

# El procedimiento de cesión obligatoria de viviendas y los derechos de adquisición preferente de la Administración en las Islas Baleares<sup>\*</sup>

**Mariángeles Berrocal Vela**

Abogada de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears

## SUMARIO

**I. Introducción. II. El procedimiento de cesión de uso obligatorio. 1. La iniciación. 2. El Jurado de Cesión de Viviendas Desocupadas. 3. La fijación del justiprecio. III. Los derechos de adquisición preferente: tanteo y retracto. IV. A modo de conclusión.**

### I. Introducción

Las leyes autonómicas de vivienda aprobadas en la última década han establecido la figura jurídica de la cesión obligatoria del uso de las viviendas desocupadas que permanecen injustificadamente vacías en manos de los grandes tenedores como una de las soluciones al acuciante problema de la escasez de vivienda a precios asequibles al que se enfrentan los ciudadanos.

Así lo hace igualmente la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, que dedica su título IV a la política de protección y promoción de la vivienda, estableciendo en el artículo 37 las medidas para evitar la desocupación, de manera que la cesión de uso obligatoria se configura como una medida eficaz para garantizar el cumplimiento de la función social de la vivienda.<sup>1</sup>

---

<sup>\*</sup> Artículo sometido a evaluación ciega: 01.12.2021. Aceptación final: 10.01.2022.

<sup>1</sup> Sobre el encaje constitucional de la Ley 5/2018, la cesión de uso obligatoria y sus requisitos ya tuvimos ocasión de exponer el estado de la cuestión en los comentarios y notas

Ante el hecho notorio del fracaso de las medidas puramente de fomento, que no consiguen revertir el impacto del exceso de demanda de vivienda ni las dinámicas de movimientos demográficos y, en consecuencia, por sí solas, no logran que el ciudadano tenga acceso a una vivienda a precios asequibles. En otras palabras, los beneficios fiscales dirigidos a los grandes tenedores, y que tanto agradan al legislador estatal, no consiguen poner en el mercado viviendas, ni en régimen de alquiler, ni en el de compraventa, a precios que pueda asumir un ciudadano medio; no hablemos ya de la imposibilidad que eso supone para las personas afectadas por las sucesivas crisis económicas y de los colectivos especialmente vulnerables.

Así, el artículo 42.1.b) de la Ley 5/2018, de la vivienda de las Illes Balears, dispone:

«1. Los grandes tenedores que dispongan de inmuebles inscritos en el Registro de viviendas desocupadas cederán su gestión al Instituto Balear de la Vivienda (IBAVI), por el plazo mínimo establecido para un alquiler de vivienda habitual en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, prorrogable por mutuo acuerdo de las partes, siempre que se verifiquen las siguientes circunstancias objetivas:

[...]

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, se podrá exigir a los grandes tenedores la cesión de viviendas desocupadas.»

Esta medida consagra la facultad de la Administración a disponer del uso de viviendas desocupadas propiedad de grandes tenedores, siempre que se den todas las circunstancias habilitantes, especialmente, el incumplimiento por parte de los grandes tenedores de la función social de las viviendas, que no es otra que la de servir de alojamiento a las personas.

Por lo tanto, de acuerdo con la redacción del artículo 42.1.b) de la Ley 5/2018, se puede exigir a los grandes tenedores la cesión de viviendas desocupadas e inscritas en el Registro de viviendas desocupadas cuando se verifique, entre otras circunstancias objetivas, que las medidas adoptadas por las diferentes

---

sobre la función social de la propiedad en la mencionada Ley, publicado en el núm. 17 de la RJIB, por lo que se pretende en este trabajo descender a la aplicación concreta del procedimiento.

administraciones públicas para resolver los problemas de acceso a la vivienda no sean suficientes para atender la necesidad objetiva de vivienda. La verificación de que las medidas no han sido suficientes se cumple con la constatación de que las medidas adoptadas por las diferentes administraciones públicas no han sido suficientes para atender la necesidad objetiva de vivienda. Es decir, que pese a las medidas adoptadas, sean las que sean y hayan sido promovidas por cualquiera de las administraciones competentes, existe todavía una necesidad objetiva de vivienda.

