

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**6824** *Pleno. Sentencia 32/2018, de 12 de abril de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 7357-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo 1 y la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Competencias sobre ordenación general de la economía, condiciones básicas de igualdad, derecho civil y vivienda: nulidad de la disposición legal autonómica relativa a la expropiación del uso de la vivienda; interpretación conforme del precepto que establece el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación (SSTC 93/2015 y 16/2018).*

ECLI:ES:TC:2018:32

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

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

**I. Antecedentes**

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

a) Previamente, precisa el Abogado del Estado que el objeto del recurso es la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, que trae causa del Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función

social de la vivienda, que fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 4286-2013. Este decreto-ley fue derogado por la ley ahora recurrida, que reproduce su contenido en lo que respecta a la redacción de los artículos 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010. En cuanto a la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, coincide en parte con la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, si bien amplía su ámbito subjetivo.

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

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

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

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

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

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

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

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

El precitado informe describe el impacto sobre la SAREB de los artículos 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, que contemplan eventuales sanciones por posibles incumplimientos de requerimientos de información, configurados en términos muy amplios que, probablemente, no podrán satisfacerse por la SAREB, dado el elevado volumen de activos gestionados. Además, se imponen sanciones por no dar habitación a las viviendas durante seis meses consecutivos, con lo que la SAREB podría enfrentarse a multas por un importe global «de 57.411.000 € solo por estas infracciones graves». A esto, se añade el posible incremento de viviendas titularidad de la SAREB en Andalucía,

por el elevado número de préstamos con garantía hipotecaria en su cartera, con lo que las sanciones podrían «aumentar en 156.510.000 €» y se produciría una notable pérdida de valor de dicha cartera.

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

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

c) Específicamente, el artículo 1.3 de la Ley 1/2010, en la redacción dada por la Ley 4/2013, innova el contenido esencial del derecho de propiedad de las viviendas sitas en Andalucía al integrar en él un deber, hasta ahora inexistente, de destinar tales viviendas al uso habitacional.

Del artículo 53.1 CE resulta que el contenido esencial de los derechos y libertades del capítulo II del título I de la Constitución, entre los que está el derecho de propiedad, es un «límite de límites» que actúa frente al legislador y emana directamente del texto constitucional. En cuanto al contenido esencial del derecho de propiedad, a partir del artículo 33 CE, el Tribunal ha declarado que la utilidad individual y la función social lo definen inescindiblemente, de forma que «la limitación de la propiedad privada en atención a su función social, nunca puede anular el necesario espacio de utilidad privada del derecho que permita reconocer socialmente la propiedad como privada». Las limitaciones del derecho en atención a su función social, deben respetar el test de proporcionalidad en sus tres escalones de idoneidad, necesidad y ponderación (STC 89/2006 y 173/2011).

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

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

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

A falta de una legislación específica estatal sobre la materia, por lo menos es evidente que una Comunidad Autónoma, no tiene competencia para imponer sanciones nuevas para supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad, respecto de las previstas en la ley estatal. El Estado podría fijar, como bases o condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en relación con la propiedad privada, limitaciones máximas por razón de la función social que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda podrían luego concretar pero, sin previa regulación estatal, la Comunidad Autónoma no puede fijar esos límites.

Por tanto, el artículo 1.3 de la Ley 1/2010, redactado por la Ley 4/2013, al regular un deber de uso habitacional de la vivienda que es parte del contenido esencial del derecho de propiedad, invade la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE.

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

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

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

f) El artículo 25 de la Ley 1/2010, redactado por la Ley 4/2013, define las viviendas deshabitadas mientras que el artículo 53.1 a) tipifica como infracción muy grave «no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en el artículo 25, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica». Ambos artículos son inconstitucionales por conexión con el artículo 1.3 de la Ley 1/2010. Así lo entendió también el Consejo de Estado. El mismo preámbulo de la Ley 4/2013, configura la normativa sancionadora como garante del cumplimiento de los fines de la Ley.

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

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

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

arbitrariamente a las personas jurídicas frente a las personas físicas que también pueden realizar una actividad mercantil inmobiliaria con lo que se vulneran los artículos 14 y 9.3 CE.

