

rjib 17

COMENTARIS I NOTES

LA FUNCIÓN SOCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN LA LEY 5/2018, DE 19 DE JUNIO, DE LA VIVIENDA DE LAS ILLES BALEARS

Mariángeles Berrocal Vela

Abogada

Dirección de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

I. Introducción. II. El encaje constitucional de la Ley 5/2019, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears. III. Sobre la función social del derecho de propiedad en la nueva regulación del derecho al acceso a una vivienda digna. IV. El concepto de vivienda desocupada. V. La cesión de uso obligatoria. VI. Los límites determinados por la legislación de expropiación forzosa.

I. Introducció

En fecha 26 de junio de 2018, el *Boletín Oficial de las Illes Balears* publicó la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears.

La norma, al igual que las coetáneas dictadas en la materia por diferentes Comunidades Autónomas, pretende ser un instrumento para ofrecer soluciones a un mercado inmobiliario que arrastra las consecuencias perniciosas de la última crisis económica y que ha trasladado el problema al ámbito de los arrendamientos de vivienda.

Se pretende con el presente artículo ofrecer una visión general de las soluciones que la Ley balear plantea, en especial, el nuevo instrumento de la cesión obligatoria de las viviendas injustificadamente desocupadas en manos de grandes tenedores, así como la evolución que sobre esta figura ha experimentado la jurisprudencia constitucional.

II. El encaje constitucional de la Ley 5/2019, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears

La Ley se dicta al amparo del art. 30 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB), en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, sin perjuicio de las competencias exclusivas que el art. 149.1.1.^a, 8.^a, 13.^a y 18.^a de la Constitución Española (CE) atribuye al Estado, respectivamente, en las siguientes materias: regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la propiedad privada; legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por la Comunidad Autónoma de su derecho civil propio; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la Comunidad Autónoma.

El mandato que cumple el legislador balear al aprobar esta Ley es el establecido en el art. 47 CE que, configurando el derecho a una vivienda digna como principio rector de la política social y económica, obliga a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacerlo efectivo, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La función social del derecho de propiedad en la Ley 5/2018...

De igual modo, el art. 22 EAIB dispone que las administraciones públicas de las Illes Balears garantizarán el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos de las Illes Balears y que se regularán por ley las ayudas para promover este derecho, especialmente a favor de los jóvenes, de las personas sin medios, de las mujeres maltratadas, de las personas dependientes y de aquellas otras en cuyo caso las ayudas estén justificadas.

Es innegable que la realidad social a la que pretende dar salida la Ley es la situación de una parte importante de la población que ve imposibilitado el acceso a una vivienda digna, tanto en régimen de propiedad como muy especialmente en régimen de arrendamiento, visto el crecimiento desmesurado del precio de los alquileres. Y frente a la situación de quienes no pueden acceder a la vivienda, el parque inmobiliario cuenta con un número de inmuebles desocupados que sólo facilitan la especulación inmobiliaria.

Estructurada en nueve títulos, diecisiete disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y cuatro finales, sobre su tramitación y contenido se pronunció el Consejo Consultivo en el Dictamen 79/2017, advirtiendo de la posibilidad de que algunas de sus disposiciones podrían ser objeto de recurso de inconstitucionalidad.¹

La Ley 5/2018, de 19 de junio, es posterior en el tiempo a las que habían aprobado sobre la misma materia las siguientes Comunidades Autónomas:

- La Comunidad Autónoma de Cataluña (Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, y Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial).
- La Comunidad Autónoma de Galicia aprobó la Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia.
- La Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, alguno de cuyos preceptos fueron anulados por Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 93/2015, de 14 de mayo, a la que nos referiremos después.

¹ El Dictamen 79/2017 se emitió en fecha 14 de julio de 2017. Con posterioridad se dictaron las STC 16/2018, de 22 de febrero, 32/2018, de 12 de abril, y 106/2018, de 4 de octubre.

- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia aprobó la Ley 4/2016, de 15 de abril, de regulación de los procedimientos de emergencia ciudadana en la Administración de la Región de Murcia, que ha sido modificada por la Ley 13/2016, de 13 de julio, que ha sido asimismo impugnada por el Estado ante el Tribunal Constitucional.
- La Comunitat Valenciana aprobó la Ley 9/2016, de 28 de octubre, de Regulación de los Procedimientos de Emergencia Ciudadana en la Administración de la Comunitat Valenciana.
- La Comunidad Autónoma de Aragón aprobó el 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 y, posteriormente, la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón.
- La Comunidad Foral de Navarra aprobó la Ley Foral 22/2016, de 21 de diciembre, por la que se adoptan medidas de apoyo a los ciudadanos y ciudadanas en materia de vivienda.
- La Comunidad Autónoma de Extremadura aprobó la Ley 7/2016, de 21 de julio, de medidas extraordinarias contra la exclusión social.
- La Comunidad Autónoma de Castilla y León aprobó la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, por la que se adoptan medidas para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a las Familias de Castilla y León afectadas por la crisis.

A diferencia de lo que había ocurrido con la normativa autonómica mencionada, la Ley balear no ha sido impugnada por el Estado, ya que en fecha 9 de abril de 2019, se publicó en el BOE núm. 85 la Resolución de 29 de marzo de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears en relación con la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears.

El Anexo de dicha Resolución contiene el texto del mencionado Acuerdo, en los términos siguientes:

- «I. De conformidad con las negociaciones previas celebradas por el Grupo de trabajo constituido por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears para

La función social del derecho de propiedad en la Ley 5/2018...

el estudio y propuesta de solución de las discrepancias manifestadas en relación con los artículos 5, 36, 38, 41, 42, 43, 45, 46, 61 y 87.x) y disposiciones adicionales undécima y duodécima de la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, ambas partes consideran solventadas las mismas con arreglo a los siguientes compromisos:

- a) En relación con las discrepancias manifestadas con relación al artículo 5, ambas partes coinciden en que el precepto ha de interpretarse en lo que respecta a la expresión “de acuerdo con su función social”, respecto de la cesión de uso obligatorio, en el sentido determinado por la jurisprudencia constitucional contenida, entre otras, en las SSTC 16/2018, de 22 de febrero, 32/2018, de 12 de abril, y 106/2018, de 4 de octubre.
- b) En cuanto a las discrepancias planteadas en relación con el artículo 41 de la Ley balear, ambas partes acuerdan que la Comunidad Autónoma modificará la letra c) de dicho precepto suprimiendo la referencia a Notarios y Registradores no resultando de aplicación a los mismos, en consecuencia, las previsiones contempladas en los artículos 85 y siguientes de la Ley 5/2018.
- c) En relación con las discrepancias manifestadas sobre el artículo 42 —letra d) del apartado 1 y apartado 2— la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se compromete a modificar su actual redacción, a la mayor brevedad posible, eliminando aquellas previsiones que suponen atribuir a la legislación y demás normas autonómicas la fijación de reglas de valoración a efectos expropiatorios o de cálculo de justiprecios que, tanto el artículo 149.1.18.^a de la Constitución española, como la jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional, reconocen en exclusiva al Estado. Dicha modificación incluirá la siguiente redacción literal para el citado precepto y apartados:
“Artículo 42.
1. [...] d) Se deberá garantizar en todo caso una justa compensación a los grandes tenedores por las viviendas desocupadas que se cedan al IBAVI, que podrá ser superior a la renta de alquiler que pague el arrendatario de la vivienda. Esta compensación se calculará de acuerdo con la legislación estatal en materia de expropiación forzosa.
2. Se determinará reglamentariamente el procedimiento para reclamar esta cesión de viviendas desocupadas, de acuerdo con las condiciones citadas, el modelo de contrato y las restantes condiciones aplicables a la cesión”.

