

CAPÍTULO IV

DERECHO A LA VIVIENDA Y FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD: EL DEBER DE USO EFECTIVO

Ángel MENÉNDEZ REXACH

Profesor emérito

Universidad Autónoma de Madrid

Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0002-7745-6028>

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO A LA VIVIENDA Y EL DEBER DE USARLA. 2. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL DEBER DE USO. 2.1. LEGISLACIÓN ESTATAL DE SUELO. 2.2. LA LEY ESTATAL POR EL DERECHO A LA VIVIENDA. 2.3. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE VIVIENDA. 3. EL DEBER DE USO DE LAS VIVIENDAS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. 3.1. LA CONFIGURACIÓN DEL DEBER. 3.2. LAS CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO. 3.3. MEDIDAS DE FOMENTO. 3.4. MEDIDAS COACTIVAS. 4. DISTINTO TRATAMIENTO DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS. 5. MEDIDAS TRIBUTARIAS. 5.1. EL RECARGO SOBRE EL IBI. 5.2. TRIBUTOS AUTONÓMICOS SOBRE VIVIENDAS VACÍAS. 5.3. TASAS MUNICIPALES SOBRE INSPECCIÓN Y CONTROL DE VIVIENDAS VACÍAS. 6. COMENTARIO FINAL. 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN: EL DERECHO A LA VIVIENDA Y EL DEBER DE USARLA¹

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda, y obliga a los Estados a adoptar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (art. 11.1). La Agenda 2030 para el Desarrollo

¹ Trabajo desarrollado en el marco del proyecto TED 2021-1309900B-I00, Regeneración Urbana Climática (REUR-CLIMA), financiado por el MCIN/AEI 10.13039/501100011033 y por la UE, cuyos IP son J. A. Chinchilla Peinado y F. Iglesias González. Acción financiada por la Comunidad de Madrid a través del Convenio Plurianual con la Universidad Autónoma de Madrid en su línea de Excelencia para el Profesorado Universitario, en el V PRICIT (V Plan Regional de Investigación Científica e Innovación Tecnológica).

Sostenible, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015 (un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que se concreta en 17 objetivos y 169 metas), marca como objetivo 11 «*lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*». La primera de las metas vinculadas a ese objetivo es asegurar «*el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales*».

El mismo año 2015, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas declaró que «El derecho humano a una vivienda adecuada es un derecho fundamental que constituye la base para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales y está vinculado en su integridad a otros derechos humanos, incluyendo los del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos»². Esta rotunda declaración reconoce el derecho a la vivienda en beneficio de todas las personas físicas, pero también que su efectividad está limitada por los recursos disponibles, lo que impide su generalización sin más requisitos. Hay que proceder de modo gradual, pero constante, empezando por quienes más lo necesiten.

La Carta Social Europea (revisada) de 1996 reconoce el derecho a la vivienda, no como verdadero derecho subjetivo, sino a través de mandatos a los poderes públicos para garantizar su efectividad (favorecer el acceso a la vivienda de un nivel *suficiente*, prevenir y paliar la situación de carencia de hogar, hacer asequible el precio)³.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea no menciona el derecho a la vivienda. Sin embargo, el Tribunal de Justicia lo

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comunicación núm. 2/2014, E/C.12/55/D/2/2014 (13 de octubre de 2015). El párrafo transcrito está en el apartado 11.1 del dictamen. El apartado 11.4 puntualiza que «en virtud de la obligación contenida en el artículo 2, párrafo 1 del Pacto, los Estados parte deben garantizar que las personas cuyo derecho a la vivienda adecuada pudiera ser afectado debido, por ejemplo, a desalojos forzados o ejecuciones hipotecarias, dispongan de un recurso judicial efectivo y apropiado». Sobre los dictámenes del Comité relativos a España véase BENITO SÁNCHEZ (2019).

³ Artículo 31, cuya redacción ha sido calificada de «vaga y considerablemente programática», MACHO (2023: 13). Este autor explica el mecanismo de reclamaciones colectivas ante el Comité Europeo de Derechos Sociales por indebida aplicación de la Carta.

considera implícito en el artículo 7 («toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones»)⁴, que reproduce lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950. También puede considerarse implícito en el reconocimiento del derecho a una «ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes» (art. 34.3 de la propia Carta)⁵.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reiterado que el concepto de «domicilio» en el sentido del artículo 8 no se limita a los locales legalmente ocupados o legalmente establecidos. Se trata de un concepto autónomo que no depende de la clasificación en el Derecho interno. Que determinados locales estén o no bajo la protección del artículo 8 dependerá de las circunstancias de hecho⁶. Con esa caracterización, es claro que el concepto de domicilio (*home*) incluye la vivienda habitual.

El reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda ofrece formulaciones muy diferentes, que consisten, en general, bien en su configuración como un derecho subjetivo (de difícil concreción) bien en el mandato a los poderes públicos de hacerlo efectivo a través de las políticas correspondientes. Este segundo modelo es el dominante en Europa.

En España, el derecho a la vivienda está reconocido en el artículo 47 CE como un principio rector de la política social y económica. La doctrina discute si los principios rectores tienen una dimensión subjetiva (además de la objetiva de mandato a los poderes públicos), que permita configurarlos como verdaderos derechos⁷. Según el TC no son

⁴ «En el Derecho de la Unión, el derecho a la vivienda es un derecho fundamental garantizado por el artículo 7 de la Carta, que el tribunal remitente debe tomar en consideración al aplicar la Directiva 93/13» (STJUE de 10 de septiembre de 2014, asunto Monika Kušionová y SMART Capital, párrafo 65). La Directiva 93/13 CEE versa sobre las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores.

⁵ Sobre la normativa europea, cfr. LEBRUSAN (2023: 25-27).