En cualquier caso, debe dejarse claro que el ejercicio por la Administración autonómica de las facultades que le otorga la Ley 5/2018 no está subordinado, en ningún caso, al requisito de que las administraciones locales hayan puesto en marcha algún tipo de medidas para paliar las dificultades en el acceso a la vivienda, sino que lo que se desprende del repetido artículo 42.1.b) es la necesidad de justificar en el expediente de cesión que sigue existiendo una necesidad objetiva de vivienda para satisfacer la demanda.

Así, según los datos de que dispone el IBAVI, en el año 2019, de las 5.472 solicitudes de vivienda de protección oficial cursadas en la isla de Mallorca, solo se habían podido adjudicar 45 viviendas (esto es, un 0,82 % de las solicitudes); en la isla de Menorca, tan solo se pudieron adjudicar 5 viviendas de las 643 solicitudes (es decir, un 0,78 %); en la isla de Eivissa, ninguna vivienda de 2.022 solicitudes (un 0 %), mientras que los datos de la isla de Formentera indican que se pudieron adjudicar 2 viviendas de un total de 91 solicitudes (un 2,2 %). En este sentido, a fecha de 15 de junio de 2020, las personas inscritas en el Registro público de demandantes de vivienda de protección oficial era de 9.584 (de las cuales 8.541 solicitaron una vivienda en régimen de alquiler).

Igualmente, según datos del propio IBAVI, a fecha de 15 de marzo de 2021 se habían producido las siguientes adjudicaciones de viviendas por islas: Mallorca, 76 de 5.472 solicitudes (1,38 %), Menorca, 16 de 643 solicitudes (2,48 %), Eivissa, 0 de 2.022 solicitudes (0 %) y Formentera 2 de 91 solicitudes (2,19 %).

Por tanto, es un hecho indiscutible que, pese a las medidas adoptadas por las diferentes administraciones, estas no han sido suficientes para atender la necesidad objetiva de vivienda, que constituye uno de los problemas socioeconómicos más graves que sufren las Illes Balears.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 37 de la Ley 5/2018, dispone que «la consejería competente en materia de vivienda, en coordinación con los consejos insulares y las administraciones locales, impulsará políticas de fomento para potenciar la incorporación en el mercado, preferentemente en régimen de alquiler, de las viviendas desocupadas», conminando a la Administración a velar para evitar

situaciones de desocupación de viviendas, y que, en su apartado 2, letra b), específicamente prevé que, a tales efectos, se adopten programas de cesión de las viviendas desocupadas a la administración pública a fin de que las gestione en régimen de alquiler mediante un acuerdo con respecto a las condiciones de la cesión y el pago de la renta. En consecuencia, no se trata de que la cesión obligatoria de uso sea una medida subsidiaria a otras, sino de que dicha expropiación del uso se contempla como una medida más para salvaguardar el cumplimiento de la función social de la propiedad cuando estemos en situaciones en que los datos indiquen que la demanda de vivienda protegida no puede satisfacerse con la oferta existente.

Así, es el artículo 42 de la Ley 5/2018, en la redacción dada por la Ley 3/2021, de 13 de noviembre,<sup>2</sup> el precepto que establece la obligación de los grandes tenedores de viviendas desocupadas de ceder su gestión al Instituto Balear de la Vivienda, cesión que tendrá la misma duración que el plazo mínimo establecido en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, para el contrato de alquiler de vivienda habitual, siempre que se den las circunstancias objetivas que se enumeran en el apartado 1 del citado artículo 42; esto es, la necesidad objetiva de vivienda o dificultades de acceso a la misma y la constatación de que 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.

En lo que ahora interesa, el apartado 2 del artículo 42 de la Ley 5/2018 garantiza, 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, y que debe calcularse de acuerdo con la legislación estatal en materia de expropiación forzosa.