- d) Respecto a las controversias suscitadas con relación al artículo 43, relativo al concepto de garantía del mantenimiento de los suministros básicos, ambas partes acuerdan que el precepto de referencia debe interpretarse en el sentido de que las medidas y planes previstos se adoptan por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de la competencia exclusiva en materia de servicios sociales que recoge tanto el artículo 148 de la Constitución como el artículo 30.15 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears aprobado por LO 1/2007, no imponiéndose obligaciones accesorias para las comercializadoras de energía eléctrica o de gas natural, especialmente para las que desarrollan la actividad de suministro de referencia o último recurso, y estando orientadas a proteger a personas o colectivos en situación de pobreza o necesidad social para que no impague la factura, complementando este ejercicio, en todo caso, las actuaciones y medidas que ha adoptado el Estado en el Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.
- e) En relación con las discrepancias manifestadas sobre el artículo 61 de la Ley 5/2018, que establece la necesidad de prestar fianza para proceder a la elevación a escritura pública de los contratos de alquiler, ambas partes acuerdan que la Comunidad Autónoma modificará la citada Ley 5/2018 con el objeto de suprimir dicha previsión.
- f) Por último, respecto de las discrepancias manifestadas con relación a las Disposiciones adicionales undécima y duodécima que regulan, respectivamente, las tarifas sobre derechos de alta del suministro de gas y los derechos de alta y acometida, ambas partes acuerdan que la Comunidad Autónoma modificará la citada Ley 5/2018 con el objeto de suprimir ambas disposiciones dado que la fijación de tales condiciones corresponde al Estado, de acuerdo con la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico.

II. En razón al acuerdo alcanzado, ambas partes coinciden en considerar concluida la controversia planteada.

III. Comunicar este Acuerdo al Tribunal Constitucional a los efectos previstos en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como insertar el presente Acuerdo en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Butlletí Oficial de les Illes Balears”».

Como se refleja en el Anexo del mencionado Acuerdo de la Comisión Bilateral, éste supondrá la supresión de alguno de sus preceptos y la modificación de otros, cuestiones sobre las que volveremos más adelante. Pero, fruto del mismo Acuerdo,

queda consolidada la constitucionalidad de los preceptos que se cuestionaron en un principio por el Estado, receloso de que desde la Comunidad Autónoma se estuviera invadiendo su competencia exclusiva en materia de regulación del derecho fundamental de propiedad consagrado en el art. 33 CE.

Asimismo, en el momento de redactar estas líneas está próxima la aprobación por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears del Decreto por el que se regulan las viviendas desocupadas, el registro de viviendas desocupadas de grandes tenedores y el procedimiento de cesión obligatoria por parte de los grandes tenedores, que ha sido objeto de estudio en el Dictamen núm. 52/2019 del Consejo Consultivo de las Illes Balears.²

III. Sobre la función social del derecho de propiedad en la nueva regulación del derecho al acceso a una vivienda digna

El art. 5 de la Ley 5/2018, de 19 de junio, intitulado «Función social de la vivienda», establece, en su apartado 1, que «El derecho de propiedad de una vivienda se ejercerá de acuerdo con su función social en los términos que establecen esta ley y el resto de normativa que sea de aplicación». A renglón seguido, en su apartado 2 se enumeran —sin que la enumeración constituya lista tasada— las situaciones en que se considera que no se respeta el contenido del derecho de propiedad, que debe ser siempre ejercido de acuerdo con la función social del mismo, y que son:

- a) El incumplimiento del deber de conservación o rehabilitación de la vivienda, en los términos señalados en la legislación de vivienda y urbanística, con el fin de garantizar unas condiciones adecuadas de habitabilidad.
- b) La desocupación de la vivienda, el alojamiento o el edificio de viviendas, en los términos que establece esta ley.
- c) La sobreocupación de la vivienda o el alojamiento.
- d) No destinar la vivienda de protección pública o alojamiento protegido a residencia habitual y permanente de la persona o entidad adjudicataria o titular.

² El Dictamen cuenta con el voto particular concurrente de los consejeros Sres. Arguelles, Bauzá, Vidal y Ramis de Ayreflor, que básicamente entienden que el reglamento desarrolla el concepto de vivienda desocupada extralimitándose respecto de la Ley, al regular presunciones de desocupación que, a su juicio, deben regularse por norma con rango legal.

- e) Someter la vivienda a un uso diferente del de su calificación urbanística, autorización o destino legal.

La constatación de dichas situaciones habilita a la Administración, según el propio precepto, a promover las acciones de fomento así como de intervención que sean necesarias, cada una de ellas en el ámbito de sus competencias y con la finalidad de garantizar el cumplimiento de esta función social.