⁶ Sentencia de 18 de noviembre de 2021, caso Ahmadova v. Azerbaijan (Application no. 9437/12), que remite a Yevgeniy Zakharov v. Russia, no. 66610/10, § 30, 14 de marzo de 2017.

⁷ A favor, LÓPEZ RAMÓN (2010: 13-16). Más preciso, VAQUER CABALLERÍA (2011: 47 y ss.). Este autor afirma que son derechos *in fieri*, es decir, derechos de configuración legal (p. 48), por lo que, mientras no se produzca su desarrollo legal, su sola enunciación constitucional no es título suficiente para exigir la prestación en que consisten» (p. 49).

verdaderos derechos subjetivos, sino mandatos dirigidos a los poderes públicos. Véase en relación con el derecho a la vivienda, la STC 32/2019 (FJ 6)⁸. La sentencia puntualiza que tampoco los tratados internacionales configuran un derecho subjetivo a la vivienda, sino un mandato de promover políticas públicas encaminadas a facilitar el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna. El mismo significado tiene el reconocimiento del derecho a la vivienda en los Estatutos de Autonomía, como recuerda la STC 93/2015, en relación con el de Andalucía (FJ 14)⁹. En el de Cataluña, el reconocimiento del derecho se limita a «las personas que no disponen de los recursos suficientes» (art. 26).

En la Constitución y los Estatutos, el derecho a la vivienda no pasa de ser un principio rector, en el sentido sostenido por el TC, pero no ocurre lo mismo con su reconocimiento en la legislación ordinaria. Desde la ley estatal de suelo de 2007, el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible forma parte del estatuto de derechos del ciudadano y, por ello, pasa a ser un verdadero derecho subjetivo, aunque ni en esa ley ni en las posteriores estén claros los términos en que sea exigible, lo que produce cierta perplejidad y genera inseguridad¹⁰. La legislación estatal de suelo aporta algunos elementos para la configuración legal del derecho a la vivienda, pero la atribución de un contenido efectivo ha sido, hasta ahora, obra de la

Esta tesis está en sintonía con la doctrina constitucional mencionada en el texto. En la misma línea TORNOS MAS (2014: 2855-56) y ZAMORANO WISNES (2022: 46-52. Para una visión general del significado del derecho a la vivienda es obra de referencia IGLESIAS GONZÁLEZ (2010: 47 y ss.).

⁸ (...) el art. 47 CE no reconoce un derecho fundamental, sino que enuncia «un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias» (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; y en el mismo sentido, SSTC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3, y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4). Los poderes públicos vienen así obligados a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en particular regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, conforme determina el art. 47 CE».

⁹ «(...) el derecho a una vivienda digna recogido en el art. 25 EAAAnd, que más que un derecho subjetivo es un mandato a los poderes públicos autonómicos [SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 15 c); 31/2010, FJ 16, y 110/2011, de 22 de junio, FJ 5], garantiza la posición jurídica del ciudadano que necesita un lugar donde vivir y no la del propietario de la vivienda, interés este último que no está amparado por el contenido del art. 25 EAAAnd sino por el derecho de propiedad recogido en el art. 33 CE». Conviene recordar que el citado precepto estatutario se limita a disponer que «Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda (...)».

legislación autonómica. El Estado ha tomado cartas en el asunto con la promulgación de la Ley 12/2023 (LDV), cuyo estudio es el objeto de este libro. El fundamento competencial de esta iniciativa reside, en lo sustancial, en el artículo 149.1.1.^a y 13.^a CE, es decir, las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente (D. Final 7^a, apartado 1). Teniendo en cuenta que la vivienda es materia de competencia exclusiva de las comunidades autónomas, el alcance de la legislación estatal es muy limitado, por lo que no puede extrañar que la ley haya sido recurrida ante el TC¹¹.

Como señala el preámbulo, esta es «la primera ley estatal reguladora del derecho a la vivienda desde la aprobación de la Constitución, si bien, no puede decirse que el Estado haya estado ausente en las políticas de vivienda». No lo ha estado porque desde los años 80 viene aprobando planes de vivienda, con el respaldo del TC (sentencia 152/1988), precisamente al amparo del artículo 149.1.13^a. Lo llamativo es que no respaldara esos planes con una regulación sustantiva, aunque de alcance limitado, y que lo haga 40 años después, cuando casi todas las comunidades tienen leyes propias de vivienda. El preámbulo de la nueva ley (II) parte de la *concurrentia competencial*, si bien reconoce que «los legisladores autonómicos pueden formular completos programas normativos de la acción pública en la materia», frente al carácter fragmentario de la competencia estatal. Esta *dissección* de las competencias sobre vivienda, análoga a la que se hizo en su día en relación con el régimen del suelo, está respaldada por la jurisprudencia constitucional, según la cual la vivienda no integra un título competencial autónomo, sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Las dos dimensiones más importantes son: i) la vivienda como principio rector

¹⁰ En las certeras palabras de TORNOS MAS (2014: 2855) referidas al Texto Refundido de la Ley de Suelo estatal de 2008: «la ley no contiene después los elementos necesarios para entender que existe un verdadero derecho subjetivo al acceso a la vivienda, ya que ni se determina quién será el titular del derecho, quién el obligado a garantizarlo, cuál será el contenido de esta prestación debida, y qué acción podrá utilizarse para exigir esta obligación de resultado».

¹¹ Al cierre de este trabajo habían recurrido las Comunidades de Andalucía, Islas Baleares, Madrid y el Parlamento de Cataluña, además del Grupo Popular del Congreso.

reconocido en el art. 47 CE; ii) la vivienda como activo patrimonial susceptible de tráfico¹².

