



Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional¹

Autonomous-Community competences in the field of housing versus State competences of a transversal nature in recent Constitutional jurisprudence

María Antonia Arias Martínez
Universidad de Vigo (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3690-0719>
tona.arias@uvigo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Vigo. Investigadora en proyectos I+D financiados en convocatorias públicas nacionales y/o internacionales cuya temática se refiere principalmente a Derecho autonómico, derecho local y derechos sociales. Sobre dichas materias versan los trabajos objeto de sus publicaciones en distintas obras colectivas y en diferentes revistas científicas especializadas (*REDA, RAP, RGDA, DA*, etc.).

RESUMEN

En el presente trabajo se aborda el estudio de la constitucionalidad, desde una perspectiva competencial, de las medidas normativas adoptadas por las comunidades autónomas para hacer efectivo el derecho a la vivienda en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 47 de la Constitución. Este estudio ha exigido una valoración crítica de los recientes pronunciamientos realizados por el Tribunal Constitucional sobre la incidencia de determinados títulos competenciales estatales de carácter transversal sobre una materia, vivienda, reservada por los respectivos estatutos de autonomía a la exclusiva competencias de las comunidades autónomas.

PALABRAS CLAVE

Vivienda; expropiación; competencias transversales; competencias autonómicas.

ABSTRACT

This study approaches the issue of the constitutionality, from a jurisdictional perspective, of the normative measures adopted by Autonomous Communities to enforce the right to housing in compliance with article 47 of the Constitution. This study has required the critical appraisal of the recent pronouncements made by

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco de Armela-Red de Investigación en Igualdad, Derechos y Estado Social y del Proyecto de Investigación DER2016-79913-R financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. Es una versión ampliada de la comunicación "La expropiación de viviendas deshabitadas prevista en la legislación autonómica reciente frente a los títulos competenciales estatales de carácter transversal en la jurisprudencia constitucional: ¿autonomía vs uniformidad?", presentada en el *XXII Congreso Ítalo-español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado en Messina del 17 al 19 de mayo de 2018.

the Constitutional Court on the incidence of certain State competences of transversal nature on housing, an area which had been reserved by the Autonomy Statutes as exclusive competence of Autonomous Communities.

KEYWORDS

Housing; expropriation; transversal competences; regional competences.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. BREVE REFERENCIA A LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA FRENTE A LA CRISIS SOCIAL EN MATERIA DE VIVIENDA. 2. LA REPERCUSIÓN ECONÓMICA DE LAS NORMAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE VIVIENDA IMPONE LA UNIFORMIDAD EX ART. 149.1.13: STC 93/2015. 3. UNA INTERPRETACIÓN CONCILIADORA DE LAS COMPETENCIAS TRANSVERSALES DEL ESTADO Y LAS NORMAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE VIVIENDA: STC 16/2018. 3.1. LA DELIMITACIÓN AUTONÓMICA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD DE LA VIVIENDA FRENTE A LA COMPETENCIA ESTATAL EX ART. 149.1.1 Y 149.1.8 CE. 3.2. COMPATIBILIDAD ENTRE LAS MEDIDAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE VIVIENDA Y LAS MEDIDAS ECONÓMICAS DEL ESTADO EX ART. 149.1.13. 4. REFLEXIÓN FINAL. BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

En virtud de lo previsto en el artículo 148.3 de la Constitución Española (en adelante CE) todas las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) han asumido, a través de sus estatutos de autonomía, competencias exclusivas en materia de vivienda. No obstante, debido al sistema de reparto competencial configurado en el texto constitucional español, ello no ha implicado un monopolio absoluto de la materia por parte de las CCAA ya que el Estado también ha incidido en la regulación de la vivienda con apoyo en títulos competenciales estatales de carácter transversal como el establecimiento de las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE) o las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

Ya en la primera década de su funcionamiento, el Tribunal Constitucional (en adelante TC) ha tenido ocasión de delimitar las funciones correspondientes a ambas instancias territoriales en materia de vivienda y su posición ha sido, desde sus primeros pronunciamientos, pendular. Mientras que en ocasiones ha desarrollado una interpretación extensa de las bases estatales en detrimento de la competencia autonómica exclusiva en la materia², en otras se ha preocupado por no vaciar las competencias autonómicas realizando una lectura más ajustada al reparto competencial diseñado por el bloque de la constitucionalidad³.

La Gran Recesión vivida en estos últimos años ha puesto en jaque la efectividad del Derecho a la vivienda. La disminución, o pérdida absoluta, de recursos por parte de ciudadanos que han visto seriamente mermados sus ingresos como consecuencia de la pérdida de empleo de algunos o, incluso, de todos los miembros de la unidad familiar llevó no sólo a dificultar sino, en muchos casos, a imposibilitar el pago de alquileres o de hipotecas provocando lanzamientos y desahucios que dejaban a cientos de personas sin posibilidad de acceso a una vivienda digna con todo lo que ello implica. Como es sabido, la carencia de residencia conlleva, en la práctica, a la imposibilidad de ejercer otros derechos e impide a las personas afectadas realizarse tanto profesional como familiarmente y, en muchos casos, las condena a la exclusión y marginación social y económica.

La gravedad social de esta situación y el marco económico de los últimos años ha llevado a distintas CCAA a aprobar, en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de vivienda, una serie de normas en las que se contempla la expropiación forzosa temporal del uso de viviendas vacías o deshabitadas como medida para dar cobertura a la necesidad de vivienda de las personas que se encuentran en especiales circunstancias de emergencia social.

El legislador autonómico parte de la existencia de un desorbitado parque de viviendas sin uso o infrautilizado (viviendas deshabitadas y viviendas no vendidas que quedan en manos de entidades financieras) y, al mismo tiempo, de una demanda insatisfecha, con una oferta insuficiente, a precios no adecuados, y

² En este sentido puede verse la STC 152/1988, de 20 de julio.

³ En este sentido puede verse la STC 37/1987, de 26 de marzo.

numerosos procesos de privación de vivienda, en particular por desahucios provenientes de ejecuciones hipotecarias derivadas de la imposibilidad de sus moradores de pagar el precio de adquisición o de alquiler.

Ello lleva al legislador a recordar que la vivienda además de una utilidad individual debe cumplir una función social y su desocupación «representa el mayor exponente del incumplimiento de la finalidad del bien y, por tanto, de su función social». Es precisamente esta función la que permite «imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines residenciales (...). La función social de la vivienda, en suma, no es un límite externo a su definición o a su ejercicio, sino una parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social, por tanto, componen de forma inseparable el contenido del derecho de propiedad»⁴.

Es, precisamente, el incumplimiento de esta función social de derecho de propiedad el principal fundamento que sirve de apoyo a las leyes autonómicas de segunda generación en materia de vivienda para ordenar, cuando se dan determinadas condiciones, la cesión de viviendas desocupadas y/o expropiación de viviendas deshabitadas cuyo propietario sea una persona jurídica⁵. En segundo lugar, también bajo dicho fundamento, esta normativa autonómica prevé la posibilidad de declarar de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social, incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto de un procedimiento de esa naturaleza, por un determinado plazo (varía de 3 a 5 años) a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. Está previsto que esta disposición se aplique a las viviendas incursas en procedimientos de desahucio instados por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales alguno de ellos resulte adjudicatario del remate. Esta regulación en idénticos o similares términos se encuentra en distintos preceptos de la normativa de vivienda de Andalucía⁶, Navarra⁷, Extremadura⁸, Valencia⁹, Canarias¹⁰ o País Vasco¹¹. Todas ellas han sido objeto de los correspondientes recursos de inconstitucionalidad que, tal como se indica en las respectivas notas a pie, el TC ha resuelto con el dictado de las Sentencias 93/2015 de 14 de mayo, 16/2018 de 22 de febrero, 32/2018 de 12 de abril, 43/2018 de 26 de abril, 80/2018, de 5 de julio, 97/2018, de 19 de septiembre y 106/2018 de 4 de octubre. En estas resoluciones el Alto tribunal se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de dichos preceptos resolviendo, por lo que aquí interesa, entre otras cuestiones, la pro-

⁴ Véase en este sentido la *Exposición de Motivos* de la Ley andaluza 4/2013, 1 octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda que reproduce la doctrina constitucional recogida en la STC 152/1998 de 20 de julio FJ 2.