En desarrollo de lo previsto en el apartado 6 del mismo precepto, mediante Decreto 36/2019, de 10 de mayo (BOIB núm. 64, de 11 de mayo), se aprobó la regulación de las viviendas desocupadas, el Registro de viviendas desocupadas de grandes tenedores y el procedimiento de cesión obligatoria por parte de los grandes

---

<sup>2</sup> La redacción de este artículo es consecuencia del cumplimiento del 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, publicado en el BOE núm. 85, de 9 de abril de 2019, y fue introducida por el Decreto-ley 4/2021, de 3 de mayo.

tenedores, cuya concreción y aplicación será el objeto de análisis de los siguientes epígrafes, lo que no impide que, además, debamos hacer referencia también en este artículo a la novedad que supone la introducción en la Ley 5/2018 de los derechos de adquisición preferente en favor de la Administración autonómica como medio para paliar la especulación en las transmisiones del parque de vivienda desocupada entre grandes tenedores.<sup>3</sup>

## **II. El procedimiento de cesión de uso obligatorio**

### *1. La iniciación*

Sin contradecir la normativa básica contenida en la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa y en el Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, la regulación contenida en los artículos 20 a 26 del Decreto 36/2019, de 10 de mayo, se dicta al amparo de las competencias que el Tribunal Constitucional ha reconocido a las Comunidades Autónomas en materia de expropiación,<sup>4</sup> como las de desarrollo legislativo en relación con los aspectos organizativos de la acción expropiatoria y la de definir, también en su ámbito competencial propio, *causae expropriandi* que den lugar a la concreción y aplicación de la normativa del Estado.

Puestas así las cosas, el artículo 20 establece un procedimiento que se inicia con una comunicación al titular de la vivienda en la que se pondrá de manifiesto la necesidad de cesión temporal de la misma y la acreditación de la existencia de las condiciones y de los requisitos exigidos para proceder a la cesión, y ya en esta misma comunicación se fija el justiprecio de la cesión temporal.

El expediente administrativo debe contener los informes, los certificados y el resto de documentación que acredita la concurrencia de los requisitos necesarios para la cesión temporal, y se pone a disposición del titular de la vivienda, quien

---

<sup>3</sup> VÁZQUEZ AGUADO, O.; RELINQUE MEDINA, F. *Vivienda e Intervención social*. Madrid: Dykinson, 2016. Aunque centrado en la realidad de Andalucía, realiza un profundo estudio sobre el contexto sociodemográfico, la gestión e intervención pública, los aspectos arquitectónicos y urbanísticos y la incidencia de los mismos en el riesgo social que es extrapolable a mi entender a la situación de todo el Estado español en estos momentos.

<sup>4</sup> Vid. las STC núm. 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6, y núm. 251/2016, de 26 de julio.

dispone de un plazo de diez días desde la comunicación del inicio del expediente para presentar cuantas alegaciones considere oportunas.

Debe añadirse que los trámites específicamente previstos en el Decreto 36/2019 deben cohererse con los exigidos por el Decreto de 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

Transcurrido el plazo de presentación de alegaciones por el interesado, el procedimiento de cesión puede:

- Finalizar por la conformidad expresa o presunta del titular respecto de la cesión, las condiciones y la cuantía del justiprecio, por lo que el siguiente trámite será la formalización del acuerdo convencional entre las partes.
- Continuar con la manifestación de las discrepancias del titular respecto al justiprecio, lo que determina la iniciación del procedimiento para fijar aquel por parte del Jurado de Cesión de Viviendas Desocupadas, sin que el procedimiento administrativo de cesión se paralice en ningún caso, ya que entretanto se fija definitivamente el justiprecio, la Administración abona al titular de la vivienda el justiprecio propuesto inicialmente.

Obviamente, el titular de la vivienda objeto de cesión obligatoria podrá hacer uso de los recursos administrativos que le amparan y acudir, en su caso, a la jurisdicción contencioso-administrativa para discutir todos los extremos —no solo el justiprecio— de la resolución que ponga fin al procedimiento.