La construcción del derecho a la vivienda ha suscitado una atención creciente en la doctrina y en la legislación, mucha menos en la jurisprudencia, salvo la constitucional, que, en los últimos años, ha tenido que ocuparse de algunas leyes autonómicas, no tanto desde la perspectiva del derecho a la vivienda como de las limitaciones vinculadas a la función social de estos bienes, en particular, el deber de uso.

La Ley estatal tiene un doble objeto: i) regular, en el ámbito de competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles; ii) regular el contenido básico del derecho de propiedad de la vivienda en relación con su función social, que incluye el deber de destinar la misma al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, en el marco de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como de mantener, conservar y rehabilitar la vivienda (art. 1º).

El presente capítulo se centra en el segundo aspecto: el deber de uso de las viviendas como integrante del contenido esencial del dere-

¹² STC 37/2022, de 10 de marzo (FJ 4), que se remite a la STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3. Añade que «Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda («económica» y «social», STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2), de entre las que destacan, en el contexto de la presente controversia, las dos siguientes.

Por una parte, la vivienda, cuya protección se configura como un principio rector de la política social y económica en el art. 47 CE, constituye, especialmente en el caso de la vivienda habitacional, el soporte y marco imprescindible para el ejercicio de varios derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Entre ellos se encuentran señaladamente los derechos a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE); derechos estos que son equiparables a los reconocidos en el art. 7 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y en el art. 8 del Convenio europeo de derechos humanos (STC 119/2001, de 24 de mayo, FJ 6) (...).

De otro lado, la vivienda constituye un importante activo patrimonial y, por ende, el objeto de un sector del mercado —el mercado inmobiliario—, lo cual le otorga una innegable relevancia desde la perspectiva de la actividad económica, el mercado único y la regulación del tráfico patrimonial privado».

cho de propiedad y las medidas que pueden adoptarse frente a la desocupación. Como se verá después, esas medidas pueden ser de fomento o coactivas y se articulan en una secuencia, de modo que el empleo de las segundas solo se justifica cuando hayan fallado las primeras.

Una precisión importante es que la determinación del alcance del deber de uso se plantea en relación con las viviendas *libres*¹³. En las sometidas a algún régimen de protección pública, el deber de uso efectivo como vivienda habitual por el adjudicatario se ha considerado siempre como un elemento básico del régimen de protección. Al margen de la picaresca, es inadmisibles que alguien acceda a una de estas viviendas (antes en régimen de propiedad y, en los últimos años, preferentemente en alquiler) y que no la use o la ceda a un tercero. Ello pondría de relieve que no la necesita. La LDV establece rotundamente que la vivienda protegida «debe destinarse exclusivamente a residencia habitual y estar ocupada durante los períodos de tiempo establecidos como mínimos en la legislación y normativa de aplicación» (art. 16.1.a). Pero en el caso de las viviendas libres el deber de uso no está tan claro ni su alcance tiene que ser idéntico en todas las situaciones.

La LDV regula las facultades y deberes que integran el contenido del derecho de propiedad de la vivienda (arts. 10 y 11), vinculándolas a la competencia estatal sobre la legislación civil (art. 149.1.8ª CE). Esta vinculación es más que discutible, pues el encaje correcto serían las condiciones básicas del derecho de propiedad (art. 149.1.1ª CE). Así figura en el vigente Texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana de 2015 (TRLURU), con matices que no afectan a la validez de esta afirmación.

Por lo que se refiere al objeto de este estudio, la LDV dispone (art. 11.1) que el derecho de propiedad de la vivienda «queda delimitado por su función social» y comprende, entre otros, el deber de «uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda conforme a su calificación, estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y la demás que resulte de aplicación, garantizando en todo caso la función social de la propiedad».

¹³ Las viviendas libres se definen negativamente: son libres las que no están sujetas a algún régimen de protección pública (véase, por ejemplo, la ley de vivienda de Canarias (Ley 2/2003, de 30 de enero): «se entiende por vivienda libre toda edificación destinada a morada o habitación, permanente o por temporada, promovida por persona física o jurídica, pública o privada, que no esté acogida a los regímenes de protección pública de la vivienda y cumpla los requisitos que exija la normativa vigente» (art. 77).

Dejando al margen la innecesaria reiteración de la referencia a la función social de la propiedad, es la primera vez que la legislación estatal impone con rotundidad a los propietarios el deber de uso efectivo de las viviendas. En mi opinión, se podía considerar implícito en el deber genérico de destinar las edificaciones a usos compatibles con el planeamiento establecido en el art. 15.1.a) del TRLSRU. La LDV lo refiere específicamente al uso de las viviendas, siguiendo la pauta de algunas leyes autonómicas¹⁴.

Es una novedad importante, porque, como hemos señalado, el deber de uso se ha establecido tradicionalmente para las viviendas de protección pública¹⁵, pero no para las libres, sujetas, desde la Ley del Suelo de 1956, al deber de conservación. A este deber tradicional se suma, en la legislación estatal de suelo vigente, el ya mencionado de destinarlos a los usos previstos en el planeamiento.

El elemento clave para la configuración del deber de uso y de su intensidad son las consecuencias de su incumplimiento. Como se verá después, las típicas son la imposición de una sanción y la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. En la legisla-

¹⁴ El informe del CGPJ sobre el anteproyecto de ley se opuso a la inclusión del deber de uso, apoyándose en la doctrina constitucional que configura ese deber como un objetivo de los poderes públicos y no como elemento del contenido esencial del derecho de propiedad (SSTC 16 y 32/2018) (párrafo 89 del Informe). Argumenta que «El artículo 11.1-a) del texto hace referencia al uso propio de la vivienda, esto es, a su efectivo destino habitacional, como se ha expuesto. Cualquier uso y disfrute diferente ha de considerarse, pues, impropio, por más que, sin embargo, sea legal en la medida en que cualquier otro destino inmediato forma parte del haz de facultades que se reconocen socialmente como inherentes al derecho de propiedad» (párrafo 90 y conclusión 11ª). La argumentación no es correcta. Si el uso previsto es el residencial, el propietario no podrá darle otro diferente, salvo que se permita como compatible o complementario. Por lo demás, es evidente que la función social de la propiedad limita las facultades del titular del derecho, al imponerle deberes. La conclusión Novena del Informe no tiene desperdicio, con afirmaciones incomprensibles a estas alturas («el anteproyecto altera el entendimiento de la propiedad privada de la vivienda y la parcial derogación del artículo 348 del C.c.»). Como si la función social de la propiedad fuera una novedad.