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

La medida vulnera el principio de proporcionalidad exigido en la doctrina constitucional (SSTC 66/1995, 107/1996 y 147/2001). La expropiación del uso no tiene ventajas proporcionadas sobre otras alternativas posibles, como el alquiler social. Tampoco se razona que no se produzca la emergencia cuando el desahucio se insta por una persona física o por entidades no financieras. El precepto es innecesario, injustificado y desproporcionado (STC 13/2007 y las allí citadas).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El recurso afirma que las medidas autonómicas impugnadas «desplegarían una eficacia incisiva en la política económica general del Estado», con lo que saca de contexto una afirmación de la STC 37/1987, relativa a la Ley de reforma agraria andaluza. En todo caso, el recurso no cuestiona la constitucionalidad de la Ley impugnada por alguna extralimitación competencial sino por sus efectos. Pretende que se excluya del mapa normativo cualquier norma autonómica que interaccione con las políticas económicas del Estado. Se extendería así la competencia estatal hasta el infinito en contra de la doctrina contenida, por ejemplo, en la STC 137/1989.

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

Además, a las viviendas que cita el informe de SAREB, habría que restar las protegidas pues, respecto de éstas, la Ley 4/2013, no impone obligación, ni recoge sanción alguna que no existiera ya con anterioridad.

En cuanto a la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, la SAREB no tiene hipotecas de particulares (documento 7) por lo que será difícil que dicha disposición pueda afectarle. Se añade que son materialmente imposibles las cuantificaciones sobre posibles multas recogidas en el informe de la SAREB. En todo caso, los pretendidos daños a la SAREB afectan a intereses privados, puesto que la participación del sector público en esta entidad no es mayoritaria.

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

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

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

En cuanto al artículo 33 CE, la doctrina constitucional (STC 37/1987) concluye la existencia de una doble dimensión en el contenido esencial del derecho de propiedad: individual como derecho subjetivo y colectivo como función social. Esta última es parte integrante del contenido esencial del derecho. Por ello, no es aceptable que desde el Estado se mantenga que la determinación de uno de los deberes que configuran la función social de la propiedad de la vivienda es una limitación externa. Al contrario, la función social de la propiedad de la vivienda, debe razonablemente integrarse por el deber de uso habitacional, en cuanto destino normalizado para hacer efectivo el artículo 47 CE (STC 89/1994).

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

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

El principio de proporcionalidad, aplicado al contenido esencial del derecho de propiedad, implica determinar si existe equilibrio entre el derecho y su función social, pues las exigencias colectivas no pueden anular la utilidad individual del derecho (STC

37/1987). En este caso, el deber de uso habitacional de la vivienda no anula las facultades de goce y disposición del propietario.

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

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

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

La regulación estatal de las condiciones básicas de la propiedad urbana *ex* artículo 149.1.1 CE (que incluye el derecho a la vivienda) está en el texto refundido de la Ley del suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008). Así lo dice su artículo 1 y la exposición de motivos. Por ello, son inexactos tanto el escrito de recurso como el dictamen del Consejo de Estado 706/2013, cuando afirman la inexistencia de previa legislación estatal amparada en el artículo 149.1.1 y 8 CE. El éxito del recurso debió, pues, procurarse mediante el estudio y confrontación de la Ley autonómica impugnada y la ley estatal de referencia, lo que no se ha hecho.

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

g) En cuanto a los motivos «adicionales» de inconstitucionalidad relativos a los artículos 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, en la redacción dada por la Ley 4/2013, las lesiones invocadas de los artículos 24.2, 25 y 149.1.18 CE, son genéricas y centradas en cuestiones de legalidad ordinaria.

El artículo 25 impugnado se incardina en una sección de la Ley relativa a los procedimientos para la declaración de las viviendas deshabitadas. Se trata de un procedimiento meramente declarativo (no sancionador), que no puede vulnerar los principios aplicables a los procedimientos sancionadores. Además, es un procedimiento contradictorio (pues el art. 27 contempla un trámite de alegaciones) que se remite expresamente a la Ley 30/1992, por lo que se preserva la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE. También se respeta el principio de subsidiariedad pues si la propiedad acepta y cumple medidas de fomento (art. 36) el procedimiento se archiva.

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

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

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

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

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

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

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

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

La exposición de motivos de la Ley 4/2013, que trae causa del Decreto-ley 6/2013 (objeto del recurso de inconstitucionalidad 4286-2013), confirma que supone una profundización y avance en las políticas públicas de vivienda, con especial atención a los sectores más vulnerables. A la misma conclusión se llega analizando los preceptos impugnados, a partir de la doctrina constitucional que incluye en la materia de vivienda, de exclusiva competencia autonómica, todas las actuaciones encaminadas a definir una política propia al respecto, para facilitar el acceso a la vivienda y cumplir el mandato del artículo 47 CE (SSTC 152/1988, 36/2012 y otras).