Como se desprende de su lectura, entendemos que no había base para la advertencia de posible inconstitucionalidad que el Estado formuló en su día, dado que las referencias al necesario respeto de la función social en el ejercicio del derecho de propiedad son claras en el artículo que comentamos. Por ello, el Acuerdo de la Comisión Bilateral concluyó que «En relación con las discrepancias manifestadas con relación al artículo 5, ambas partes coinciden en que el precepto ha de interpretarse en lo que respecta a la expresión “de acuerdo con su función social”, respecto de la cesión de uso obligatorio, en el sentido determinado por la jurisprudencia constitucional contenida, entre otras, en las SSTC 16/2018, de 22 de febrero, 32/2018, de 12 de abril, y 106/218, de 4 de octubre», acuerdo interpretativo que a juicio de quien suscribe es superfluo: en primer lugar, por lo ya manifestado de que no sólo no se pretende desconocer la función social como límite al ejercicio del derecho de propiedad, sino que precisamente se basa en la misma para regular el derecho de propiedad sobre la vivienda; y, en segundo lugar, porque no es en el art. 5 en el que se regula la cesión de uso obligatorio.

Es especialmente relevante lo que resuelve el Tribunal Constitucional en la Sentencia 16/2018, de 22 de febrero, respecto a la configuración de la función social de la propiedad por el legislador autonómico, a propósito del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra.

Así, valorando si los artículos de una Ley autonómica que impongan, como manifestación de la función social de la vivienda, que su titular haya de darle efectiva habitación invaden las competencias exclusivas del Estado recogidas en el art. 149.1 1.ª y 8.ª, el TC recuerda que tratándose de la definición de la función social del derecho de propiedad, el punto de partida debe ser la doctrina establecida en la STC 37/1987, de 26 de marzo; esto es, que la incorporación de una vertiente institucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no es ni pueda ser igual en relación con todo tipo de bienes, y que esa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen

una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses —o, lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad— establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad.

Y a renglón seguido expone que «aun cuando la atención de las concretas exigencias sociales que imponen una delimitación específica del derecho de propiedad de un cierto tipo de bienes sea competencia de una Comunidad Autónoma, y en consecuencia corresponda a ésta, en principio, la disciplina de la función social de ese derecho de propiedad, no necesariamente la concreta regulación que haga de esa función social será constitucional, pues claramente el Tribunal precisó que a quien tenga atribuida la tutela de tales intereses le corresponderá “establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad” (STC 37/1987)».

Por tanto, el Tribunal Constitucional acaba por concluir que, teniendo la Comunidad Autónoma atribuida estatutariamente la materia de vivienda, es «competente para incidir, mediante regulaciones orientadas a atender 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», no sin recordar que los deberes inherentes a la función social de un tipo de propiedad debe realizarse «en el marco de la Constitución».

IV. El concepto de vivienda desocupada

Una de las novedades de la Ley 5/2018 es que regula por primera vez en esta Comunidad Autónoma con rango de ley el régimen jurídico de la vivienda protegida, estableciendo para la misma un régimen de protección de carácter permanente, sin posibilidad de descalificación voluntaria,³ pero no es esa la innovación más

³ Se define el concepto de vivienda protegida, los tipos de promoción, su destino, los precios, el visado obligatorio, la publicidad y la obligatoriedad de inscripción en el Registro de la Propiedad de los contratos de compraventa, y su calificación. La Ley crea el Registro público de viviendas protegidas y el Registro público de demandantes de vivienda como herramientas de gestión y control. Asimismo, se establecen las potestades que tiene la Administración autonómica con respecto a la vivienda protegida, concretamente la posibilidad de ejercer el derecho de adquisición preferente, el desahucio y la expropiación forzosa,

relevante de la misma, sino la regulación que hace y las soluciones que establece sobre la existencia de lo que denomina «vivienda desocupada» y la influencia que sobre el mercado inmobiliario provoca el parque de dichas viviendas en manos del concepto —también nuevo— de los «grandes tenedores».

Tras definir en su art. 4, apartado d), como vivienda desocupada, aquella que permanece en tal situación de manera continuada durante un tiempo superior a dos años, sin ninguna causa que justifique su desocupación, la Ley 5/2018 dedica el capítulo IV del Título IV a las medidas para paliar la situación del mercado inmobiliario, penalizando el mantenimiento de lo que se considera una realidad inadecuada sólo para el caso de que se encuentren en manos de los grandes tenedores de vivienda.