¹⁵ «Las viviendas acogidas a esta Ley se dedicarán exclusivamente a residencia habitual y permanente, sin que bajo ningún pretexto pueda dárseles uso distinto. Nadie podrá reservarse o disfrutar para uso propio cualquiera que sea el título, más de una vivienda. Se exceptúan las cabezas de familia numerosa. si las viviendas constituyeren unidad horizontal o verticalmente» (art. 27, párrafo 1º, del Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial).

ción autonómica reciente se ha abierto camino una regulación del deber de uso de las viviendas articulada en las siguientes etapas: i) declaración de vivienda vacía o desocupada; ii) medidas de fomento (del alquiler); iii) inscripción en el registro de viviendas vacías; iv) medidas coactivas (sanciones, arrendamiento forzoso o expropiación temporal del uso). Obviamente, no todas las leyes autonómicas regulan la secuencia completa. Muchas de ellas se quedan en las medidas de fomento, sin prever las coactivas, lo que implica que la intensidad del deber de uso es mínima. La desocupación de las viviendas se puede combatir también desde la perspectiva fiscal, mediante recargos en el IBI o impuestos específicos.

Expondremos en primer lugar (2) los datos legales más relevantes para la configuración de deber de uso. En segundo, la interpretación del deber de uso y las consecuencias de su incumplimiento a la vista de la jurisprudencia constitucional (3), que ha respaldado el diferente trato a las personas físicas y jurídicas propietarias de vivienda (4). Tras un rápido repaso de las medidas fiscales y parafiscales que penalizan la desocupación de las viviendas (5), concluiremos con algunas reflexiones sobre el estado de la cuestión (6).

2. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL DEBER DE USO

La legislación española de régimen del suelo ha establecido el acceso a la vivienda como un objetivo de los poderes públicos y, desde 1990, impuso el deber genérico de destinar los inmuebles a los usos previstos en la ordenación territorial y urbanística o compatibles con ella. La legislación autonómica reciente ha configurado el uso efectivo de las viviendas como un deber específico de los propietarios, cuyo incumplimiento puede tener consecuencias de distinta intensidad. La LDV lo establece rotundamente en los términos antes reseñados.

2.1. LEGISLACIÓN ESTATAL DE SUELO

Desde la ley de 1956 los propietarios tienen el deber de edificar los solares en los plazos previstos, bajo la amenaza de expropiación (arts. 67.2.b. y 142). Concluida la edificación, deben mantenerla en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos (art. 168.1). Los Ayuntamientos y demás organismos competentes pueden ordenar la ejecución de las obras necesarias para conservar esas condiciones (art. 168.2). El

deber de conservación para toda clase de edificaciones (no solo las destinadas a vivienda) es, pues, tradicional, pero no el de uso, que parecía incluido únicamente en el haz de facultades de la propiedad. La Ley del Suelo de 1976 no aportó novedad alguna a este esquema. Sí lo hizo la ley 8/1990, que, por primera vez, añadió el deber de uso efectivo al de conservación, vinculándolos, pero diferenciándolos: «los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos efectivamente al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público» (art. 10.1, que pasó a ser el 21.1 del TRLS de 1992).

Este claro mandato se difuminó en la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones (LRSV). No obstante, siguió diferenciando ambos deberes¹⁶. La LRSV, al configurar el deber de uso, puso el acento en la dimensión subjetiva del derecho: el propietario puede optar por cualquier destino que no resulte incompatible con el planeamiento. Esta formulación se mantuvo en la Ley 8/2007 y el TR 2008 (deber de dedicar las edificaciones a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística: art. 9.1, párrafo 1º, que separa claramente el deber de uso y el de conservación).

La Ley 8/2013 modificó la redacción de este artículo, poniéndola en positivo (deber de dedicar las edificaciones a usos que sean *compatibles* con la ordenación territorial y urbanística) y así ha pasado al vigente TRLSRU de 2015 (art. 15.1.a).

En el suelo urbanizado, el deber de uso conlleva los deberes de completar la urbanización de los terrenos (con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación) y de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable y en las condiciones por ella establecidas (art. 17.1 TRLSRU). La formulación es llamativa. No se entiende bien que el deber de uso se proyecte solamente sobre el proceso urbanizador y edificatorio y no sobre las edificaciones terminadas y aptas para su ocupación. En teoría, este sería el contenido normal del deber de uso, como dispuso claramente la legislación de 1990-92: destino efectivo al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico. Completar la urbanización y edificar en plazo no son, en puridad, manifestaciones del deber de uso, sino, más bien, presump-

¹⁶ «Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público (...)» (art. 19.1).

tos o premisas para su aplicación. El contenido típico del deber de uso es el de destinar las edificaciones a los usos previstos en el planeamiento, como dispone el citado art. 17.1 del TRLSRU.