Si bien el artículo 149.1.13 CE es un título horizontal que permite al Estado establecer limitaciones puntuales a la competencia autonómica en materia de vivienda, ello no puede suponer que sea competencia estatal cualquier actuación pública con repercusiones en el mercado inmobiliario, lo que conllevaría la negación misma de la competencia de las comunidades autónomas en este ámbito. La *vis expansiva* del artículo 149.1.13 CE, que defiende el recurrente, ha sido negada por el Tribunal Constitucional (SSTC 125/1984, 37/1987, 152/1988 y otras). Los extremos que, según la doctrina constitucional, pueden entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica, son solo los que tengan una incidencia significativa y directa sobre la economía general (SSTC 45/2001, 112/2013, 124/2013 y 139/2013). De esta jurisprudencia se deduce que los límites resultantes del título horizontal del Estado no

suponen la imposibilidad autonómica de adoptar medidas con incidencia económica sino la necesidad de que la Comunidad Autónoma, en ejercicio de sus competencias sobre vivienda, respete los criterios globales de ordenación del sector fijados por el Estado ex artículo 149.1 13 CE que, en todo caso, han de ser puntuales y específicos.

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

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

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

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

f) El artículo 1.3 de la Ley 1/2010 (redactado por la Ley 4/2013) no vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad del artículo 53 CE, al que no se refiere. Solo pretende delimitar el contenido del derecho de propiedad de la vivienda de acuerdo con su función social ex artículo 33.2 CE, conforme a la doctrina constitucional (SSTC 37/1987, 89/1994 y otras).

La incorporación al contenido del derecho de propiedad de la vivienda del deber de destinarla al uso habitacional no solo está amparada en la Constitución sino que es una exigencia de ésta (arts. 47 CE y 25 EAAnd), especialmente en un contexto en que miles de andaluces están en riesgo de exclusión social por la imposibilidad de acceder a una vivienda. El carácter instrumental de la vivienda como soporte físico del domicilio personal conlleva que el deber de uso habitacional impugnado sea también una exigencia de la Declaración universal de derechos humanos y de otros preceptos constitucionales (arts. 39, 43 CE) en relación con el artículo 10.3.14 EAAnd, que impone a los poderes autonómicos el objetivo de lograr la cohesión social y superar la exclusión.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha reconocido la necesidad de incorporar los principios constitucionales a la definición del contenido del derecho de propiedad

inmobiliaria (SSTC 37/1987 y 89/1994). El mismo legislador estatal (art. 3.1 del texto refundido Ley de suelo) admite las restricciones al derecho de propiedad conforme a su función social.

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

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

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

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

h) Los artículos 1.3, 25.6 y 53.1 a) de la Ley 1/2010 tampoco invaden la competencia estatal sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE). La alegación parte de afirmar, como en el apartado anterior, que estos preceptos regulan el contenido esencial del derecho de propiedad, lo que ya se ha rechazado. Se reitera que la regulación impugnada se limita a delimitar el contenido del derecho de propiedad de la vivienda de acuerdo con su función social. Es aplicable la doctrina de la STC 37/1987 (FFJJ 8 y 9), reiterada en la STC 227/1988, según la cual la delimitación del contenido de la propiedad privada de acuerdo con su función social se fija por las leyes sectoriales en el ámbito material correspondiente, que en este caso es de competencia autonómica.

i) Los argumentos del recurso sobre la supuesta lesión del artículo 149.1.1 CE llevan a la negación misma de la competencia exclusiva de Andalucía en materia de vivienda y chocan frontalmente con la configuración constitucional de la propiedad privada y la doctrina constitucional. Para rebatirlos, basta acudir a las SSTC 37/1987 y 61/1997 que, como se ha dicho, atribuyen a quien tiene las competencias sectoriales la regulación de las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad, a lo que se añade que la potestad sancionadora es instrumental de la competencia material sustantiva (STC 34/2013).