⁵ En este sentido véanse: Art. 24 de la Ley de Aragón 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón pendiente de ser Recurso de inconstitucionalidad núm. 4403-2017. Artículo 12. Cesión y uso de viviendas desocupadas del Decreto-ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda pendiente de Recurso de inconstitucionalidad núm. 4952-2016. Art. 15 de la Ley catalana 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. Se declara la suspensión de la vigencia y aplicación de este precepto por providencia del TC de 17 de octubre de 2017, que admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad 4752/2017. El auto de 20 de marzo 2018 levanta la suspensión de este precepto. Art. 72.3.c) de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco. Cuya constitucionalidad es confirmada en virtud de la Sentencia del TC 97/2018, de 19 de septiembre que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1643-2016 (BOE núm. 247 de 12 de octubre de 2018).

⁶ Véase disposición adicional segunda del Decreto-Ley 6/2013 de medidas para asegurar la función social de la propiedad declarada inconstitucional y nula por Sentencia del Tribunal Constitucional 93/2015, 14 mayo 2015 (BOE núm. 146 de 19 de julio de 2015). La misma previsión se encuentra contenida en términos similares en la disposición adicional primera de la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda que deroga el citado Decreto-Ley 6/2013 que ha sido declarada inconstitucional en virtud de la Sentencia 32/2018, de 12 de abril (BOE núm. 124, de 27 de mayo de 2018).

⁷ Apartados 1 y 2 de la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra incorporada por el artículo 7 de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra declarados inconstitucionales y nulos por STC 16/2018, de 22 febrero 2018 (BOE núm. 72 de 23 de marzo de 2018).

⁸ Art. 2 de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de Emergencia Social de la Vivienda de Extremadura, declarado inconstitucionalidad y nulo en virtud de la STC 106/2018, de 4 de octubre que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5659-2017 (BOE núm. 264, de 1 de noviembre de 2018).

⁹ Art. 13 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, declarado inconstitucional y nulo en virtud de la STC 80/2018, de 5 de julio que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 5425/2017 (BOE núm. 189, de 6 de agosto de 2018).

¹⁰ Disposición adicional cuarta de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda. Se declara inconstitucional y nula, por Sentencia del TC 43/2018, de 26 de abril que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1824/2015 (BOE núm. 130, de 29 de mayo de 2018).

¹¹ Art. 74 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco. Se declara la inconstitucionalidad y nulidad de este artículo por Sentencia del TC 97/2018, de 19 de septiembre que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1643/2016 (BOE núm. 247, de 12 de octubre de 2018).

blemática de carácter competencial planteada. Cabe señalar que la doctrina constitucional contenida en las dos primeras Sentencias emitidas se reproduce, en términos similares, en las sentencias pronunciadas con posterioridad. Esta es la razón por la que en este trabajo nos centramos, principalmente, en el análisis de la fundamentación contenida en las dos primeras resoluciones dictadas.

Si bien la vivienda es, como se sabe, una materia de competencia autonómica, el Estado, al amparo de su competencia exclusiva para la fijación de las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE), había adoptado con anterioridad a la aprobación de la norma autonómica una serie de medidas con el fin de hacer frente a las necesidades urgentes de las personas y familias que se encuentran en una situación de vulnerabilidad en el ámbito de la vivienda. Cabe recordar que la competencia del artículo 149.1.13 CE es uno de los ejemplos más característicos de lo que se viene denominando como competencia «horizontal» o «transversal», esto es «una competencia de ámbito material genérico y de titularidad estatal que atraviesa un gran número de materias sectoriales objeto de competencias de las Comunidades Autónomas» (Carrasco, 2005: 62).

El TC a través de las citadas sentencias ha tenido ocasión de determinar si las regulaciones autonómicas han supuesto o no una vulneración de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE. Asimismo, el Tribunal se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de las normas autonómicas que configuran el contenido de la función social de la propiedad y su compatibilidad con la competencia exclusiva del Estado en las materias previstas en los artículos 149.1.1 y 149.1.8 en relación con el artículo 33 CE. A ambas cuestiones nos referiremos a continuación.

1. BREVE REFERENCIA A LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA FRENTE A LA CRISIS SOCIAL EN MATERIA DE VIVIENDA

Como hemos señalado, tanto el Estado como las CCAA han aprobado disposiciones normativas con la intención de aliviar la penosa situación de las personas y familias que, a raíz de la crisis económica y financiera experimentada en los últimos años, se encuentran con serias dificultades para hacer frente a las obligaciones derivadas de los préstamos hipotecarios contraídos para la adquisición de su vivienda, hallándose al borde de la exclusión residencial.

En este sentido, las CCAA por su parte, han previsto en sus normativas de vivienda, tildadas de «nueva generación», un supuesto particular de expropiación forzosa con el fin de evitar el lanzamiento de familias que se encuentran en especiales circunstancias de emergencia social. Se trata de una expropiación de carácter temporal que no afecta a la propiedad sino bien al uso o bien al usufructo de la vivienda. Además, para que se pueda incoar el procedimiento expropiatorio es necesaria la previa constatación de una situación de emergencia o exclusión social provocada por el lanzamiento. Serán precisamente los deudores hipotecarios de la vivienda que van a ser objeto de lanzamiento en un procedimiento de ejecución hipotecaria los que tengan la condición de beneficiarios de la expropiación. En cuanto a la condición de expropiado únicamente puede recaer en una persona jurídica constituida por entidades financieras o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos que resulten adjudicatarios del remate. Con esta medida el legislador autonómico pretende corregir, como señala MOREU, «las insuficiencias del régimen hipotecario vigente y el problema derivado de las cláusulas abusivas de los contratos, que ha provocado un incremento indeseable del número de ejecuciones hipotecarias en España» (Moreu, 2014:400).

Al margen del posible cuestionamiento sobre la eficacia de esta medida (Tornos, 2014: 2859) consideramos que la previsión autonómica de la misma se encuentra avalada por la doctrina constitucional contenida en el FJ 6 de STC 37/1987 de 26 de marzo, al manifestar que:

«no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropiandi* necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados. De todo ello se sigue que la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés públi-

co a que aquélla deba servir. De lo contrario se llegaría al absurdo de que las Comunidades Autónomas, habiendo constatado la existencia de nuevas causas de utilidad pública o interés social justificadoras de la expropiación para el desarrollo de sus respectivas competencias, tuvieran que solicitar del Estado la regulación formal de aquéllas, o a la no menos absurda conclusión, por petrificadora del ordenamiento, de no poder identificar tales supuestos legitimadores más allá de los que, antes de la instauración del Estado de las Autonomías, hayan sido declarados como tales por las Leyes del Estado en materias sobre las que éste ha dejado de tener competencia».

En definitiva, el Tribunal Constitucional reconoce a las comunidades autónomas la capacidad para determinar la *causa expropiandi* en el ámbito de sus propias competencias respetando las previsiones contenidas en la legislación de expropiación forzosa estatal.