También sorprende la escasa atención que el TRLSRU dedica a este deber en comparación con el de conservación, que se regula con bastante detalle, mucho mayor que en las leyes estatales anteriores. La regulación del deber de conservación en el TRLSRU suscita importantes dudas sobre su alcance, en las que aquí no podemos entrar. No hay una regulación equiparable del deber de uso y el silencio legal plantea problemas de calado. ¿Cuáles son los límites de este deber? ¿Se pueden dictar órdenes de ejecución para su efectividad? Lo que parece claro es que su incumplimiento, como el de los demás deberes legales, puede conllevar las consecuencias previstas con carácter general, entre ellas la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (art. 49 TRLSRU). Pero la concreción de esas consecuencias corresponde a la legislación autonómica.

En resumen, la legislación estatal de suelo establece claramente el deber de uso de las edificaciones (y de los terrenos, instalaciones, etc.), como un elemento del estatuto de la propiedad con sustantividad propia, distinto del deber de conservación, aunque vinculado a él. Sin embargo, su regulación, demasiado escueta, condicionada por la limitación de la competencia estatal, impide trazar sus perfiles con precisión. Se trata, además, de un deber genérico de uso, no dirigido específicamente a la efectividad del derecho a la vivienda. Ese es uno de los objetivos básicos de la legislación estatal de suelo postconstitucional, pero se persigue a través de mandatos a los poderes públicos (destinar suelo adecuado y suficiente para uso residencial, reservar una parte de la edificabilidad residencial para viviendas de protección pública, realojamiento, etc.), no mediante la imposición de un deber específico e individualizado de uso efectivo de las viviendas.

Quizá no se haya establecido con carácter general, porque ese deber no puede tener el mismo alcance en todos los casos ni en relación con todos los usos urbanísticos. Por ello, las consecuencias de su incumplimiento tampoco deberían ser las mismas. La desocupación de viviendas no tiene la misma relevancia en zonas de intensa despoblación que en zonas urbanas tensionadas. El sentido común aconseja distinguir el alcance del deber de uso según las situaciones. El legislador estatal no puede entrar en esa casuística por tratarse de una materia de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

2.2. LA LEY ESTATAL POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

Como hemos señalado, la nueva ley considera parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda, en relación con su función social, el deber de destinarla al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico (art. 1.2). Sigue el esquema del TRLSRU al diferenciar entre el estatuto del ciudadano y el de la propiedad. En este último distingue el deber de uso de la vivienda y el de conservación. El primero conlleva el «uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda conforme a su calificación, estado y características objetivas, de acuerdo con la legislación en materia de vivienda y la demás que resulte de aplicación» (art. 11.1).

Esta redacción permite adaptar el alcance del deber a las distintas situaciones en que se encuentre la vivienda. Sin embargo, resulta imprecisa, porque obliga al uso y disfrute *propio*, pero no a garantizar la efectividad del uso, cuando no sea propio, sino a través de terceros que aspiran a satisfacer *su* derecho a la vivienda. Ni siquiera se impone esa obligación a los grandes tenedores; solo la de aportar la información sobre el uso efectivo en zonas de mercado residencial tensionado (art. 19.3.b).

La ley estatal no va más allá en la definición del deber ni en cuanto a las consecuencias de su incumplimiento. Se remite a la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística y la de vivienda (art. 11.2). Respecto de la vivienda protegida, la ley, siguiendo una regla tradicional, no solo impone el deber de uso, sino el destino efectivo a residencia habitual, que será incompatible con cualquier derecho de uso de otra vivienda (art. 16.1.a. y c). El régimen de protección pública de las viviendas construidas sobre suelos que tengan esa calificación conforme al artículo 20.1.b) del TRLSRU es permanente, por lo que no podrán ser descalificadas¹⁷. En los demás casos, se aplicará la misma regla, si bien la legislación autonómica podrá establecer excepciones (art. 16.1.d)¹⁸. Esta es otra novedad importante.

¹⁷ La ley modifica el citado artículo del TRLSRU elevando la reserva de suelo para vivienda protegida al 40% de la edificabilidad residencial prevista en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 20% en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización (Disposición Final 4ª). Hasta ahora la reserva era del 30% y el 10%, respectivamente.

¹⁸ No obstante, las viviendas protegidas calificadas definitivamente a la entrada en vigor de la Ley se registrarán por lo dispuesto en dicho régimen, de conformidad con lo establecido en la legislación y normativa de aplicación (Disposición Transitoria Primera).

2.3. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE VIVIENDA

La inactividad del legislador estatal hasta la LDV ha propiciado que la configuración del derecho a la vivienda y de los deberes vinculados a la función social de la propiedad haya sido obra de la legislación autonómica, al ser materia de competencia exclusiva de estas Comunidades¹⁹. La STC 16/2018 (FJ 8) declaró que

«en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya 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 artículo 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 artículo 149.1.1 CE, va a operar como parámetro de constitucionalidad».

Hasta ahora, ningún pronunciamiento de inconstitucionalidad se ha producido por infracción del artículo 149.1.1^a, aunque sí por la del 149.1.13^a. La LDV será, en lo sucesivo, el parámetro de constitucionalidad (mediata) de la legislación autonómica. En ella, el deber de uso se ha establecido en conexión con el régimen de viviendas deshabitadas y también, lógicamente, en relación con las viviendas de protección pública²⁰. Aquí nos centraremos en las primeras, exponiendo los datos legales más significativos, sin pretensión exhaustiva.

¹⁹ Sobre la legislación autonómica y la jurisprudencia constitucional recaída informan RUIZ GARJO (2016), MARTÍN VALDIVIA (2018), ZAMORANO WISNES (2020) y MESSÍA DE LA CERDA (2020).

²⁰ También está previsto en relación con las viviendas pertenecientes a una entidad participada por sus usuarios. Así, la reciente Ley 3/2023, de 13 de abril, de viviendas colaborativas de la Comunidad valenciana, incluye entre los deberes de los usuarios el de «residir de forma habitual en la vivienda» (art. 12.5).