Si bien, con base en el artículo 149.1.1 CE, el Estado puede limitar las competencias autonómicas en materia de vivienda, esas limitaciones no son las que expone el recurso. Este título no puede utilizarse para regular la función social de la propiedad en los distintos ámbitos de la realidad social que se proyectan sobre el contenido de este

derecho; ni faculta al Estado para establecer una regulación uniforme del derecho de propiedad (STC 61/1997). Según esta doctrina, aunque el Estado tenga competencia para dictar las condiciones básicas que garanticen la igualdad, el régimen jurídico del derecho de propiedad ha de ser establecido por el legislador competente según el orden constitucional (en este caso, el autonómico), sin perjuicio del necesario respeto a las condiciones básicas, siempre que hayan sido fijadas por el Estado. Si, como ocurre ahora, el Estado no las ha establecido, la consecuencia no puede ser la exclusión de la competencia autonómica sino la ampliación del margen de configuración normativa del legislador autonómico. Ya la STC 37/1987 admitió que la función social de la propiedad puede variar en función de las características de los bienes, su localización y las condiciones económicas o sociales de cada momento.

j) Los artículos 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010 (en la redacción de la Ley 4/2013) no vulneran los artículos 14, 25 y 149.1.18 CE como esgrime el recurrente. Cuando el artículo 53.1 a) tipifica como infracción el incumplimiento del deber de uso habitacional por los propietarios personas jurídicas remitiéndose a los supuestos, enumerados en el artículo 25, en que se presume que las viviendas están deshabitadas, se limita a definir una infracción administrativa, predeterminando con el suficiente grado de certeza la conducta sancionable. Se da así cumplimiento a los principios de legalidad y tipicidad del artículo 25 CE y no se vulnera la presunción de inocencia cuyo ámbito (STC 76/1990) no es la definición del ilícito administrativo sino el procedimiento sancionador.

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

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

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

l) El artículo 53.1 a) no discrimina a las personas jurídicas ni lesiona los artículos 14 y 9.3 CE. La argumentación del recurso en este punto es escasa. En todo caso, el principio de igualdad permite introducir diferencias entre supuestos de hecho potencialmente equiparables si existe una justificación objetiva y razonable (SSTC 59/2008 y 76/2008). En este supuesto existe la justificación objetiva pues el fin de la Ley 4/2013, como resulta de su exposición de motivos, es la puesta en el mercado del gran parque de viviendas vacías que existe en Andalucía para potenciar el acceso a la vivienda, para lo que, al centrarse en las personas jurídicas, la Ley tiene en cuenta que las grandes bolsas de viviendas vacías están en poder de éstas y no de las personas físicas. La infracción del artículo 53.1 a) de la Ley pretende garantizar esta finalidad y, por tanto, que las personas jurídicas cumplan el deber de sacar a la venta o arrendar sus viviendas mientras que, en el caso de las personas físicas, se utilizan instrumentos menos restrictivos, como las medidas de fomento del alquiler (art. 36) que se circunscriben a estas últimas dada la limitación de recursos disponibles.

La proporcionalidad y racionalidad de la medida se aprecia igualmente en la escasa entidad de la sanción prevista y en que la potestad sancionadora solo se ejerce en el

marco de los planes de inspección (art. 27), de forma que la infracción del artículo 53.1 a) solo se sancionará en los casos de los artículos 50 y 51, es decir, cuando el cumplimiento de la función social de la vivienda resulte necesario para garantizar la efectividad del derecho del artículo 47 CE.

m) La disposición adicional primera de la Ley 4/2013, en contra de lo que afirma el recurso, no discrimina sin fundamento a las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos frente a otras personas jurídicas. La expropiación contemplada en esta disposición no responde al concepto de expropiación-sanción de la Ley de expropiación forzosa, ni es una delimitación del contenido del derecho de propiedad de acuerdo con su función social que deba ser aplicada por igual a todos los propietarios. Es un supuesto de expropiación forzosa por causa de interés social del artículo 33 CE. Así lo reconoce el dictamen del Consejo de Estado.

A partir de lo anterior, ni el artículo 14 CE ni ningún otro precepto constitucional, impiden que el legislador determine que el derecho de uso expropiado sea el que recae sobre la vivienda del deudor desahuciado, cuando es adquirida por el acreedor hipotecario o sus filiales al ejecutar su derecho de garantía, que es lo que hace la disposición impugnada.

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

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

Respecto a la alegación de vulneración de los apartados sexto, undécimo, decimotercero, decimotercero y primero del artículo 149.1 CE que realiza el recurso en este punto, su nula fundamentación imposibilita la contestación a la misma y debiera determinar su desestimación según la doctrina constitucional (STC 118/1998 y otras).

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

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

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

10. Tras solicitarse por la Junta de Andalucía, en noviembre de 2014, el levantamiento de la suspensión acordada en el ATC 115/2014, por cambio de las circunstancias, oídas las partes, el Pleno del Tribunal, mediante ATC 32/2015, de 17 de febrero, acordó su mantenimiento.