Por su parte, el legislador estatal en ejercicio de su competencia exclusiva para la aprobación de las bases de la planificación general de la economía ha previsto en su Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, que hasta transcurridos cuatro años desde su entrada en vigor, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo (art. 1)¹². Con el mismo fin se encomienda al gobierno que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario cuando concurren las circunstancias previstas en el art. 1 de esta Ley. Este fondo social de viviendas tendrá por objetivo facilitar el acceso de estas personas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban. En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley se podrá valorar la ampliación del ámbito de cobertura del fondo social de viviendas a personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad social distintas a las previstas en el art. 1 de esta Ley (Disposición Adicional primera)¹³.

Al mismo tiempo el Estado aprueba una serie de medidas financieras contenidas en el Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero y en el Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero¹⁴, ambas normas aprobadas con el objetivo de normalizar los mercados hipotecarios y responder a la necesidad de recapitalización del sector financiero.

2. LA REPERCUSIÓN ECONÓMICA DE LAS NORMAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE VIVIENDA IMPONE LA UNIFORMIDAD EX ART. 149.1.13: STC 93/2015

El primer pronunciamiento del TC en torno a la constitucionalidad de las medidas adoptadas por la normativa autonómica en materia de vivienda es la Sentencia 93/2015, de 14 de mayo de 2015. Como se ha

¹² Dichas medidas se encuentran reguladas en el Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, que se ha convertido, en virtud de la tramitación parlamentaria como proyecto de Ley, en Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, modificada parcialmente por el art. 3 del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, convertida en la Ley 25/2015, de 28 de julio. Posteriormente, el Real Decreto-Ley 5/2017, de 17 de marzo, ha dado una nueva redacción a los apartados 1 y 2 del artículo 1 de la Ley 1/2013 con el objeto de ampliar el ámbito temporal de la medida (apartado 1) y los supuestos de especial vulnerabilidad que son objeto de esta protección (apartado 2). Así, el apartado 1 del art. 1 de la Ley 1/2013 en la redacción dada por el Real Decreto de 2017 prevé que «hasta transcurridos siete años, desde la entrada en vigor de esta Ley, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a persona que actúe por su cuenta, la vivienda habitual de personas que se encuentren en supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo».

¹³ El Estado, mediante la disposición final cuarta de la Ley 9/2015, de 25 de mayo ha considerado necesario mantener vigente, con ciertas extensiones objetivas y subjetivas, el fondo social de viviendas previsto en la Ley 1/2013. Conforme a la redacción resultante de esta modificación, se encomienda al Gobierno «que promueva con el sector financiero la constitución de un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario cuando concurren las circunstancias previstas en el artículo 1 de esta Ley. Este fondo social de viviendas tendrá por objetivo facilitar el acceso a estas personas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles en función de los ingresos que perciban. El ámbito de cobertura del fondo social de viviendas se podrá ampliar a personas que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad social distintas a las previstas en el artículo 1 de esta Ley».

¹⁴ Posteriormente derogado por la Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero.

señalado, este trabajo se centra principalmente en la delimitación competencial que el Alto tribunal realiza en relación con el ámbito material de la «vivienda»¹⁵.

En esta resolución el TC parte de que el apoyo constitucional de la normativa estatal a la que se ha hecho referencia se ha aprobado con apoyo en el artículo 149.1.13 CE sobre cuyo alcance se pronuncia en los siguientes términos:

«el Estado define con esta doble medida la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y, a la vez, para evitar que el equilibrio que juzga oportuno se quiebre, impide que las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado. En conclusión, las medidas estatales reseñadas, en tanto que determinan de un modo homogéneo para todo el Estado los sacrificios que se imponen a los acreedores hipotecarios para aliviar la situación de sus deudores, concurren de un modo principal a regular el mercado hipotecario en su conjunto y, al tratarse este de un subsector decisivo dentro del sector financiero, inciden directa y significativamente sobre la actividad económica general» (FJ 17).

Al margen de que en ese pronunciamiento el TC parece otorgar una mayor protección a los acreedores (entidades financieras, sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos) frente a las personas que se encuentran en especiales circunstancias de emergencia habitacional¹⁶, también sitúa las medidas estatales de política económica en una posición prioritaria y excluyente frente a las autonómicas.

Las CCAA a través de las medidas previstas en sus normativas de vivienda no tratan de regular el sector bancario o el mercado inmobiliario sino que su objetivo es hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna. Cabe recordar que, de acuerdo con el reparto competencial contenido en el bloque de la constitucionalidad, son de exclusiva competencia autonómica todas las actuaciones encaminadas a definir una política propia con el fin de facilitar el acceso a la vivienda y cumplir el mandato del artículo 47 CE.

No obstante, el Tribunal afirma en relación con la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013 que si bien aborda la misma situación de necesidad que la normativa estatal, lo hace mediante una regulación –expropiación temporal del uso de la vivienda–¹⁷ que es «en esencia incompatible con la estatal». Siguiendo esta línea argumental el Alto Tribunal expone que:

«sin prejuzgar si es acertado o no el equilibrio definido así por el Estado, pues tal apreciación de oportunidad queda fuera de los márgenes de enjuiciamiento de este Tribunal, la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad *rompe el carácter coherente* de la acción pública en esta materia, acción pública que

¹⁵ Un análisis detenido de esta Sentencia puede verse en A. QUINTIÁ PASTRANA “El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización”, *RVAP* núm. 109-I, 2017, págs. 225-267.

¹⁶ J. PONCE SOLÉ en su artículo “¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos” (<https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>) se manifiesta en los siguientes términos «Hay una vulneración del art. 149.1.13 CE, según la mayoría del TC, porque, en primer lugar, el Estado ya ha dictado una normativa en el mismo ámbito de protección social de quienes por habitar viviendas constituidas como colateral de un préstamo que ha quedado impagado, están a riesgo de perder su vivienda y, por tanto, las CCAA no pueden adoptar normas en ejercicio de su competencia en materia de vivienda que afecten de un modo más intenso los sacrificios que se imponen a los acreedores hipotecarios para aliviar la situación de sus deudores, o en otras palabras, no pueden establecer mayores exigencias a los bancos en protección de las personas que pueden perder su vivienda».

¹⁷ Disposición adicional segunda. Declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social.

1. Se declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente.

2. Este Decreto-ley será de aplicación a las viviendas incursas en procedimientos de desahucio instado por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicatario del remate una entidad financiera, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos y todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica estatal.

En los siguientes apartados de esta disposición el legislador se ocupa fundamentalmente de regular quienes pueden tener la condición de beneficiarios y el procedimiento de expropiación.

el Estado articula con ese carácter como medio de obtener simultáneamente los dos objetivos de política económica indicados.

Aparte de lo anterior, 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 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» (FJ 18).

En consecuencia, para el TC estas dos razones –ruptura del carácter coherente y difícil aplicación conjunta– «cada una de ellas suficiente por sí misma, constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013 y, por tanto, procede declarar que el legislador andaluz ha ejercitado la competencia que le incumbe en materia de vivienda de un modo que menoscaba la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE» (FJ 18)¹⁸.

En relación con este pronunciamiento llama la atención, en primer término, que la Sentencia declara la inconstitucionalidad de la norma autonómica pero no manifiesta, en ningún momento, la existencia de contradicción con la norma estatal dictada al amparo del artículo 149.1.13 sino que se limita a afirmar que aquella «interfiere, al menos el ejercicio de la competencia estatal en materia de ordenación económica (art. 149.1.13 CE), al realizar una regulación que se proyecta sobre un ámbito material que ya había sido regulado por el Estado» y que «el legislador andaluz ha ejercitado la competencia que le incumbe en materia de vivienda de un modo que menoscaba la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE». Como señalan los votos particulares, el control de constitucionalidad de las competencias exclusivas autonómicas sobre las que pueden incidir las competencias transversales estatales (como el art. 149.1.13 CE) no tiene como cometido enjuiciar la mayor o menor compatibilidad entre políticas y medidas estatales y autonómicas, sino determinar, únicamente, si el ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias contradice la competencia ejercida por el Estado¹⁹.