2.3.1. *Canarias*

El ejercicio efectivo del derecho a una vivienda digna y adecuada, conforme a lo previsto en el artículo 47 de la Constitución, exige que se destinen al uso habitacional para el que fueron construidas (art. 80.1 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda). La formulación vincula, correctamente, el deber de uso a la efectividad del derecho a la vivienda. Sin embargo, no se impone directamente ese deber a los propietarios, sino que la efectividad del uso habitacional se configura como mandato a los poderes públicos²¹.

2.3.2. *Andalucía*

La regulación del deber de uso en esta Comunidad ha sido bastante accidentada. El deber se estableció por Decreto-ley 6/2013, que fue declarado inconstitucional en este aspecto (y en otros) por «afectar» al derecho de propiedad, lo que está prohibido al Decreto-ley²². En vista de ello, el deber de uso se introdujo por Ley, en los mismos términos, como parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda²³. La STC 32/2018, de 10 de abril, respaldó la validez del precep-

²¹ «Las administraciones públicas canarias velarán para que la vivienda libre reúna los requisitos de habitabilidad, calidad y seguridad legalmente exigibles y para que se destine de manera efectiva al uso habitacional que le corresponde de acuerdo con la función social del derecho de propiedad» (art. 77 bis de la Ley 2/2003).

²² El art. 1.3 de la Ley autonómica 1/2010, en la redacción dada por el art. 1 del Decreto-ley impugnado, disponía lo siguiente: «3. Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística». La STC 93/2015 declara (FJ 13) que ese artículo «concorre a establecer el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda y dentro de él uno de sus elementos esenciales, lo que, por implicar «afectación» del mismo en el sentido que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional, está vedado a esta modalidad de disposición con fuerza de ley. Esta conclusión no significa que la configuración constitucional del derecho de propiedad impida al legislador restringir de ese modo la amplitud de las facultades de uso y disposición del propietario de vivienda, análisis que no procede desarrollar en este momento, sino que el precepto impugnado disciplina un espacio normativo vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal, por lo que es inconstitucional y nulo por contravenir uno de los límites materiales del decreto-ley (...)». Sobre el Decreto Ley véase CARAZA CRISTÍN (2023) y MARTÍN VALDIVIA (2015).

²³ «Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordena-

to, pero relativizó sustancialmente su alcance, como ya lo había hecho la STC 16/2018, considerando que no se trata de un verdadero deber del propietario, sino de un objetivo que persigue el poder público y que, por tanto, no forma parte del contenido esencial de la propiedad²⁴.

2.3.3. Navarra

En la legislación foral vigente el deber de uso de las viviendas no se formula expresamente (como en Andalucía) pero está implícito en el mandato de destino efectivo al uso residencial (art. 42 bis.2 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción introducida por la Ley Foral 24/2013)²⁵. La citada STC16/2018 respaldó su validez con una interpretación (bastante discutible) que limita el alcance del deber con los criterios que hemos señalado al comentar la legislación andaluza: «no es un deber del propietario sino un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda» y no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad (FJ 5). Esta interpretación no parece conforme ni con la letra ni con el espíritu de la ley foral²⁶.

miento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística» (art. 1º de la Ley 4/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda). Sobre la legislación andaluza, véase ZAMORANO (2022: 119 y ss.).

²⁴ FJ 7: «(...) este tipo de previsiones autonómicas en que se establece el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación, en la medida en que en el contexto normativo en que se inserta no se configura como real deber del propietario, sino como un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda, no puede afirmarse que forme parte del contenido esencial de ese tipo de derecho de propiedad. En el presente caso, tomando en consideración el contexto normativo en que se incluye la expresa mención que el artículo 1.3 hace a que ese deber «forma parte del contenido esencial del derecho a la propiedad» y, especialmente, teniendo en cuenta que también se afirma que dicho deber forma parte de ese contenido esencial en la medida en que está previsto en el ordenamiento jurídico, hay que deducir que ello no implica una regulación que imponga ese deber como configurador del real contenido esencial de aquel derecho. Desde esa comprensión, y así interpretado el contenido del artículo 1.3 impugnado, no cabe considerar que suponga una innovación del contenido esencial del derecho de propiedad de las viviendas sitas en la Comunidad Autónoma de Andalucía, configurado en el artículo 33 CE, tal como reprocha el Abogado del Estado».

²⁵ «Se presumirá que la vivienda no está habitada cuando no se destine efectivamente al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico o el planeamiento urbanístico durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación (...)».

²⁶ En apoyo de su tesis, la sentencia afirma que el apartado segundo del artículo 42 bis (Se presumirá que la vivienda no está habitada cuando no se destine efectiva-

2.3.4. País Vasco

El deber de uso no se formula explícitamente como tal, sino en el marco de la función social. Se incumple esa función, entre otros supuestos en la «*situación o estado de desocupación de la vivienda, del alojamiento o de la edificación de viviendas cuando ello se produzca de manera permanente o injustificada en los términos de esta ley*» (art. 4.1 y 2.b. de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda). En otros preceptos se regulan «los instrumentos públicos de intervención administrativa en viviendas que no cumplen la función social», en general, y en las declaradas desocupadas, en particular (art. 63.2). Esos instrumentos son el ejercicio del derecho de adquisición preferente, el desahucio administrativo, la expropiación por incumplimiento de la función social, la venta o sustitución forzosa, las órdenes de ejecución, el alquiler forzoso (art. 59), las multas coercitivas y las sanciones [art. 63.2, letras a) a d) y f) a h)].

También esta Ley fue recurrida por el Presidente del Gobierno. El recurso fue resuelto por la STC 97/2018, de 19 de septiembre, que, reiterando la doctrina de las anteriores, declara que el artículo 4 no vulnera el artículo 33 CE ni la competencia estatal del art. 149.1. 1ª (FJ 4), pero que es inconstitucional la expropiación del uso (FJ 5).