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

## II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el artículo 1 de la

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

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

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

2. Con carácter previo al examen del fondo del asunto, interesa hacer ciertas precisiones sobre la incidencia en el presente recurso de algunas modificaciones legislativas posteriores al mismo.

En primer lugar, si bien la Ley 3/2016, de 9 de junio, para la protección de los derechos de las personas consumidoras y usuarias en la contratación de préstamos y créditos hipotecarios sobre la vivienda, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha añadido una disposición adicional séptima a la Ley 1/2010, en virtud de la cual se crea el sistema andaluz de información y asesoramiento integral en materia de desahucios, como instrumento de información y asesoramiento, dicha disposición no afecta a ninguno de los preceptos impugnados en este recurso.

En segundo lugar, hemos de referirnos a los cambios en la normativa estatal invocada por el recurrente para fundar la invasión competencial que afirma en relación con el artículo 149.1.13 CE, por supuesta interferencia de los preceptos impugnados sobre la política económica del Gobierno en relación con la reestructuración del sistema financiero y la estabilidad de las entidades de crédito. La demanda se refiere particularmente, en el sentido apuntado, a la regulación estatal de la sociedad de gestión de activos procedentes de entidades de crédito sujetas a procesos de reestructuración (SAREB) contenida en las Leyes 8/2012, de 30 de octubre, de saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, y 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, en concreto, en todo lo relativo al traspaso a dicha entidad de los activos problemáticos de los bancos vinculados a su actividad inmobiliaria como medida de saneamiento del sector. Alude también, si bien de forma genérica, a las medidas estatales que prevén la suspensión de lanzamientos durante un plazo de dos años.

Dicho lo anterior, de acuerdo con la doctrina constitucional acerca del *ius superveniens* en los recursos de inconstitucionalidad (STC 5/2015, de 22 de enero, citada en la STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 2), la normativa estatal que tendremos presente en relación con la esgrimida lesión del artículo 149.1.13 CE, en lugar de la citada Ley 9/2012, será la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de

entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, que derogó a la anterior, si bien precisando que dicha derogación no afectó, entre otras, a la disposición adicional séptima de la Ley 9/2012, de creación de la SAREB. También se tendrá en cuenta, en la medida que sea necesario, que el apartado 10 c) de dicha disposición adicional séptima fue modificado por el artículo 2 del Real Decreto-ley 4/2016, de 2 de diciembre, de medidas urgentes en materia financiera. Asimismo, en relación con las medidas estatales de suspensión de lanzamientos a las que alude la demanda, habremos de estar al artículo 1 de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, modificada en parte por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social (convertido después en la Ley 25/2015, de 28 de julio) y, últimamente, en particular su artículo 1, por el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo.

3. Es también necesario hacer ciertas consideraciones preliminares sobre la incidencia que en este recurso tiene la STC 93/2015, de 14 de mayo. En ésta, resolvimos la impugnación del Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, que constituye el precedente de la Ley 4/2013, ahora enjuiciada. En concreto, la Ley 4/2013 derogó el citado Decreto-ley, al tiempo que sustituyó sus preceptos por otros que, como ya se apuntaba en la citada STC 93/2015 (FJ 2): «o bien son idénticos en su redacción y en su numeración [artículos 1.3, 25 y 53.1 a)] o bien han cambiado de un modo intrascendente al efecto de la controversia competencial suscitada en el recurso». También explicamos en este mismo fundamento jurídico que «la disposición adicional segunda pasa a ser en la Ley 4/2013 la disposición adicional primera, pero solo cambia para definir de un modo más amplio el interés social que justifica la expropiación del uso de la vivienda objeto del proceso de ejecución».

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

Sin embargo, no todos los preceptos anulados por la STC 93/2015 lo fueron por la misma razón. Así, si los artículos 1.3; 25, apartados quinto y sexto; y 53.1 a) de la Ley 1/2010, redactados por el Decreto-ley 6/2013, fueron declarados inconstitucionales en dicha sentencia, fue porque este Tribunal consideró que, al darles nueva redacción en el Decreto-ley citado, el Gobierno andaluz excedió los límites materiales de las normas de esta naturaleza, puesto que introdujo un deber de uso habitacional como parte del contenido esencial del derecho de propiedad sobre la vivienda, que no es posible establecer mediante una disposición legislativa de urgencia. Por esta razón, la STC 93/2015 no entró a examinar, en cuanto a estos preceptos, las vulneraciones competenciales y de otra índole que alegaba el recurrente y que coinciden con las esgrimidas ahora en relación con la Ley 4/2013. En cambio, la declaración de inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013 tuvo lugar en cuanto que la STC 93/2015 apreció en la misma una invasión de la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE en materia de ordenación económica, muy similar a la que ahora se esgrime en relación con la disposición adicional primera de la Ley 4/2013.