Lo que no cabe, a nuestro entender, es el recurso directo contra el acto por el que se inicia el procedimiento, esto es, contra la comunicación de la necesidad de que se ceda la vivienda desocupada, y en la que se fija el justiprecio que la Administración considera procedente. Y no cabe porque es un mero acto de trámite, que no conlleva la imposibilidad de continuación del procedimiento ni produce indefensión, puesto que el interesado podrá interponer los recursos que le amparan contra la resolución final del procedimiento de cesión.

Con ocasión de la petición de medidas cautelares contra la resolución de inicio del procedimiento de cesión por parte de un titular de viviendas desocupadas, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, en el Auto núm. 148/2021, de 5 de mayo, si bien no se pronuncia en la pieza separada sobre la naturaleza del acto impugnado —si de mero trámite o de trámite cualificado—, sí que afirma que la iniciación del expediente no puede causar un «perjuicio irreversible de imposible reparación», y desestima la súplica de que se suspendiera la ejecución del inicio de la tramitación, con los siguientes argumentos

que merecen especial atención por la ponderación de los intereses en conflicto que contienen:

«SEGUNDO. La resolución impugnada en el debate tiene diversos pronunciamientos que consisten: a) constatar la necesidad de cesión de vivienda temporal de uso al Ibavi de las viviendas inscritas en el Registro de viviendas desocupadas que aparecen en el anexo de esa Resolución, apareciendo en ellas dos viviendas pertenecientes a la mercantil recurrente sitas en Lluçmajor y Santa Eularia des Riu; b) iniciar el expediente de cesión de uso temporal de conformidad con el artículo 42 de la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la Vivienda de las Illes Balears y artículos 19 y siguientes del Decreto 36/2019, de 10 de mayo, por el que se regulan las viviendas desocupadas, el Registro de Viviendas Desocupadas de Grandes Tenedores y el procedimiento de cesión obligatoria del uso de esa vivienda; c) proponer a esos titulares de viviendas el justiprecio de la cesión de uso de esas viviendas, sin perjuicio de determinación de ese justiprecio por parte del Jurado de Cesiones de Viviendas Desocupadas en caso de discrepancia; d) ordenar el pago del justiprecio en el momento que corresponda, y e) conferir trámite de audiencia a los titulares, trámite de información pública de los informes y actuaciones previas realizadas.

La mercantil recurrente explica el perjuicio irreparable que provoca el acto impugnado con los siguientes argumentos:

- 1.º la cesión del uso de la vivienda comporta una situación irreversible a la actora ya que esas viviendas serán objeto de arrendamiento a terceros,
- 2.º la Administración puede realizar obras de reforma en las viviendas cuya cesión de uso se expropia sin que la actora, que es su legítima titular, pueda alegar al respecto,
- 3.º la expropiación del uso de viviendas conlleva la imposibilidad de que la actora continúe el ejercicio de su actividad económica en ellas,
- 4.º la expropiación de uso a la actora causa a la recurrente un perjuicio reputacional frente a su clientela.

Ante el argumento del perjuicio irreparable o irreversible que esa medida provoca en la recurrente respondemos que no existe tal situación irreversible y grave porque al tratarse el acto impugnado de un acto que sólo inicia el procedimiento administrativo previsto en el Decreto 36/2019 de 10 de mayo, de concluirse, será entonces y sólo entonces cuando, en su caso, se producirá la expropiación de la cesión de uso de las dos concretas viviendas de las que la recurrente es titular dominical.

Frente al interés de que no se inicie ese procedimiento administrativo, por no querer verse privada la recurrente de la posibilidad de poder explotar dos viviendas que están desocupadas, se encuentra el interés defendido por la Administración, que actúa amparada en la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la Vivienda, que recoge el artículo 34 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea que contempla la posibilidad de ayuda de los poderes públicos para la vivienda con el objeto de combatir la exclusión social y la pobreza de los ciudadanos que no dispongan de recursos suficientes. Con cita también del artículo 47 de la CE que establece, como principio rector de la política social y económica, que toda la ciudadanía tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y que, con el fin de hacer efectivo este derecho básico de carácter social, los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes. Y para ello es menester realizar todo el procedimiento administrativo con evidente audiencia de los titulares de los inmuebles afectados, que producirá en su día un acto resolutivo final que decidirá si se acuerda o no la expropiación de uso de esas viviendas desocupadas, por el plazo temporal de siete años y en tal caso fijará el justiprecio de esa expropiación de cesión de uso temporal que naturalmente podrá ser discutida por el expropiado ante el Jurado de Cesiones de Viviendas Desocupadas.