En segundo lugar, siguiendo la estela de anteriores pronunciamientos, el TC realiza una amplia interpretación del artículo 149.1.13 que tiene como contrapartida la eliminación de toda opción aprobada por las CCAA en ejercicio de su competencia exclusiva en cualquier sector de actividad, vivienda en este caso, que tenga alguna proyección económica²⁰. A nuestro juicio, si bien es cierto que el artículo 149.1.13 atribuye al Estado competencia para diseñar las líneas directrices de la ordenación económica en el sector de la vivienda²¹, ello no implica estrechar hasta el estrangulamiento la competencia autonómica exclusiva en dicha materia concluyendo que la competencia estatal básica justifica una regulación global, única e uniforme de dicha materia²². Ciertamente, las normas autonómicas deben respetar las bases dictadas por el Estado y no pueden

¹⁸ En el mismo sentido SSTC16/2018 (FJ 13), 32/2018 (FJ 5), 43/2018 (FJ 4), 80/2018 (FJ 3), 97/2018 (FJ 5) y 106/2018 (FJ 2c).

¹⁹ En este sentido la magistrada Dña. Adela Asua Batarrita en el voto particular formulado a la Sentencia que ahora nos ocupa expone que en «el presente caso la Sentencia no afirma en ningún momento que la norma autonómica contradiga una norma estatal dictada ex art. 149.1.13 CE en el sentido de contradicción insalvable incluso mediante la interpretación conforme, sino que se limita a decir que interfiere con una medida o con un objetivo de política económica del Gobierno» (BOE de 19 de junio de 2015, pág. 51.454). En similares términos se manifiesta la magistrada Dña. Encarnación Roca Trías en su voto particular al que se ha adherido el magistrado D. Fernando Valdés Dal-Ré (BOE de 19 de junio de 2015 págs. 51.457).

²⁰ Así también lo pone expresamente de manifiesto la magistrada E. Roca Trias declarando que desde la STC 34/2013, de 14 de febrero, las bases de la planificación económica «no son ya meros criterios o directrices de ordenación general con especial incidencia en la economía en general o en un sector económico concreto, sino que permiten regulaciones de materias concretas, dentro de cada sector, cuando éste y no la medida, tenga incidencia sobre la economía general, regulaciones tan pormenorizadas como sea necesario para cumplir el objetivo económico identificado por el Estado, vaciando con ello las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas sobre el sector» (BOE de 19 de junio de 2015, pág. 51.461).

²¹ El TC en su Sentencia 152/1988 de 20 de julio señala que «(...) dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda».

²² Como señala J. PONCE SOLÉ, en este contexto y ante el intento de desarrollar políticas públicas alternativas, la STC deniega esta posibilidad, construyendo el art. 149.1.13 CE como un precepto excluyente de alternativas políticas y no como lo que le corresponde ser desde una perspectiva técnica jurídica: la garantía de unas bases estatales en el sector económico. Este planteamiento lleva

contradecirlas pero en este caso el TC va más allá ya que impide que una vez ejercida la competencia del art. 149.1.13 CE, las CCAA establezcan sus propias políticas diferenciadas con el fin de diseñar los mecanismos que den contenido a una materia de su exclusiva competencia, aunque no exista contradicción con la competencia estatal²³. En este sentido es muy expresiva la locución utilizada por el magistrado Xiol Ríos en su voto particular al afirmar que la Comunidad Autónoma queda «expropiada» de la competencia una vez que el Estado ha ejercitado su competencia de regulación de las bases o planificación de un sector económico²⁴. En definitiva, el TC desatiende el principio constitucional de autonomía que permite a las CCAA instrumentar la respuesta normativa pertinente en relación con los sectores de actividad que caigan en su ámbito competencial. Como señala TORNOS «la sentencia lleva a cabo una extensión no justificada del concepto material de ordenación general de la economía al afirmar que la norma autonómica, que tienen como objeto la política de vivienda, afecta al funcionamiento del sistema financiero, obstaculizando las medidas estatales de política económica que se han adoptado con la finalidad de sanear las instituciones bancarias» (Tornos, 2017: 41).

En tercer lugar, el TC hace referencia a la dificultad que supone la aplicación conjunta de las disposiciones estatales básicas y las autonómicas de desarrollo. Si bien ello puede ser cierto debido a la complejidad que entraña la distribución competencial en un Estado descentralizado, ello no puede implicar inconstitucionalidad²⁵. Entendemos con los magistrados discrepantes de la mayoría que es posible una lectura en clave constitucional del precepto autonómico que prevé la expropiación del uso temporal de viviendas considerando la posibilidad de aplazar, cuando fuese necesario, la aplicación de esta medida hasta que transcurra el plazo de suspensión de la resolución de lanzamiento²⁶.

Sin lugar a dudas, tanto el Estado como las CCAA persiguen evitar el desalojo de sus viviendas a colectivos especialmente vulnerables a raíz de una ejecución hipotecaria. Mientras que la normativa estatal prevé un plazo de suspensión de la ejecución hipotecaria, las normativas autonómicas regulan el ejercicio de la potestad expropiatoria temporal para garantizar el uso de la vivienda por parte de los afectados por el lanzamiento. Estas medidas no son excluyentes ya que «la medida andaluza podría operar de forma subsidiaria o sucesiva a la estatal, pero nunca simultánea, lo que en modo alguna significa que fueran incompatibles» (Vaquer, 2106: 32). Esto permitiría rescatar la doctrina de la STC 37/1987, de 26 de marzo, en la que tras establecer que la legislación estatal de reforma y desarrollo agrario constituía ordenación básica de la actuación económica (art. 149.1.13 CE), resolvió que «ninguna de estas normas [autonómicas], que en parte introducen modificaciones de índole social y en parte sólo correcciones de mera técnica jurídica a lo ya dispuesto por las citadas leyes estatales, alcanza a desplegar una eficacia incisiva en la política económica general del Estado o en los elementos básicos de la misma»²⁷.

al autor a referirse a «la mutación del artículo 149.1.13 CE y la nueva competencia “exclusiva” estatal» (“Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda?”, *op. cit.*, <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/> (último acceso 17-04-2018).

²³ «La Sentencia cierra, así, la primera parte del círculo, pues sólo al Estado corresponde establecer la regulación de la protección de los deudores hipotecarios o de cualquier otra medida en materia de vivienda cuando la medida adoptada pueda incidir, de forma más o menos amplia, en el mercado hipotecario, lo que equivale a atribuirle competencia para la regulación de un sector, la vivienda, en todo aquello que pueda afectar al mercado hipotecario. Ello implica que se ha privado a la Comunidad Autónoma de una buena parte de su competencia regulatoria, que es precisamente lo que pretendía evitar la doctrina constitucional cuando estableció un límite, derivado precisamente, de la naturaleza de directrices o principios ordenadores de las medidas adoptadas a partir de este título competencial: es decir, que permitieran que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en plenitud su competencia regulatoria exclusiva sobre el sector, respetando, claro está, estos principios generales o medidas». Así lo manifiesta la magistrada Roca Trías en su voto particular (BOE de 19 de junio de 2015, pág. 51.461).

²⁴ Así de contundente se manifiesta D. José Antonio Xios Ríos en su voto particular (BOE de 19 de junio de 2015, pág. 51.464). El magistrado añade que el «efecto de bloqueo» de la competencia sectorial autonómica exclusiva «no era el pretendido por el constituyente cuando se diseñó el Estado autonómico y se redactó el art. 149.1.13 CE utilizando las expresiones “bases” y “coordinación”».