La conclusión es que la STC 93/2015 no puede servirnos de base para resolver el presente recurso, en lo que respecta a los artículos 1.3; 25, apartados quinto y sexto y

53.1 a) de la Ley 1/2010, modificados por la Ley 4/2013. Evidentemente, esta última, al ser una ley formal, no puede incurrir en el vicio de inconstitucionalidad que allí apreciamos. En cambio, cabe ya anticipar que la STC 93/2015 será determinante de la decisión que adoptaremos sobre la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, extremo este sobre el que volveremos más adelante.

4. Adicionalmente a lo expuesto en el anterior fundamento jurídico, hemos de tener asimismo muy en cuenta, al resolver el presente debate, la reciente STC 16/2018, de 22 de febrero, dictada en el recurso de inconstitucionalidad 6036-2013, en relación con varios preceptos de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda de Navarra, en redacción dada a los mismos por la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda de Navarra. La STC 16/2018 es relevante en cuanto que los preceptos de la ley navarra en ella enjuiciados son muy similares a los que ahora nos ocupan, al igual que eran también muy parecidos los argumentos que en aquel recurso esgrimió el Presidente del Gobierno, que también allí era el recurrente.

En la citada STC 16/2018 hemos declarado inconstitucionales los apartados primero y segundo de la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, de derecho a la vivienda en Navarra, añadida por la Ley Foral 24/2013, y hemos desestimado el recurso en todo lo demás. Esta sentencia se basa a su vez, en lo que a la disposición adicional décima anulada en parte respecta, en la precitada STC 93/2015, dada la similitud entre dicha disposición y la andaluza introducida por el Decreto-ley 6/2013 y, por tanto, entre la disposición navarra y la andaluza introducida en la Ley 4/2013 que es objeto del presente recurso.

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

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

Ya en aquella sentencia razonamos que la medida autonómica (recogida ahora en la disposición adicional primera de la Ley 4/2013), consistente en la expropiación del uso de la vivienda objeto de un procedimiento de ejecución, por un plazo máximo de tres años a contar desde el lanzamiento acordado por el órgano judicial, difiere sustancialmente y resulta incompatible con las medidas adoptadas por el Estado (en ejercicio de su competencia ex artículo 149.1.13 CE y con incidencia significativa sobre la actividad económica general) para atender a las mismas necesidades. Estas medidas eran las inicialmente incluidas en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, luego modificada en parte por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social. Consistían, en esencia, en la suspensión durante cuatro años de los lanzamientos cuando las viviendas habituales de personas en supuestos de especial vulnerabilidad se hubiesen adjudicado al acreedor en procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria y en la promoción de un fondo social de viviendas propiedad de entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a personas desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario en determinados casos. Partiendo de estas medidas y de la regulación de la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013, en la STC 93/2015, FJ 18, llegamos a la conclusión de que dicha norma autonómica «aborda la misma situación de necesidad que la normativa estatal reseñada, pero lo hace mediante una regulación que, lejos de consistir en una mera modificación o corrección de técnica jurídica respecto de la

solución arbitrada por ésta, responde a un principio incompatible». Y a ello añadimos la virtualidad de la normativa autonómica enjuiciada para menoscabar las referidas medidas de política económica estatales por romper «el carácter coherente de la acción pública en esta materia», orientada a la consecución de dos objetivos simultáneos consistentes en «actuar sobre el sistema de ejecución hipotecaria para dar cobertura a las necesidades sociales de vivienda y, al mismo tiempo, que con ello no se perturbe significativamente el funcionamiento de los mercados hipotecarios». A lo que, finalmente, añadíamos que «también resulta relevante que la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad –la suspensión del lanzamiento en la norma estatal y la expropiación de uso en la autonómica– hace difícil la aplicación conjunta de ambas disposiciones, principalmente a la hora de decidir si su eficacia es simultánea o sucesiva. Entender lo primero, a pesar de que a ello induce la dicción del precepto al señalar que el plazo máximo de tres años que puede alcanzar la expropiación del uso se cuenta ‘desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente’, no parece posible porque no se trata de medidas compatibles en el sentido de que puedan operar a un mismo tiempo. Entender lo segundo, aparte de hacer necesario definir qué norma es la prioritaria, anula en la práctica la virtualidad de una de ellas, que queda postergada en su eficacia».