El art. 4, apartado i), considera grandes tenedores de vivienda a las personas físicas o jurídicas que, por sí mismas, de manera directa, o indirectamente a través de la participación en otras sociedades o grupos de sociedades de las que tengan el control efectivo, disponen de diez o más viviendas, en el ámbito de las Illes Balears, en régimen de propiedad, alquiler, usufructo o cualquier otro derecho que los faculte para ceder su uso; pero, además, exige para que se consideren grandes tenedores que tengan como actividad económica la promoción inmobiliaria, la intermediación, la gestión, la inversión, la compraventa, el alquiler o la financiación de viviendas.

Por tanto, no basta la tenencia de diez o más viviendas, sino que la Ley se está dirigiendo a quien tiene como actividad económica, en alguna de las modalidades que enumera, el mercado inmobiliario. Claramente se dirige a las entidades bancarias y a los fondos de inversión, no a los ciudadanos que simplemente tienen varias viviendas en propiedad, en alquiler o en usufructo.

A partir de aquí, las medidas para evitar que se mantengan en situación de desocupación injustificada se dividen en dos bloques: para quien no es gran tenedor, la Ley arbitra medidas de fomento y beneficiosas que faciliten que las ofrezca en régimen de alquiler, mientras que para los grandes tenedores se regula un régimen de control y penalización más tajante, pudiendo llegar a ser obligados a ceder a la Administración temporalmente el uso de las viviendas desocupadas de que dispongan cuando se acredite que existe una situación de necesidad objetiva de vivienda.

siempre que haya unas condiciones determinadas que garanticen la seguridad en estos procedimientos.

V. La cesión de uso obligatoria

El título IV de la Ley 5/2018 regula la política de protección y promoción de la vivienda en las Illes Balears.

Tras reiterar la definición de vivienda desocupada del art. 4, en el art. 36 se enumeran las causas justificadas de desocupación que, de concurrir, impedirían las medidas de gravamen que se establecen para los grandes tenedores de viviendas desocupadas.⁴ Debe llamarse la atención sobre el hecho de que las causas justificadas de desocupación no se regulan como lista tasada, lo que garantiza que pueda alegarse cualquier otra que impida de forma justificada la ocupación de la vivienda.

Tras dicha definición, el art. 37 establece las medidas para evitar la desocupación, de modo que la cesión de uso obligatoria es la medida subsidiaria a las de fomento que se contemplan en la Ley.

La Ley obliga a los grandes tenedores de vivienda a comunicar a la Administración autonómica la relación de viviendas desocupadas a fin de que se inscriban en el Registro que se crea a tal efecto, así como a hacer constar en dicha relación, como mínimo, su situación, su superficie útil, si es una vivienda libre o con protección pública y, en este caso, si es de régimen de venta o de alquiler, el título legal y, en su caso, la fecha de la ejecución o dación en pago, y la referencia catastral de la vivienda.

Y, en su art. 42, regula la cesión de viviendas desocupadas que estén a disposición de los grandes tenedores inscritos en el Registro. La cesión se hará en

⁴ «Artículo 36. La vivienda desocupada

[...]

2. Se considera que hay una causa justificada para la desocupación continuada en los siguientes casos:

- a) Que la vivienda esté pendiente de la resolución de algún litigio que afecte a los derechos derivados de la propiedad.
- b) Que la vivienda esté ocupada ilegalmente.
- c) Que la vivienda esté gravada con algún derecho real o carga que impida ocuparla.
- d) Que sea una vivienda de segunda residencia, siempre que no se encuentre en un área declarada de emergencia habitacional o que no pertenezca a un gran tenedor de viviendas.
- e) En los supuestos de traslado de domicilio por motivos laborales, de estudios, de salud, de dependencia o de emergencia social, acreditados debidamente.
- f) Que haya otras causas, diferentes de las anteriores, debidamente acreditadas que impidan de forma justificada la ocupación de la vivienda».

favor del Instituto Balear de la Vivienda, y tendrá un plazo mínimo de tres años, prorrogable por mutuo acuerdo de las partes. Las circunstancias que deben concurrir para que pueda ponerse en marcha el mecanismo de la cesión son las siguientes:

- a) Cuando exista una necesidad objetiva de vivienda. La Ley dispone que esta circunstancia se entenderá acreditada siempre que existan personas inscritas en el registro de demandantes de vivienda del Instituto Balear de la Vivienda cuyas peticiones no puedan ser atendidas con el parque de vivienda pública disponible.
- b) Cuando las medidas adoptadas por las diferentes administraciones públicas para resolver los problemas de acceso a la vivienda no sean suficientes para atender la necesidad objetiva de vivienda.