²⁵ En este sentido la magistrada A. Asua Batarrita señala en su voto particular que «la medida autonómica sea distinta a la estatal no basta para apreciar una pretendida ruptura de la coherencia de la acción pública. La Sentencia ni siquiera lo afirma categóricamente, pues se limita a apuntar meros problemas de aplicabilidad, los cuales en ningún caso pueden conformar motivos de inconstitucionalidad».

²⁶ En este sentido se han manifestado en sendos votos particulares la magistrada A. Asua Batarrita y el magistrado J. A. Xiol Ríos para quienes no parece haber problema aplicativo alguno sino sucesión de normas en el tiempo. Sostiene la citada magistrada que «la regulación de la norma andaluza solo podría ser aplicable cuando finalizara el periodo de suspensión de los procedimientos de ejecución establecido por el Estado, pues solo a partir de entonces podría producirse el supuesto de hecho previsto por la norma andaluza: el lanzamiento acordado por un órgano judicial, que opera además como *dies a quo* del plazo de expropiación de tres años» (BOE de 19 de junio de 2015, pág. 51.455).

²⁷ Sin embargo, en TC en su Sentencia 16/2018 vuelve a pronunciarse sobre la constitucionalidad de un precepto similar contenido en la normativa navarra sobre vivienda e insiste en su argumentación en los siguientes términos:

Finalmente, a pesar de la evidente limitación que supone este pronunciamiento constitucional para el ejercicio por parte de las CCAA de su competencia exclusiva en materia de vivienda, el TC mantiene que dicha competencia autonómica «sigue intacta (...) porque puede ser ejercida a través de todo tipo de regulaciones que estén desligadas del mercado hipotecario, como ocurre, con los instrumentos de fomento». Parece, por lo tanto, que el ejercicio de esta competencia autonómica queda relegada, fundamentalmente, a una actividad de impulso o estímulo que, sin duda, es un instrumento adecuado pero claramente insuficiente para hacer frente al problema que la normativa autonómica trata de abordar. Además de las graves restricciones presupuestarias que deparan un futuro incierto a las actuales políticas de fomento (Tejedor, 2018: 3), «se ha llegado a un punto crítico» debido a la impotencia de la actividad de fomento para hacer frente a este tipo de necesidades (Ponce, 2016: 62). De hecho, países como Francia, Bélgica, el Reino Unido o los Estados Unidos de América, si bien recurren a medidas de fomento para combatir el problema de la falta de vivienda en conexión con la existencia de viviendas vacías, también «todos ellos combinan estas medidas con intervenciones públicas de limitación que pueden llegar hasta la expropiación del uso de la vivienda vacía que incumple su función social (como en el caso inglés, en que la ley permite la expropiación del uso de viviendas privadas que hayan estado vacías al menos seis meses, mediante la aprobación de decretos de gestión de viviendas vacías (*empty dwellings management orders*))»²⁸.

3. UNA INTERPRETACIÓN CONCILIADORA DE LAS COMPETENCIAS TRANSVERSALES DEL ESTADO Y LAS NORMAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE VIVIENDA: STC 16/2018

No cabe duda que la competencia exclusiva autonómica en materia de vivienda se encuentra ligada a determinados títulos competenciales estatales de carácter transversal. Ello, sin embargo, no puede implicar el agotamiento por parte del Estado de toda la regulación sobre dicha materia. Se trata de conjugar ambos espacios competenciales sin quebrantar la autonomía de las CCAA impidiéndoles adoptar las decisiones de naturaleza política necesarias para el ejercicio de esta competencia. Frente a la STC 93/2015 en la que, como hemos visto, el Alto Tribunal realiza una interpretación muy restrictiva de las competencias autonómicas en materia de vivienda, en su inmediata sentencia posterior sobre esta cuestión, STC 16/2018, de 22 de febrero, adopta una posición, a nuestro entender, más acorde con el reparto competencial en materia de vivienda diseñado por el bloque de la constitucionalidad.

En esta resolución el TC ha debido pronunciarse sobre la constitucionalidad, entre otros, de los artículos 52.2.a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra conforme a la redacción dada por la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra. De acuerdo con lo previsto en el primero de los preceptos citados se podrá considerar causa justificativa de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad: «mantener una vivienda deshabitada en los casos en que constituye infracción sancionable en virtud de la presente Ley Foral y no haber cumplido en el plazo concedido al efecto el requerimiento para poner fin a tal situación». Por su parte, el párrafo primero del artículo 66 considera como infracción muy grave «no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en esta Ley Foral durante dos años siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica». Determinando, finalmente, el artículo 72.2 que cuando la infracción muy grave relativa a no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en la Ley Foral no ha sido sancionada con expropiación, en todo caso «se requerirá a la entidad titular para que ponga fin a tal situación en plazo máximo de seis meses, con apercibimiento de que en caso contrario se impondrán multas coercitivas o de que podrá iniciarse un procedimiento expropiatorio del uso de la vivienda».

En relación con dichos preceptos el abogado del Estado alega como motivo de recurso, en primer término, la vulneración de los artículos 149.1.1 y 8 en conexión con el artículo 33 CE «en la medida en que la norma afecta esencialmente a la regulación del derecho de propiedad, concretamente a su función social,

«Cabe insistir en que lo que distorsiona la ordenación básica aprobada en virtud del art. 149.1.13 CE es que la norma autonómica establezca una medida adicional. Resulta irrelevante, en orden a determinar si hay interferencia en la decisión estatal de política económica, que la norma navarra, a diferencia de la andaluza enjuiciada en la invocada STC 93/2015, contemple expresamente que la expropiación de uso, en caso de acordarse la suspensión del lanzamiento prevista en la norma estatal, será de aplicación sucesiva, pues aun siendo así no deja de constituir un complemento normativo que altera el equilibrio en que consiste tal opción de política económica.» (FJ 13).

²⁸ Así lo pone de manifiesto el legislador catalán en el *Preámbulo* de la Ley 4/2016 de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

al atribuir una serie de consecuencias sancionadoras y expropiatorias por el hecho de no ser destinada al uso habitacional de la vivienda libre (este recurso no plantea objeción respecto de la vivienda protegida), sin tener competencia para ello, por corresponder al Estado». Concretamente manifiesta que «no puede integrarse el contenido esencial del derecho de propiedad desde las competencias sectoriales de vivienda ni de urbanismo, al menos cuando se esté afectando a la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Es notorio que el art. 149.1.8 CE reserva al Estado la competencia en materia de legislación civil, al igual que el art. 149.1.1 CE se refiere a la competencia estatal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales, en este caso, en relación con el art. 33 CE.

En segundo lugar, señala la defensa del Estado que estas normas autonómicas infringen las competencias estatales en materia de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE). En su argumentación, parte el recurrente de evidenciar una supuesta diferencia entre el contenido de los preceptos de la Ley foral de vivienda impugnada y la Ley 8/1984, de 2 de julio, de reforma agraria de Andalucía que imponía «deberes positivos a los propietarios de tierras rústicas» y «la expropiación de las facultades de uso» en caso de incumplimiento, respecto de la cual el TC concluyó, como es sabido, en su Sentencia 37/1987, de 26 de marzo que «ninguna de estas normas (...) alcanza a desplegar una eficacia incisiva en la política económica general del Estado o en los elementos básicos de la misma, que es lo que se trata de preservar (...) con lo que establece el art. 149.1.13 CE». A diferencia de este precedente las medidas autonómicas impugnadas «tienen la virtualidad de poner en verdadero peligro una de las líneas más esenciales de actuación en materia de política económica abordadas por el Estado, a saber: la reestructuración del sistema financiero y la consecución de la estabilidad de las entidades de crédito como herramienta fundamental para conseguir una reducción de la prima de riesgo de nuestro país y de comenzar una senda de crecimiento económico». Por todo ello concluye el abogado del Estado que «las previsiones de la Ley Foral impugnada inciden en las competencias estatales derivadas de los apartados 11 y 13 del art. 149.1 CE en la medida en que pueden presentar un impacto significativo sobre la situación financiera de las entidades, el crédito hipotecario, el mercado de cédulas hipotecarias y en la adecuada finalización del proceso de reforma financiera».