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

En base a todo lo expuesto, la disposición adicional primera de la Ley andaluza 4/2013 supone, igual que ocurría con la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013 y como también hemos entendido en relación con la disposición similar de la normativa autonómica navarra (STC 16/2018, FJ 13), «un uso de la competencia autonómica en materia de vivienda que, al interferir de un modo significativo en el ejercicio legítimo que el Estado hace de sus competencias (art. 149.1.13 CE) menoscaba la plena efectividad de dicha competencia estatal», determinando, en consecuencia, su inconstitucionalidad y nulidad.

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

6. En cambio, no podemos apreciar una interferencia significativa equivalente a la estimada en el anterior fundamento, en relación con el resto de preceptos recurridos de la Ley andaluza 4/2013. En primer lugar, el artículo 1 de esta Ley modifica el artículo 1 de la Ley 1/2010, del derecho a la vivienda en Andalucía, para incluir, como parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda, el deber de destinar ésta, de forma efectiva, al uso habitacional previsto en el ordenamiento. Por otra parte, la Ley

4/2013 incluye en la Ley 1/2010, además de otros preceptos no impugnados, el artículo 25, que define las viviendas deshabitadas, y el artículo 53.1 a), que tipifica como infracción muy grave, en los términos del artículo 25, no dar efectiva habitación a la vivienda, siempre que su titular sea una persona jurídica.

En la STC 16/2018, ya dijimos (FJ 14) que las medidas de reestructuración del sistema financiero adoptadas por el Estado, entre ellas las de las leyes 8/2012 y 9/2012, «constituyen un legítimo ejercicio de la competencia que atribuye el artículo 149.1.13 CE al Estado». También expusimos en detalle en esa STC, FJ 15, el contenido de dichas normas estatales y, recapitulando, dijimos que aquellas normas preveían «en síntesis, dos medidas: a) para fortalecer la solvencia de las entidades de crédito dispone su obligación de constituir ciertas coberturas respecto de las financiaciones inmobiliarias de riesgo normal y la obligación de excluir de sus balances el resto de activos inmobiliarios (los que tuvieren clasificación distinta de riesgo normal), aportándolos a una sociedad gestora encargada de su desinversión; b) se constituye la SAREB, con una participación estatal del 45 por 100 para realizar ese proceso de desinversión de modo óptimo».

Seguidamente, en el fundamento jurídico 16 A) de la STC 16/2018, descartamos la interferencia significativa en las medidas descritas de, entre otros allí recurridos, los artículos 42 *bis* y 66.1 de la Ley navarra de viviendas, que definen las viviendas deshabitadas y tipifican como infracción muy grave el incumplimiento por las personas jurídicas del deber de uso habitacional, de manera muy semejante a los artículos 25 y 53.1 a) de la Ley andaluza 1/2010, introducidos por la Ley andaluza 4/2013. En cuanto al artículo 42 *bis* de la Ley navarra, en la STC 16/2018 dijimos que tanto éste como los preceptos sucesivos de esa Ley (arts. 42 *ter* a 42 *sexies*) se enmarcan en actuaciones de fomento de la Comunidad Autónoma para promover el uso social de las viviendas y, al no incorporar un deber de habitación de los propietarios de viviendas, ni conectarse con las consecuencias gravosas (entre ellas, la sancionadora) previstas en la Ley, «no suponen de ninguna manera una interferencia significativa en el logro del objetivo de política económica que persigue el Estado con tales medidas». Esta misma conclusión es trasladable al artículo 25 de la Ley andaluza 1/2010, introducido por la Ley 4/2013, que dentro de un título VI introducido en la primera Ley, con la rúbrica «De los instrumentos para evitar la existencia de viviendas deshabitadas», se limita, igual que el artículo 42 *bis* de la Ley navarra, a definir estas viviendas.