Como no puede ser de otro modo, el art. 42 prevé que se indemnice con una justa compensación a los grandes tenedores por las viviendas desocupadas que se cedan.

La doctrina constitucional sobre las medidas similares a las que se recogen en la Ley balear se encuentra en las STC 93/2015, de 14 de mayo (RTC 2015, 93); 16/2018, de 22 de febrero (RTC 2018, 16); 32/2018, de 12 de abril (RTC 2018, 32); 43/2018, de 26 de abril (RTC 2018, 43); 80/2018, de 5 de julio (RTC 2018, 80); 97/2018, de 19 de septiembre (RTC 2018, 97) y 106/2018, de 4 de octubre (RTC 2018, 106).

Y, en la reciente STC 5/2019, de 17 enero, dictada en relación con la Ley 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales y con el acceso a la vivienda en la Comunidad Autónoma de Aragón, se confirma la constitucionalidad de las medidas que consistan en la cesión de uso obligatorio.⁵

Aunque el Tribunal Constitucional no lo reconozca abiertamente, lo cierto es que la evolución entre la STC 93/2015, de 14 de mayo —dictada respecto al Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda en Andalucía— y las citadas *ut supra* es evidente. De hecho, en la Sentencia 93/2015 se consideró que «la concurrencia de figuras jurídicas

⁵ No obstante, el Tribunal Constitucional declara inconstitucionales las normas relativas a la inembargabilidad de las ayudas sociales establecidas por la Comunidad Autónoma —al igual que ya hizo en la STC 2/2018, de 11 de enero, sobre idéntica disposición aprobada por la Comunidad Autónoma de Extremadura— y la relativa a la obligatoriedad de acudir al sistema de mediación autonómico para el seguimiento y aplicación del código de buenas prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, regulado en el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos.

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» y que la norma autonómica impugnada constituye «un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013» que determinó que se declarara su inconstitucionalidad por menoscabar la competencia estatal ex art. 149.1.13.ª CE.

Y, sin embargo, en las dictadas en el año 2018 y que venimos citando en este artículo, se afirma que, aunque la previsión legal de una causa de expropiación constituye siempre un sacrificio de la posición del propietario, lo relevante en este contexto competencial es que al expropiado le asiste, como garantía constitucional, el derecho a recibir necesariamente una indemnización y a que ésta represente un proporcional equilibrio respecto del valor económico del bien de cuya propiedad se le priva, de modo que las expropiaciones de uso que se contemplen en la normativa autonómica, 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».

Y reafirma el Tribunal Constitucional que la definición de causas de expropiación corresponde al poder público encargado de perseguir los fines sectoriales a cuya satisfacción se orienta la expropiación, sin que las adoptadas en materia de vivienda menoscaben «significativamente» las decisiones que el Estado ha adoptado al amparo del art. 149.1.13.ª CE para mejorar la solvencia de las entidades financieras y para optimizar el proceso de desinversión de los activos inmobiliarios de peor calidad.

VI. Los límites determinados por la legislación de expropiación forzosa

Como señalábamos antes, el art. 42, al regular la cesión obligatoria de uso por parte de los grandes tenedores de vivienda, prevé la indemnización a los mismos como justa compensación por la expropiación de uso; ahora bien, el precepto prevé que dicha indemnización, aunque pueda ser superior a la renta de alquiler que pague el arrendatario de la vivienda, no pueda superar el precio máximo de alquiler de vivienda protegida ni el precio de alquiler de mercado que se determine.

Esta disposición está llamada a desaparecer en la redacción vigente a fecha de hoy, puesto que le afecta el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Illes Balears que ha evitado la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley.