Expuesto el contenido de las normas forales objeto de recurso y de los argumentos de la demanda, pasamos en los siguientes apartados a analizar la lectura, en clave constitucional, que realiza el TC, en su Sentencia 16/2018, de los citados preceptos autonómicos. En primer término, se valorará si el legislador autonómico al ordenar la función social del Derecho de propiedad sobre vivienda vulnera o no las previsiones contenidas en los artículos 149.1 y 149.8 CE. Y, en segundo término, se abordará el estudio de la compatibilidad entre las medidas autonómicas en materia de vivienda y las medidas estatales económicas ex art. 149.1.13 CE.

3.1. La delimitación autonómica de la función social de la propiedad de la vivienda frente a la competencia estatal ex art. 149.1.1 y 149.1.8 CE

El texto constitucional obliga a los poderes públicos a «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas» (artículo 9.2). Para ello han de tener en cuenta que «toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general» (art. 128.1 CE) lo que implica la primacía del interés general sobre los individuales y todo ello en el marco de un Estado definido por el propio texto constitucional como un Estado social de Derecho (art. 1).

En este contexto, la Constitución declara que la función social de la propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las leyes (art. 33.2). Por lo tanto, corresponde a la Ley configurar el estatuto jurídico de la propiedad privada y, además, es un elemento estructural de la definición del derecho de propiedad el cumplimiento de una función que satisfaga intereses sociales o colectivos (Leguina, 1994: 13). Esta concepción social del Derecho de propiedad ha sido puesta de relieve, con determinación por el TC en su Sentencia 37/1987:

«la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes,

en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes» (FJ 1).

Así pues, se admite, desde un punto de vista constitucional, la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada ya que todo bien sujeto a la misma está potencialmente abocado a satisfacer a un tiempo intereses particulares e intereses colectivos (Leguina, 1994: 15).

La reserva constitucional a la regulación por ley ordinaria del derecho de propiedad implica que puede ser cubierta, como es obvio, tanto por una ley estatal como autonómica dependiendo de la entidad territorial que tenga atribuida la competencia sobre el sector concreto de actividad vinculado al derecho de propiedad²⁹. En consecuencia, las CCAA son competentes «para incidir, mediante regulaciones orientadas a atender a los intereses generales relacionados con la garantía a los ciudadanos del disfrute de una vivienda digna, en la delimitación del derecho de propiedad, concretamente en la definición de su función social» (STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 7).

Es, precisamente, la función social del derecho de propiedad la principal justificación de las normas autonómicas que regulan «la expropiación temporal del uso de viviendas que se encuentren deshabitadas». La cuestión es determinar si el legislador, al ordenar la función social del derecho de propiedad sobre vivienda, ha vulnerado las previsiones contenidas en los artículos 149.1.1 y 149.1.8 CE.

La Ley 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la vivienda en Navarra tras su modificación por la Ley 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra define lo que debe entenderse por «vivienda deshabitada» y regula, como hemos visto, infracciones y sanciones en conexión con dicho concepto. Así, entre las causas de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad se regula la de mantener las personas jurídicas una vivienda deshabitada en los casos en que constituye infracción sancionable. Además, se prevé la expropiación del uso de viviendas por cinco años en determinados supuestos de procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria. Estas previsiones (arts. 42 bis –apartados 2, 3, 4, 5, y 6–, 52.2.a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010) delimitan el contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda ejerciendo para ello competencias en materia de vivienda y urbanismo de la Comunidad.

Se ha querido entender que la regulación contenida en el art. 149.1.1 CE es un límite a la adopción por parte de las CCAA de las medidas necesarias para asegurar la efectividad, en su ámbito territorial, del derecho a una vivienda digna. Así se ha considerado que la previsión por parte del legislador autonómico de atribuir una serie de consecuencias sancionadoras y expropiatorias al hecho de no destinar la vivienda a un uso habitacional excede de sus competencias en materia de vivienda e infringe la competencia estatal ex art. 149.1.1.

Sin embargo, cabe recordar que el TC en relación con esta cuestión ha mantenido que el artículo 149.1.1 CE, «más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación 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» (SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9, 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7), lo que convierte el enjuiciamiento de una ley autonómica a la luz del art. 149.1.1 CE en un análisis de constitucionalidad mediata (STC 94/2014, de 12 de junio), que comienza con la identificación de la ley estatal que, dictada en ejercicio de la competencia atribuida por el art. 149.1.1 CE, va a operar como parámetro de constitucionalidad³⁰.

Por ello, considera el TC en su Sentencia 16/2018 que al no existir una norma estatal que reserve al propietario de viviendas la decisión de tenerlas permanentemente ocupadas ex art. 149.1.1 «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» (FJ 8). Además, se puede añadir que, en todo caso, la ley estatal aprobada ex artículo 149.1.1 no implicaría la regulación uniforme de esta

²⁹ Sobre la configuración legal de la función social del derecho de propiedad recayente sobre inmuebles destinados a vivienda véase el minucioso trabajo elaborado por R. ARNAIZ RAMOS bajo el título “Las actuaciones legislativas sobre el derecho de propiedad por razón de la protección del derecho a una vivienda digna”, en VAQUER CABALLERÍA, M., PONCE SOLÉ, J., ARNAIZ RAMOS, R. (dir.) (2016): *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, pág. 212 y ss.

³⁰ STC 16/2018 de 22 de febrero (FJ 8). En el mismo sentido, SSTC 32/2018 (FJ 8), 43/2018 (FJ 5), 80/2018 (FJ 4) y 97/2018 (FJ 4).

materia por parte de los legisladores autonómicos ya que como ha señalado LEGUINA «del mismo modo que el principio de igualdad no impone que todas las CCAA ostenten las mismas competencias, tampoco exige que su ejercicio arroje siempre el mismo resultado» (Leguina 1994:17).

Previamente ya había manifestado el Alto Tribunal en su Sentencia 37/1987 que

«si como consecuencia del ejercicio de esas competencias surgen desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en las distintas Comunidades Autónomas, no por ello automáticamente resultarán infringidos, entre otros, los artículos 14, 139.1 ó 149.1.1.a de la Constitución, ya que dichos preceptos constitucionales no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todas las materias y en todo el territorio del Estado. En caso contrario, semejante uniformidad, ciertamente, sería incompatible con la autonomía constitucionalmente garantizada, de manera que en lo que se refiere al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales, lo que la Constitución impone es una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, pero no, desde luego, una absoluta identidad de los mismos» (FJ 10).

En definitiva, cabe entender que las condiciones básicas aluden al contenido primario del derecho de propiedad y no habilitan para disponer de una regulación uniforme del mismo ni de su función social. Así pues, dentro del respeto a las condiciones básicas que haya podido regular el legislador estatal ex art. 149.1.1, la Comunidad Autónoma tiene competencia para regular aquellos sectores materiales de su competencia propia en que se inserta o entra en juego el derecho de propiedad tal y como ocurre en el caso presente con el derecho a la propiedad de la vivienda.

Por otro lado, nadie cuestiona que la propiedad privada es una institución civil cuyo tratamiento normativo se encuentra en el Código Civil y que esta es una materia que, conforme lo previsto en el artículo 149.1.8 CE, corresponde en exclusiva al Estado. Desde este punto de vista sí podría ser cuestionable la regulación autonómica imponiendo determinadas obligaciones al propietario de la vivienda.

Sin embargo, también es sabido que «la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el artículo 348 del Código Civil. Por el contrario, la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos» (STC 37/1987 FJ 2).