2.3.5. Extremadura

La Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura introdujo diversas modificaciones en la Ley 3/2001, de 26 de abril, de la calidad, promoción y acceso a la vivienda de Extremadura. Entre ellas, la inclusión en el contenido esencial del derecho de propiedad del «*deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto en el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda*» (art. 1.1). La STC 106/2018, de 4 de octubre, desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto, aplican-

mente al uso residencial previsto por el ordenamiento jurídico o el planeamiento urbanístico durante más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación) «no puede entenderse como el corolario de un deber de destinar efectivamente la vivienda a un uso habitacional, sino como la mera constatación fáctica de que la vivienda no está habitada efectivamente (en parecidos términos, la STC 93/2015, FJ 13)». Eso es cierto, pero no lo es menos que esa constatación puede tener consecuencias jurídicas derivadas de la aplicación del régimen de viviendas deshabitadas y, si las tiene, es porque hay un deber de uso, al que el legislador foral ha querido dotar de un contenido efectivo.

do la doctrina sentada en las sentencias anteriores sobre el mismo asunto²⁷.

La citada Ley fue derogada por la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura. Según ella, «forma parte del contenido del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezcan el planeamiento y la legislación urbanísticos» (art. 117). Pero el título en que se encuadra este artículo se refiere a situaciones de emergencia social, por lo que parece que solo en ellas se impone el deber de uso efectivo. La Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura faculta a los municipios para elaborar un censo de inmuebles desocupados «a efectos de procurar el cumplimiento de la función social de la vivienda» (art. 44.3). Esto no pasa de ser una mera declaración de intenciones, al no establecerse las consecuencias de la inclusión en el censo.

La Ley 11/2019 ha sido modificada por la Ley 4/2023, de 29 de marzo, por la que se crea el Impuesto sobre las viviendas vacías a los grandes tenedores, el Fondo de Garantía de Adquisición de Vivienda de Extremadura y el Mecanismo de garantía de alojamiento y realojamiento del menor y se modifican otras normas tributarias. Según ella, se considera que la vivienda es objeto de *uso habitacional adecuado* cuando, cumplidas las condiciones de habitabilidad, seguridad e higiene, de dimensión y superficie, «se destina a residencia habitual de personas en condiciones que no constituyen infravivienda o hacinamiento» (nueva redacción del artículo 18). Los artículos 19 a 21 definen estas situaciones. El impuesto sobre viviendas vacías a los grandes tenedores, se comentará más adelante (epígrafe 5.2).

²⁷ FJ 4: «Atendiendo a lo decidido en la STC 16/2018, FJ 5 y, sobre todo, en la STC 32/2018, FJ 7 (reiterado en las SSTC 43/2018, FJ 5, y 80/2018, FJ 4), el precepto, que en ningún momento califica el señalado deber como integrante del contenido «esencial» del derecho de propiedad de la vivienda, admite una interpretación conforme, que se llevará al fallo. Como apreció el Tribunal en los citados precedentes, el enunciado no implica necesariamente una regulación que imponga el «deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto en el ordenamiento jurídico» como configurador del real contenido esencial de aquel derecho».

2.3.6. Cataluña

La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, figuró como «*incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas*», entre otros supuestos, el de que «*la vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada*» (art. 5.2.b). El mismo artículo, en su apartado 3, ordenaba a las administraciones competentes, para garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad, «*arbitrar las vías positivas de fomento y concertación a las que se refiere el título III*» y otras medidas, «*incluidas las de carácter fiscal, que propicien el cumplimiento de dicha función social y penalicen su incumplimiento*».

El art. 2.2 del Decreto-ley 17/2019 modificó el art. 5.2 b) de la Ley del derecho a la vivienda, definiendo como supuesto de «*incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas*» (art. 5.2) que:

«b) Permanezcan desocupadas de manera permanente e injustificada por un plazo de más de dos años. Ni la ocupación de estas viviendas sin título habilitante ni la transmisión de su titularidad alteran la situación de incumplimiento de la función social de la propiedad».

El art. 2.3 del mismo Decreto-ley modificó la letra d) de este art. 5.2, para definir como supuesto de incumplimiento de la función social la falta de ocupación de las viviendas de protección oficial²⁸. Asimismo, añadió un nuevo apartado 2.bis del art. 5, precisando que:

«Los supuestos de las letras b) y d) del apartado 2 suponen un incumplimiento del deber de propiedad de las edificaciones de dedicarlas a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística».

Conviene recordar que esos son los términos en que se configura el deber de uso en el TRLSRU: art. 15.1.a).

Finalmente, el Decreto-ley incorporó un nuevo párrafo segundo, al apartado 3 del artículo 5 de la Ley del derecho a la vivienda, facultando

²⁸ «Existe incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas en el supuesto de que:

«d) No se destine a residencia habitual y permanente de personas, si es una vivienda con protección oficial o una vivienda reservada por el planeamiento urbanístico a este tipo de residencia».

a las administraciones competentes para declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas «cuando, requeridos los propietarios para que adopten las medidas necesarias para cumplir con la función mencionada, estos incumplan el requerimiento en el plazo que se establezca». Añade que «la declaración del incumplimiento de la función social puede comportar la adopción de las medidas de ejecución forzosa que la legislación en materia de vivienda establece y, en los supuestos del apartado 2 bis, las establecidas en la legislación en materia de suelo, incluida la expropiación forzosa en los casos establecidos legalmente». La expropiación puede ser completa y definitiva, no solo del uso y temporal²⁹.