Concretamente, ambas Administraciones han concordado que deberá tener la siguiente redacción:

«d) Se deberá garantizar en todo caso una justa compensación a los grandes tenedores por las viviendas desocupadas que se cedan al IBAVI, que podrá ser superior a la renta de alquiler que pague el arrendatario de la vivienda. Esta compensación se calculará de acuerdo con la legislación estatal en materia de expropiación forzosa.

2. Se determinará reglamentariamente el procedimiento para reclamar esta cesión de viviendas desocupadas, de acuerdo con las condiciones citadas, el modelo de contrato y las restantes condiciones aplicables a la cesión».

La imposibilidad de establecer el límite cuantitativo del justiprecio en la norma autonómica viene impuesta por la competencia exclusiva del Estado en materia de expropiación forzosa ex art. 149.1.18.^a.

Sin embargo, se deja margen al ejecutivo autonómico para determinar por reglamento el procedimiento para reclamar esta cesión de viviendas desocupadas, de acuerdo con las condiciones citadas, el modelo de contrato y las restantes condiciones aplicables a la cesión.

Lo anterior determina que, bien pueda hacerse una remisión íntegra al Decreto de 26 de abril de 1957, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley de expropiación forzosa, bien regularlo *ex novo* siempre que se cumpla la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la delimitación de la competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia.

Así las cosas, el Tribunal Constitucional viene diciendo, desde la lejana STC 166/1986, de 19 de diciembre, que:

- a) Respecto de las competencias del Estado, la expropiación forzosa, además de ser un instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad a imperativos crecientes de justicia social, constituye al tiempo una garantía constitucional del derecho de propiedad privada, en la medida en que con ella se asegura una justa compensación económica a quienes, por razones de utilidad pública o interés social, se ven privados de sus bienes o derechos de contenido patrimonial (art. 33.3 CE). Como tal, es obvio que el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria —incluso en sus diversas variantes, pues tampoco es hoy la expropiación forzosa una institución unitaria— en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia

sobre la legislación de expropiación (art. 149.1.18.^a CE) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica.

En tanto que institución de garantía de los intereses económicos privados, la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la Ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquél y al pago de éste. Sin duda, la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18.^a CE impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio (STC 37/1987, de 26 de marzo [RTC 1987, 37], F. 6).

- b) En cuanto a las competencias de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional ha manifestado que «salvada la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, es preciso insistir en que, desde el punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es también, como acabamos de recordar, un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social *propter privatorum commodum non debet communi utilitati praejudicari*. En este sentido, es obvio que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias sino también, en su caso, la definición de la concreta causa expropiandi son competencias que no pueden dissociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales» (STC 37/1987, de 26 de marzo, F. 6).

En definitiva, en esta misma Sentencia se señala 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 expropriandi 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» (F. 6).

En la STC 251/2006, de 25 julio, examinando la posibilidad de establecimiento por las Comunidades Autónomas de órganos de fijación del justiprecio en las expropiaciones correspondientes a las áreas materiales que sean de su competencia, se recuerda que —como ya se dicho en relación con el art. 15.1.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que le atribuía a ésta competencias de desarrollo legislativo en relación con los aspectos organizativos de la acción expropiatoria— «nada impide a la Comunidad Autónoma legislar sobre otros aspectos, tales como los organizativos, en relación con las expropiaciones que la Ley impugnada considera necesarias (STC 37/1987, F. 6)».

Este criterio se ha reiterado por el Tribunal Constitucional, que afirma que la competencia estatal respecto de la «legislación sobre expropiación forzosa» (art. 149.1.18.ª CE) es una competencia «que impone, sin duda alguna que las garantías expropiatorias de carácter patrimonial y procedimental han de ser establecidas en exclusiva por la legislación del Estado, pero que no descarta que las Comunidades Autónomas con competencia estatutaria para ello puedan regular otros aspectos, tales como los organizativos, y definir, también en su ámbito competencial propio, *causae expropriandi* que den lugar a la concreción y aplicación de la normativa del Estado (STC 37/1987, FFJJ 6 y 10 y, en términos análogos, STC 186/1993, FJ 2) (STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 4)».

Por tanto, en desarrollo de la Ley 5/2018, se podrá establecer un procedimiento propio para la cesión de uso, análogo al estatal, pero que recoja los aspectos organizativos específicos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.