estos supuestos, motivo por el cual no debe relacionarse con una prestación perpetua, sino con un arrendamiento por tiempo indefinido hasta que no se produzcan estas circunstancias. En ningún caso se establece qué sucederá con la renta en el periodo de prórroga de contrato de un año que permite el artículo 10 de la LAU 1994, concretada en un año más, aunque como no existe novación contractual, cabe entender que también deberá proceder al pago la Administración en los mismos términos. De la norma parece desprenderse que se está configurando una prórroga del contrato de tres años, que no se encuentra prevista en el artículo 10 de la LAU 1994, que la dispone de un año, aunque sí en la redacción original de este precepto. En este sentido, cabe entender que si las prestaciones de las partes, pese a tratarse de un contrato privado, se ven modificadas por esta norma, lo que procederá es una prórroga de un año de contrato y una tácita reconducción de dos años más. Asimismo, en los casos del arrendamiento indefinido se entenderá que existe tácita reconducción mientras se ejecute el arrendamiento, para evitar eventuales incompatibilidades en la normativa, puesto que la determinación de la legislación de arrendamientos urbanos corresponde al legislador estatal en virtud del artículo 149.1.8.^a de la CE.

6. REFLEXIÓN FINAL

Del análisis de la legislación autonómica de acceso a la vivienda, se desprende que no ha sido una normativa suficientemente meditada, a resultas del contexto de acceso a la vivienda que

se produce en la actualidad. Esta falta de reflexión se manifiesta en su escasa aplicación práctica por parte de las Administraciones donde se ha previsto. A pesar de la falta de datos oficiales acerca de la aplicación de la expropiación temporal del uso de viviendas, se han realizado consultas a las diferentes Administraciones para obtenerlos. Por el momento, solamente se ha recibido respuesta de Navarra⁶⁸ y del País Vasco⁶⁹, donde no se ha llevado a cabo ninguna expropiación temporal del uso de viviendas, y de Andalucía⁷⁰, territorio en el cual existen dos expedientes de expropiación del uso de viviendas incoados por Decreto del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, conforme a lo previsto en el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda⁷¹ –norma derogada por la Ley 4/2013– pero que debido a la suspensión y posterior resolución del recurso interpuesto mediante la STC 93/2015, de 14 de mayo⁷² no se llegaron a concluir.

Más allá de soluciones cortoplacistas, vinculadas a un concreto contexto económico y de acceso a la vivienda, se requiere urgentemente de medidas globales ante este problema, es decir, que reequilibren la posición de las partes en el arrendamiento, para que la propiedad no sea la vía principal de acceso a la vivienda, y que posibiliten el acceso o mantenimiento en el uso habitacional a quienes tengan insuficiencia de medios económicos. Este reto *pro futuro*, consistente en la mejora efectiva del acceso a la vivienda, cabe encomendarlo decididamente al legislador español, pese a la existencia de las medidas autonómicas que han pretendido mitigar este fenómeno en un territorio concreto cuando se produce en todo el Estado. El objetivo debe centrarse, por tanto, en el destino de la vivienda al uso habitacional y en la reducción de las cifras de viviendas vacías y de lanzamientos derivados de la ejecución hipotecaria o del desahucio por impago de rentas.

Por este motivo, convendría articular un mecanismo que aborde el acceso a la vivienda a largo plazo y desvinculado del contexto concreto de acceso a la vivienda –de escasez o sobreoferta de vivienda– y de la situación socioeconómica de su ocupante, esto es, una medida atemporal válida para cualquier escenario. La formulación de un nuevo instrumento debe pasar por el respeto al principio de proporcionalidad y, en la medida de lo posible, por el aumento de los incentivos públicos –ahora inexistentes– al destinar de manera voluntaria la vivienda al uso habitacional, y a no privar de su uso a quien no disponga de capacidad económica suficiente para proveerse de vivienda por sí mismo.