Pues bien, en la ponderación de los intereses aquí en conflicto, el interés público es claramente preponderante frente a los de la recurrente, y además con grado máximo de intensidad.

Y no mejor suerte han de correr el resto de los argumentos expuestos por la actora ya enumerados. No se alcanza a comprender el por qué ese expediente administrativo que aquí se inicia ha de causar en la actora un perjuicio reputacional ante su clientela. El hecho de que la decisión de expropiación del uso temporal de esa vivienda pudiera comportar que una vivienda deba sufrir obras de reforma para poder ser habitada, justifica a la recurrente un perjuicio irreparable.

En definitiva, no accedemos a la medida cautelar solicitada en tanto no se ha justificado por la recurrente un interés preponderante frente a los generales y públicos defendidos por la Administración.»

Quien suscribe entiende que poco puede añadirse a la anterior ponderación, que es la base sobre la que se asientan las medidas legislativas y de desarrollo reglamentario en materia de vivienda que venimos comentando.



## *2. El Jurado de Cesión de Viviendas Desocupadas*

Siguiendo con el procedimiento, el artículo 22 del Decreto 36/2019 crea el Jurado de Cesión de Viviendas Desocupadas, como órgano colegiado permanente adscrito a la Consejería de Territorio, Energía y Movilidad, de carácter administrativo y sin personalidad jurídica, órgano que actuará con autonomía e independencia de criterio en el ejercicio de sus funciones, sin que sus miembros puedan recibir órdenes o indicaciones de ninguna autoridad en relación con el ejercicio de las funciones que le atribuye este Decreto.

Le corresponde al Jurado tanto la tasación, como el peritaje y la fijación del justiprecio en los expedientes de cesión temporal del uso de las viviendas desocupadas cuya titularidad corresponda a grandes tenedores y que consten inscritas en el Registro de viviendas desocupadas, cuando haya discrepancias en relación con el justiprecio, y son sus acuerdos los que agotarán la vía administrativa en los expedientes de cesión de vivienda en los que haya habido discrepancia sobre el justiprecio.

Por el contrario, si no hay discrepancia entre el titular de la vivienda desocupada —que conviene recordar que siempre será un gran tenedor— y la Administración, el procedimiento de cesión finaliza con un convenio en el que ambas partes se repartirán los gastos relativos al mantenimiento del inmueble cuya gestión corresponderá a partir de ese momento al IBAVI, de acuerdo con lo previsto en los artículos 27 y 28 del Decreto; esto es:

- Irán a cargo del IBAVI: los gastos derivados de los servicios y suministros de la vivienda cedida siempre que dispongan de aparatos contadores individualizados (gas, electricidad, agua y teléfono); el pago del impuesto sobre bienes inmuebles que grave directamente la vivienda; los gastos generales para el sostén adecuado de la vivienda, sus servicios, los tributos, las cargas y las responsabilidades que no sean susceptibles de individualización y que correspondan a la vivienda cedida o a sus accesorios. Todos ellos podrán ser repercutidos por el IBAVI a los beneficiarios del contrato de alquiler.
- Son a cargo del titular de la vivienda las obras de conservación, mantenimiento y reparación de la vivienda que sean necesarias para cederla en condiciones de habitabilidad de acuerdo con la normativa vigente; los gastos derivados de la adquisición, la conservación, la reparación y la sustitución de los contadores, aunque corresponde a los beneficiarios del contrato de alquiler contratar directamente los servicios con las

correspondientes empresas suministradoras, y los gastos comunitarios en las propiedades sometidas a régimen de propiedad horizontal.