Esto implica que la delimitación del contenido del derecho de propiedad no le corresponde únicamente a la norma civil sino también a aquellas leyes que protegen los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada. Quiere ello decir que al asumir la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en materia de vivienda podrán legislar sobre la propiedad de la vivienda y su función social. Hemos de tener en cuenta que el propio TC ya advirtió que «la función social de la propiedad no es algo que derive sustancialmente de una regulación unitaria del derecho de propiedad, puesto que la dimensión institucional del citado derecho no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido».

En otras palabras y siguiendo este criterio, el TC en su Sentencia 16/2018 tiene claro que «la regulación de la dimensión institucional del derecho de propiedad privada, dado que no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que la justifican, 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. En conclusión, al no encuadrarse en la materia «legislación civil» la definición de un deber u obligación concreta del propietario de vivienda prevista en función del logro de un fin de interés público, procede declarar que el legislador foral, al regular como parte del derecho de propiedad sobre la vivienda un deber de ocupación efectiva en los arts. 52.2.a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción que les da la Ley Foral 24/2013, no invade las atribuciones estatales ex art. 149.1.8 CE (STC 16/2018, FJ 8).

No se aparta el TC en este pronunciamiento de su doctrina previa (STC 37/1987) y entiende que compete a la Comunidad Autónoma titular de la competencia en materia de vivienda establecer las limitaciones inherentes a cada tipo de propiedad que, en este caso concreto, tienen como finalidad hacer efectivo el derecho a la vivienda previsto en el texto constitucional.

Cabe concluir, por lo tanto, que el TC en estas resoluciones limita la *vis* expansiva de la competencia estatal ex art. 149.1.1 y 149.1.8 en atención al reparto competencial diseñado por el bloque de la constitu-

cionalidad en un Estado descentralizado en donde la uniformidad en la regulación de la función social de la propiedad cede paso, en atención al principio de autonomía, al interés general que se pretende tutelar por el titular de la competencia sectorial concreta (en este caso la vivienda).

3.2. Compatibilidad entre las medidas autonómicas en materia de vivienda y las medidas económicas del Estado ex art. 149.1.13

El TC en su Sentencia 16/2018 de 22 de febrero reafirma la inconstitucionalidad de las previsiones contenidas en los apartados 1 y 2 de la disposición adicional décima de la Ley foral 10/2010 que contemplaban la expropiación temporal del uso de viviendas a entidades financieras desde la ejecución hipotecaria instada por dichas entidades, esgrimiendo los mismos argumentos que los expuestos en su Sentencia 93/2015 a los que ya se ha hecho referencia.

Lo novedoso de esta resolución es su pronunciamiento sobre la constitucionalidad, entre otros, de los artículos 52.2.a), 66.1 y 72.2 de la Ley foral 10/2010 en los que, como ya se ha señalado, se impone al propietario de vivienda que la destine efectivamente a uso habitacional previendo, además, en caso de incumplimiento, la posibilidad de sancionar e incluso expropiar si el obligado titular de la vivienda es una persona jurídica y se dan las circunstancias que cada precepto contempla.

Primero, el TC confirma en el fundamento jurídico 14 que las medidas estatales de política económica contenidas en el Real Decreto Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero y 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 tanto responden a la categoría «acciones singulares necesarias para alcanzar los fines de la ordenación de cada sector», constituyen un legítimo ejercicio de la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.13. A continuación procede a determinar si los preceptos autonómicos citados –52.2.a), 66.1 y 72.2– interfieren significativamente en la efectividad de dichas medidas estatales, esto es, si pueden suponer un obstáculo para la recuperación de la solvencia de las entidades de crédito o para la adecuada realización del proceso de desinversión encargado a la SAREB³¹.

Comenzando por la previsión autonómica del deber de todo propietario de vivienda de destinarla, efectivamente, a uso habitacional, el TC sostiene que dicha obligación no tiene virtualidad por sí solo para producir una interferencia significativa en el logro del objetivo de política económica que persigue el Estado, y determina que «serán en todo caso las consecuencias que se asocien al incumplimiento de ese deber las que, si revisten la suficiente entidad, pueden generarlo, lo que requiere un examen específico de cada caso» (FJ 16).

En primer término, el artículo 66.1 de la Ley Foral 10/2010, tipifica como infracción muy grave no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en esta Ley Foral durante dos años siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica. Categoría ésta en la que se incluyen las entidades de crédito y las sociedades de gestión de activos. La ley anuda a esta infracción una multa de 30.000 a 300.000 €.

El TC reconoce abiertamente que la reacción sancionadora prevista en este precepto 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 además asegura que también «generará algún efecto peyorativo en el proceso de desinversión de la SAREB, dando lugar a que la realización de los activos inmobiliarios que esta sociedad de gestión tiene encargada se materialice en condiciones inferiores a que dicho precepto legal no existiera».

Sin embargo, pese a todo ello, el Tribunal resuelve que, 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». Además señala que teniendo en cuenta la reducida cuantía de los activos afectados y la ausencia de datos reales aportados con la demanda que ofrece, únicamente, previsiones, procede concluir que no hay una base cierta para afirmar que la norma contenida en el artículo 66.1, dictada por

³¹ La SAREB (Sociedad de gestión de activos procedentes de la reestructuración bancaria) fue creada en virtud de la disposición adicional séptima de la Ley 9/2012 ahora derogada por la Ley 11/2015 de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión que modifica aquella. No obstante, esta derogación no afectó a la citada disposición séptima. Esta sociedad tiene como objeto social la administración y enajenación de activos procedentes de las entidades nacionalizadas y de las que han recibido ayuda financiera.

la Comunidad Foral de Navarra 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» (FJ 16)³².

En segundo lugar, respecto a los supuestos de expropiación forzosa previstos en los artículos 52.2.a) y 72.2 el TC determina que «las expropiaciones que pudieran traer causa de los artículos 52.2.a) y 72.2, mientras vayan acompañadas de la indemnización correspondiente, no tienen aptitud suficiente para perjudicar sustancialmente la solvencia de las entidades de crédito, ni tampoco para mermar significativamente los resultados del proceso de desinversión confiado a la SAREB. En caso de que la propia ley foral impidiera, mediante alguno de los preceptos que no han sido recurridos, que las citadas expropiaciones no fuesen seguidas de una indemnización proporcional al valor real de la vivienda serían los preceptos que negasen o configurasen de otro modo el derecho a indemnización los que producirían el obstáculo relevante en la competencia estatal» (FJ 16)³³.

En este mismo sentido ya se había manifestado MOREU para quien esta modalidad expropiatoria no plantea especiales problemas jurídicos mientras respete el procedimiento previsto en la Ley de Expropiación Forzosa (Moreu, 2014: 398). En definitiva, dichos preceptos son legítimo ejercicio de las atribuciones autonómicas en materia de vivienda ya que, como es sabido, la causa de la expropiación la determina el legislador estatal o autonómico encargado de perseguir los fines sectoriales que trata de satisfacer la expropiación y no menoscabar las decisiones adoptadas por el Estado para mejorar la solvencia de entidades de crédito y el proceso de desinversión de activos inmobiliarios con base en el artículo 149.1.13 CE.

Por último, concluye que los arts. 52.2.a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, «aunque sí contienen relevantes restricciones para el titular del derecho de propiedad, el legislador dice adoptarlas 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».

En definitiva, el Tribunal Constitucional considera que las medidas autonómicas respetan el principio de proporcionalidad sin quebrar el equilibrio justo entre el sacrificio que se le impone al propietario y el interés público perseguido. Hay que tener en cuenta que el deber de uso habitacional de la vivienda no anula las facultades de goce y disposición del propietario. Estas medidas autonómicas tienen carácter excepcional y sólo se activarán en supuestos extremos en los que los afectados estén al borde de la exclusión social y que no cumplen con los requisitos para beneficiarse de otras medidas de protección.