En cuanto al artículo 1.3 de la Ley 1/2010, modificado por la Ley 4/2013, no cabe negar que éste recoge expresamente un deber de destinar las viviendas de forma efectiva al uso habitacional previsto en el ordenamiento jurídico que, dice, forman parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda. No obstante, como razonamos en la STC 16/2018, FJ 16 B), refiriéndonos a los preceptos de la Ley navarra que establecen un deber similar, «resulta claro que el deber de todo propietario de vivienda de destinarla efectivamente a uso habitacional... no tiene virtualidad por sí solo para producir el menoscabo que nos ocupa», pues «serán en todo caso las consecuencias que se asocien al incumplimiento de ese deber, las que, si revisten la suficiente entidad, pueden generarlo».

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

concluir ahora que no hay una base cierta para afirmar que la norma contenida en el artículo 53.1 a) de la Ley 1/2010, introducida por la Ley 4/2013, dictada por la Comunidad Autónoma de Andalucía en ejercicio de su competencia en materia de vivienda, interfiera de un modo significativo en la efectividad de las medidas estatales de política económica que estamos considerando.

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

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

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

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

A esos efectos, es preciso traer a colación lo afirmado en la STC 16/2018, FJ 5, en relación con el reproche de inconstitucionalidad que, desde esta misma perspectiva, fue dirigido contra la legislación de la vivienda de Navarra, en la comprensión de que el artículo 42 *bis*.2 de la Ley Foral 10/2010 establecía el deber del destino efectivo de la vivienda al uso residencial como contenido esencial del derecho a la propiedad de viviendas. En esa Sentencia ya se afirmó que este tipo de previsiones autonómicas en que se establece el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación, en la medida en que en el contexto normativo en que se inserta no se configura como real deber del propietario, sino como un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda, no puede afirmarse que forme parte del contenido esencial de ese

tipo de derecho de propiedad. En el presente caso, tomando en consideración el contexto normativo en que se incluye la expresa mención que el artículo 1.3 hace a que ese deber «forma parte del contenido esencial del derecho a la propiedad» y, especialmente, teniendo en cuenta que también se afirma que dicho deber forma parte de ese contenido esencial en la medida en que está previsto en el ordenamiento jurídico, hay que deducir que ello no implica una regulación que imponga ese deber como configurador del real contenido esencial de aquel derecho. Desde esa comprensión, y así interpretado el contenido del artículo 1.3 impugnado, no cabe considerar que suponga una innovación del contenido esencial del derecho de propiedad de las viviendas sitas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, configurado en el artículo 33 CE, tal como reprocha el Abogado del Estado.

En relación a la infracción del principio de proporcionalidad esgrimida, cabe ya desde ahora adelantar que procede su desestimación por los mismos motivos que desestimamos una lesión muy parecida, denunciada también por el representante del Gobierno de la Nación en relación con la Ley navarra de vivienda.

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

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

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

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

En cuanto al artículo 149.1.1 CE, la STC 16/2018, FJ 8 A), también recuerda la doctrina según la cual este título competencial «lo que contiene es una habilitación normativa para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas ‘condiciones básicas’ uniformes– el ejercicio de esas competencias autonómicas

con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales», lo que convierte en estos supuestos el enjuiciamiento de las leyes autonómicas a la luz del artículo 149.1.1 CE en un análisis de constitucionalidad mediata, que comienza con la identificación de la ley estatal dictada al amparo de este título competencial y supuestamente vulnerada. Y, del mismo modo que ocurría en el recurso resuelto por la STC 16/2018, tampoco en este caso precisa el Abogado del Estado en sus alegaciones «que el legislador estatal haya dictado, para asegurar una cierta igualdad en el ejercicio del derecho constitucional a la propiedad privada, una norma que reserve al propietario de viviendas (o de edificaciones en general) la decisión de tenerlas permanentemente habitadas» por lo que «resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional».

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

9. El siguiente motivo de impugnación planteado que hemos de examinar se refiere a la supuesta inconstitucionalidad de los artículos 25 y 53.1 a) de la Ley 1/2010, introducidos por la Ley 4/2013.

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

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

viviendas de las que son titulares las personas jurídicas, en especial las entidades financieras, sus filiales y sus entidades de gestión de activos, al utilizar las viviendas como bien de inversión y dada la importancia cuantitativa de este escenario. Por tanto, constatado que no se puede afirmar que el distinto trato definido en los preceptos legales ahora examinados carezca de toda explicación racional, no cabe tampoco acoger este motivo impugnatorio.

#### FALLO

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

Ha decidido

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

a) Declarar que el artículo 1.3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, redactado por la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, es conforme a la Constitución Española, interpretado de acuerdo con el fundamento jurídico 7 de esta Sentencia.

b) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

c) Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a doce de abril de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.