En ningún caso son a cargo del titular de la vivienda los gastos que se generen por el incumplimiento del beneficiario del contrato de alquiler, que serán siempre asumidos bien por el IBAVI, bien por el beneficiario, según el resultado del pleito que genere, en su caso, dicho incumplimiento.

### 3. La fijación del justiprecio

Como señalábamos antes, la fijación del justiprecio de la cesión de uso está sujeta a la legislación estatal de expropiación forzosa en cuanto a los criterios para su determinación, por lo que el legislador autonómico no tiene margen para establecer otros diferentes.

Lo que se expropia es el derecho de uso del inmueble por un plazo determinado, que normalmente será el plazo mínimo que la Ley de Arrendamientos Urbanos establece para la duración del contrato de arrendamiento para uso de vivienda —en la actualidad, siete años—, aunque cabe la prórroga de este por mutuo acuerdo entre el titular de la vivienda desocupada y la Administración. Esto es, el objeto de la expropiación es el uso, y como tal debe valorarse.<sup>5</sup>

A mi entender, es insoslayable tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 34 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que sujeta las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, a dicha Ley cuando tengan por objeto, entre otras, la fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de esta y la legislación que la motive.

Sin embargo, podría sostenerse igualmente que el cálculo del justiprecio se base en la compensación del beneficio que obtendría el titular si arrendase la vivienda, siempre que este último modo de cálculo del justiprecio pueda razonarse que no es contrario a la legislación básica estatal, de modo que se valore el coste del arrendamiento, que no del usufructo, cuestiones que tendrá que resolver el Jurado de Cesión de Viviendas Desocupadas.

---

<sup>5</sup> ARGELICH COMELLES, C. «Expropiación temporal de viviendas: alteraciones en el denominado procedimiento de urgencia y propuestas de enmienda». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 56 (junio 2018), pp. 105-124.

Según los datos facilitados por la Dirección General de Vivienda y Arquitectura de la Consejería de Movilidad y Vivienda, iniciado el procedimiento en el mes de marzo de 2021 sobre un total de 56 viviendas, a fecha de hoy se mantiene respecto de 22 de ellas, ya que el resto, o bien han recuperado la función social a la que deben servir —porque los grandes tenedores las han vendido o alquilado— o bien han sido objeto de adquisición directa por la Administración autonómica mediante los derechos de adquisición preferente de los que hablaremos a continuación, estando prevista su puesta a disposición de los beneficiarios en un breve espacio de tiempo, lo que revela la utilidad de la medida.

### **III. Los derechos de adquisición preferente: tanteo y retracto**

El alcance de los derechos de adquisición preferente regulados en la Ley de Vivienda de las Illes Balears ha sido ampliado tanto por el Decreto-ley 3/2020, de 28 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda, como por el Decreto-ley 4/2021, de 3 de mayo, para impulsar y agilizar la tramitación de ayudas y otras actuaciones en materia de vivienda. El primero adaptó la Ley 5/2018 a la habilitación que introdujo en la Ley de Arrendamientos Urbanos el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler; el segundo, respondiendo a la situación creada por la COVID-19 y a la necesidad de ajustar la legislación a la experiencia adquirida desde su entrada en vigor, introdujo las novedades que exponemos a continuación.

Así, el artículo 26 ter de la Ley 5/2018 recoge ahora el derecho de tanteo y retracto sobre la totalidad de un inmueble, cuando al menos una de las viviendas esté arrendada, en los casos de transmisión del dominio del inmueble, entendiéndose que habrá transmisión no solo en los casos de compraventa, sino también, a los efectos del ejercicio de estos derechos a favor de la Administración autonómica, en los casos de cambio producido en la sociedad propietaria del inmueble como consecuencia de la fusión, transformación o escisión de la sociedad, así como la venta de las acciones o participaciones sociales que representen un porcentaje superior al 50 % de su capital social.