Estamos ante unos pronunciamientos del TC respetuosos con el principio de autonomía y la distribución competencial contenida en el bloque de la constitucionalidad que en todo caso favorecerá la efectividad de las medidas que los distintos niveles territoriales de poder adopten con el fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda.

4. REFLEXIÓN FINAL

Uno de los principales pilares del Estado de social es, sin lugar a dudas, la vivienda. Aunque la ubicación en el texto constitucional del derecho a la vivienda (art. 47CE) no nos permite afirmar que estemos ante un derecho fundamental sino ante un principio rector, ello no significa que se trate de una norma sin contenido

³² Estas normas son (i) arts. 1.1 y 1.2 del Real Decreto-ley 2/2012;(ii) arts. 1 y 3 de la Ley 8/2012; (iii) 35 a 38 de la Ley 9/2012, sustituidos por los arts. 28 a 30 de la Ley 11/2015; (iv) Disposición adicional séptima de la Ley 9/2012; y (v) acuerdo de constitución de SAREB con una participación estatal del 45%. Por otro lado, esta argumentación se reproduce en el FJ 6 de la STC 32/2018 al declarar la validez en relación con el art. 53.1 a) de la Ley andaluza 1/2010 introducido por la Ley 4/2013 que tipifica el incumplimiento del deber de uso habitacional como infracción muy grave al igual que el artículo 66.1 de la Ley Foral 10/2010.

³³ El art. 52.2.a) de la Ley 10/2010 incluido por el artículo 2 de la Ley Foral 24/2013 dispone bajo el rótulo "Causas de expropiación" que: «Asimismo, se podrá considerar causa justificativa de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad: a) Mantener una vivienda deshabitada en los casos en que constituye infracción sancionable en virtud de la presente Ley Foral y no haber cumplido en el plazo concedido al efecto el requerimiento para poner fin a tal situación».

El art. 72.2 de la Ley Foral 10/2010, añadido por el artículo 6 de la Ley Foral 24/2013, prevé bajo el encabezamiento "Medidas en relación a viviendas deshabitadas" que: «Cuando la infracción muy grave relativa a no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en esta Ley Foral no haya sido sancionada con expropiación, en todo caso se requerirá a la entidad titular para que ponga fin a tal situación en plazo máximo de seis meses, con apercibimiento de que en caso contrario se impondrán multas coercitivas o de que podrá iniciarse un procedimiento expropiatorio del uso de la vivienda».

o una simple declaración de intenciones sino que, como en reiteradas ocasiones ha sostenido el TC, se trata de una previsión que vincula la actuación de los distintos poderes públicos.

El hecho de que exista un elevado número de personas que no pueden acceder a la vivienda o que se vean privadas de ella como consecuencia de la disminución o pérdida absoluta de recursos, derivados del desempleo que generó la crisis económica, no parece compatible con la existencia de un elevado número de viviendas vacías y deshabitadas.

A solventar esta penosa situación de emergencia social van dirigidas las medidas, previamente expuestas, contenidas en la normativa autonómica aprobada con apoyo en las previsiones estatutarias que reconocen a las CCAA competencias exclusiva en materia de vivienda.

Por su parte, el Estado, en base a determinados títulos competenciales de carácter transversal, también ha adoptado una serie de medidas con el fin de aliviar la situación extrema de los deudores hipotecarios aprobando, al mismo tiempo, una serie de normas con las que trata de normalizar los mercados hipotecarios y de responder a la necesidad de recapitalización del sector financiero.

Es cierto que en un Estado territorial y políticamente descentralizado plantea una problemática particular la existencia de títulos competenciales transversales de titularidad estatal que tienen incidencia en materias como «vivienda» que el bloque de la constitucionalidad ha reservado a la exclusiva competencia autonómica.

Sin cuestionar que efectivamente la normativa estatal dictada al amparo de dichos títulos horizontales puede afectar a la materia de titularidad exclusiva autonómica, no parece constitucionalmente aceptable, en cambio, que dicha regulación estatal implique un agotamiento de la materia dejando sin apenas contenido la competencia autonómica sobre la misma.

Concretamente, en relación con el artículo 149.1.13 CE la competencia estatal se limita a lo que se pueda entender como bases, coordinación y planificación general de la economía. A pesar de ello, hemos podido comprobar como el Estado, con la posterior conformidad del TC, se ha servido de dicho precepto para justificar una ordenación uniforme en materia de vivienda con la consiguiente exclusión de la intervención autonómica. Ello, precisamente, para evitar las «interferencias» que se pudiesen producir con respecto a las medidas estatales de política económica previamente adoptadas en relación con dicha materia. Entendemos que este modo de actuación colisiona con la concepción general sobre la autonomía de las CCAA que, como es sabido, conlleva la capacidad de adoptar libremente las decisiones de carácter político necesarias para el ejercicio de sus competencias.

También es cierto que, en una resolución posterior, el TC ha confirmado la constitucionalidad de determinados preceptos contenidos en la normativa autonómica dictada para hacer efectivo el derecho a la vivienda (sancionar y/o expropiar viviendas deshabitadas). El Tribunal considera que las medidas contenidas en los mismos no implican interferencia alguna en la normativa estatal aprobada al amparo del citado art. 149.1.13 sobre el mismo ámbito material. Se valora muy positivamente esta decisión por su concordancia con la descentralización competencial y su respeto al principio de autonomía que informa la actuación de las CCAA. No obstante, consideramos que la subjetividad interpretativa del criterio utilizado produce cierta inseguridad ante la imprevisibilidad de las decisiones del órgano judicial.

BIBLIOGRAFÍA

- ARNAIZ RAMOS, R. (2016): “Las actuaciones legislativas sobre el derecho de propiedad por razón de la protección del derecho a una vivienda digna”, en VAQUER CABALLERÍA, M., PONCE SOLÉ, J., ARNAIZ RAMOS, R. (dirs.): *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, págs. 197-242. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- CARRASCO DURÁN, M. (2005): “La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución)”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 62, págs. 55-94. DOI: <https://doi.org/10.5944/rdp.62.2005.8948>.
- LEGUINA VILLA, J. (1994): “El régimen constitucional de la propiedad privada”, en *Derecho Privado y Constitución*, núm. 3, págs. 9-28.
- MOREU CARBONELL, E. (2014): “Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social”, en ALONSO PÉREZ, M. T. (coord.): *Vivienda y crisis económica: estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica*, págs. 369-420. Madrid: Thomson Reuters-Aranzadi.
- PONCE SOLÉ, J. (2015): “¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación

- andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos” en <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>.
- PONCE SOLÉ, J. (2016): “El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público”, en VAQUER CABALLERÍA, M., PONCE SOLÉ, J., ARNAIZ RAMOS, R. (dirs.): *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, págs. 61-194. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- QUINTIÁ PASTRANA, A. (2017): “El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109, vol. I, págs. 225-267.
- TEJEDOR BIELSA, J. (2018): “A vueltas con las competencias sobre vivienda y la estabilidad del sistema financiero”, en *Práctica Urbanística*, núm. 151, págs. 1-13.
- TORNOS MAS, J. (2014): “El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, págs. 2.853-2.871.
- TORNOS MAS, J. (2017): “Derechos sociales, comunidades autónomas y crisis económica. Las políticas autonómicas en materia de vivienda”, en *Revista Valenciana d’Estudis Autònoms*, núm. 62, págs. 19-50.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2016): “Retos y oportunidades para una política cabal de vivienda tras la crisis económica”, en VAQUER CABALLERÍA, M., PONCE SOLÉ, J., ARNAIZ RAMOS, R. (dirs.): *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, págs. 13-59. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.