Aunque excede del ámbito concreto de este trabajo, cabe señalar que la vivienda protegida tendrá un papel fundamental en la correcta resolución del acceso a la vivienda, por la existencia de viviendas vacías en este ámbito frente a la necesidad habitacional que se produce. En consecuencia, la iniciativa pública en su propia esfera va a determinar en buena parte el éxito de las medidas im-

⁶⁸ Esta información oficial ha sido proporcionada por el Departamento de Desarrollo Económico del Gobierno de Navarra.

⁶⁹ La información oficial ha sido facilitada por el Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

⁷⁰ Esta información ha sido provista por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía.

⁷¹ Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 11 de abril de 2013.

⁷² RTC 2015\93.

plementadas que afecten al Derecho Privado. Esta afirmación encuentra su explicación en que antes de intervenir en el ámbito civil, una injerencia oportuna y conveniente ante la desafortunada gestión privada del uso habitacional de la vivienda, resulta necesario e incluso ejemplificante una correcta actuación de la Administración en el destino completo al uso habitacional de sus viviendas protegidas.

Referencias bibliográficas

- Bellod Redondo, J. F. (2013). ¿Cuánto cuesta el rescate bancario? Una estimación provisional. *Contribuciones a la Economía*. Recuperado de: <www.eumed.net/cc/2013/cuanto-cuesta-rescate-bancario.html>.
- Consejo General del Poder Judicial (2013). Una aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios. *Boletín de Información Estadística*, 35.
- Consejo General del Poder Judicial (2015). *La justicia dato a dato: año 2014. Estadística Judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Consejo General del Poder Judicial (2016). *La justicia dato a dato: año 2015. Estadística Judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Córdoba, M. (2006). Soluciones al problema de la vivienda: El Derecho de Uso de Inmuebles. *Análisis Financiero*, 101.
- Eurostat (2016). *Estadísticas sobre vivienda*. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/es>.
- Lasarte Álvarez, C. (2016). *Compendio de derechos reales. Derechos reales e hipotecarios*. Madrid: Marcial Pons.
- Marín García, I. y Milà Rafel, R. (2007). El alquiler forzoso de la vivienda desocupada. *Indret*, 2.
- Menéndez Moreno, A. (2015). Nada es lo que parece. A propósito del impuesto sobre las viviendas vacías, de la Ley de 21 de julio de 2015, de la Generalidad de Cataluña. *Quincena fiscal*, 17.
- Ministerio de Fomento (2015). *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Anual 2014*. Madrid: Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, Centro de Publicaciones, Ministerio de Fomento.
- Moreu Carbonell, E. (2014). Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social. En Alonso Pérez, M. T. (dir.), *Vivienda y crisis económica (Estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica)*. Cizur Menor, Aranzadi.
- Nasarre Aznar, S. (2011). La insuficiencia de la normativa actual sobre acceso a la vivienda en propiedad y en alquiler: la necesidad de instituciones jurídico-privadas alternativas para facilitar el acceso a la vivienda. Algunas propuestas. En Nasarre Aznar, S. (dir.), Simón Moreno, H. (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*. Madrid: Edisofer.
- Núñez Iglesias, A. (2014). La suspensión de los lanzamientos en la ejecución hipotecaria. En Núñez Iglesias, A. (dir.), Escartín Ipiéns, J. A. (coord.), Martos Calabrús, M. A. (coord.), *La protección del deudor hipotecario. Aproximación a la Ley de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*. Granada: Comares.

- Parra Lucán, M. A. (2014). *El contrato de arrendamiento de vivienda: Desde la salvaguardia de los derechos del arrendatario a su desprotección*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Ponce Solé, J. (2013). *El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ponce Solé, J. (marzo 2015). Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor). *Blog Revista Catalana de Dret Públic*. Recuperado de: <<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/>>.
- Ponce Solé, J. (junio 2015). ¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos. *Blog Transjus*. Recuperado de: <<https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>>.
- Simón Moreno, H. (2011). Propuestas de regulación para habitar parcialmente una vivienda. En Nasarre Aznar, S. (dir.), Simón Moreno, H. (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*. Madrid: Edisofer.