Se pretende, nuevamente, poner coto a las transmisiones entre fondos de inversión y otros grandes tenedores, que mantienen fuera del mercado parte del parque de vivienda a efectos meramente especulativos.

Estos derechos de adquisición preferente pueden ejercitarse por la Comunidad Autónoma en beneficio de la misma, abriéndose la posibilidad de ceder el derecho

tanto a los Ayuntamientos, Consejos Insulares y sus respectivas entidades vinculadas, como a sociedades mercantiles de capital íntegramente público, mediante convenio.

Los artículos 26 *quater* y 26 *quinquies* regulan los derechos de adquisición preferente en las transmisiones entre grandes tenedores respecto de viviendas y terrenos adquiridos en procesos judiciales o extrajudiciales, precisamente con el mismo objetivo de revertir la especulación y conseguir aumentar el parque público de vivienda, de modo que la Administración o entidad cesionaria pueda destinar el bien adquirido en el ejercicio del derecho de tanteo o de retracto previsto en este precepto a proporcionar viviendas, alojamientos dotacionales<sup>6</sup> o cualquier otra solución habitacional, pagando por las mismas siempre el mismo precio y en las mismas condiciones de adquisición comunicadas para el ejercicio del tanteo o en que efectivamente se haya producido la transmisión en caso de retracto.

El procedimiento para el ejercicio de estos derechos, para el caso concreto de transmisiones entre grandes tenedores respecto de viviendas y terrenos adquiridos en procesos judiciales o extrajudiciales, se regula en el artículo 26 *sexies*, que sujeta a los grandes tenedores que hayan adquirido viviendas y terrenos en procesos judiciales o extrajudiciales a la obligación de notificar a la Consejería de Movilidad y Vivienda la adquisición efectuada en el plazo de quince días a contar desde el día siguiente de la misma, mediante una comunicación realizada en el Registro General de la dicha Consejería que indique las condiciones previstas para adquisición y una copia del documento en que se haya formalizado.

Para el caso de que se realice la transmisión sin cumplir con dicha obligación, o contraviniendo las condiciones que se han comunicado a la Administración, nace para esta el derecho de retracto, que se ejercerá en el plazo de tres meses a contar a partir del día siguiente al de la fecha en que haya tenido entrada en el Registro General de dicha Consejería la notificación de la transmisión realizada por el gran tenedor adquirente. Si no se llevara a cabo la notificación, el plazo de tres meses se contará desde que la Consejería tenga conocimiento de la transmisión efectuada y de sus condiciones.

---

<sup>6</sup> «Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja», de VAQUER CABALLERÍA, M., publicado en *REALA Nueva Época*, núm. 7 (2017), analiza las razones de la descoordinación histórica en este ámbito.

#### **IV. A modo de conclusión**

El procedimiento de cesión obligatoria de vivienda establecido en el artículo 20 del Decreto 36/2019, cuya aplicación conlleva también la de los artículos 71 a 75 de la Ley de Expropiación Forzosa, se ha revelado como un instrumento posible y ágil para los fines que se pretendían.

Piénsese que, iniciado en el mes de marzo de 2021 el primer expediente de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad, se ha logrado finalizar el mismo en el mes de junio de este mismo año, respecto de 56 viviendas desocupadas, previamente seleccionadas conforme a los criterios establecidos en la Resolución del Consejero de Movilidad y Vivienda de fecha 13 de noviembre de 2020; esto es, viviendas situadas en los municipios que cuentan con una fuerte demanda de vivienda protegida y en los que el mercado se encuentra especialmente tensionado, con una demanda muy superior a la oferta.

Por tanto, y aunque en materia del derecho al acceso a una vivienda en condiciones asequibles no puede acudir a un solo instrumento, lo cierto es que la cesión obligatoria y los derechos de adquisición preferente van encaminados a poner coto a la existencia de viviendas injustificadamente desocupadas que, además, sean objeto de transmisión entre grandes tenedores, operaciones inmobiliarias estas últimas que no ayudan precisamente a que el mercado responda a la necesidad de una inmensa mayoría de la población.