El Decreto-ley 17/2019 estableció también la obligación de los grandes tenedores de viviendas (las personas físicas y jurídicas titulares de más de quince viviendas), de ofrecer un alquiler social con precio limitado a los ocupantes de una vivienda antes de emprender contra ellos acciones judiciales de desahucio, ejecución hipotecaria y otras análogas³⁰.

Estos preceptos y otros conexos relativos a las viviendas desocupadas fueron recurridos ante el TC por diputados del Grupo Parlamentario Popular. El recurso fue resuelto por la STC 16/2021, de 28 de enero, que anuló parcialmente los preceptos que tipifican como supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda su desocupación permanente y establecen medidas coactivas para su cumplimiento (sanciones por infracción muy grave y expropiación por incumplimiento). La anulación se basa en la doctrina establecida en la STC 93/2015. Los preceptos en cuestión exceden del marco permitido a los decretos leyes, porque «afectan» al derecho de propiedad³¹. Y,

²⁹ El Preámbulo del DL 17/2019 lo justifica así: «Entre los cambios introducidos en el artículo 15 de la Ley 4/2016, cabe destacar la ampliación de la facultad de expropiar, que no sólo abarca el uso temporal de las viviendas inscritas o susceptibles de estarlo, sino también su dominio; así como la reducción del contenido del derecho de propiedad ante el incumplimiento de la obligación de ocupar legal y efectivamente la vivienda en un 50 por ciento de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración expropiante de acuerdo con la legislación sobre suelo y rehabilitación urbana, puesto que comporta el incumplimiento del deber de propiedad de las edificaciones de dedicarlas a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística. Por otra parte, se establecen las entidades de Derecho público y privado que pueden ser beneficiarias de la expropiación».

³⁰ Art. 5.2 y Adicional 1ª

³¹ «(...) van más allá de «delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda», «disciplinar un sector material en el que dicho derecho constitucional [el de propiedad] pueda incidir», o de «ceñirse a precisar los usos posibles

sobre todo, van más allá de la regulación de las «medidas de fomento» que contenía el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013.

La sentencia puntualiza que *«No importa, a los efectos de este motivo del recurso, la diferencia entre viviendas libres y de protección oficial, sino la imposición directa de deberes concretos a los propietarios con vocación de generalidad, estableciendo un régimen general de este derecho, algo vedado a los decretos-leyes de conformidad con nuestra doctrina (STC 93/2015, FJ 13)»*³².

Obviamente, esta doctrina no cierra la posibilidad de que esa regulación del derecho de propiedad por su función social se establezca por ley de la propia Comunidad Autónoma³³, como ha admitido el propio TC en las sentencias 16/2018, 32/2018 y 97/2018, ya reseñadas. Sin embargo, también hemos visto que no lo considera propiamente un deber individual de los propietarios sino un mandato dirigido a los poderes públicos para la efectividad del derecho a la vivienda.

La Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016 para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, en palabras de su Preámbulo, «recupera» los artículos anulados por la STC 16/2021 e «introduce algunas mejoras técnicas orientadas a agilizar la solicitud y la gestión de los alquileres sociales

de las edificaciones según el lugar en que se ubiquen dentro de la ciudad o a disciplinar el sector de la vivienda», como permite la doctrina de la STC 93/2015, y se enderezan más bien a establecer «el único uso posible de un determinado tipo de bienes» mediante una «regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda» que «se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada y, al mismo tiempo, a definir la función social del mismo» (FJ 5.f).

³² «Y no puede considerarse, como en el caso de la STC 93/2015, que esas normas son simplemente instrumentales para la política de vivienda de la comunidad autónoma, porque ese incumplimiento, apreciado por la administración, da lugar a las reacciones exorbitantes de esta que ya hemos señalado: requerimientos para su cumplimiento, ejecución de esos requerimientos mediante multas coercitivas, sanciones y expropiación del bien, de acuerdo con lo establecido en los demás artículos citados de este primer grupo. Todos esos preceptos, además, contienen referencias explícitas a los arts. 5.2 b) y d), modificados por los arts. 2.2 y 2.3 (caso de los arts. 2.4, 2.5 y 2.7) o a la obligación de ocupar legal y efectivamente la vivienda (arts. 2.10, 2.12 y 5.5) que los vinculan al mandato legal que hemos considerado inconstitucional por no poder ser establecido mediante decreto-ley, por lo que deben seguir su misma suerte» (FJ 5.g.i).

³³ Así lo ha hecho, a través de la ley de ampliación de las medidas urgentes para hacer frente a la emergencia habitacional aprobada por el Parlamento de Cataluña el 22 de febrero de 2022.

obligatorios». En consecuencia, se definen como supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad, con las consecuencias (incluso expropiatorias) previstas:

- La vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada durante un período de más de dos años (art. 5.1.b).
- No se destine a residencia habitual y permanente de personas, si es una vivienda de protección oficial o una vivienda reservada para el planeamiento urbanístico a este tipo de residencia (art. 5.2.d).
- Se incumpla la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer una demanda judicial en los términos que establece la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética (art. 5.2.f)³⁴.

Para entroncarse en la legislación estatal, la autonómica puntualiza que los dos primeros supuestos «constituyen un incumplimiento del deber de los propietarios de las edificaciones de dedicarlas a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística» (nuevo apartado 2 bis del art. 5 de la Ley 18/2007). Como se recordará, ese deber se establece en el artículo 15.1.a) del TRLSRU.

3. EL DEBER DE USO DE LAS VIVIENDAS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

A la vista de estos datos de la legislación autonómica y las dudas de constitucionalidad que han suscitado, es el momento de abordar la configuración del deber de uso de las viviendas según la jurisprudencia constitucional.

3.1. LA CONFIGURACIÓN DEL DEBER

El TC ha admitido que las Comunidades Autónomas puedan imponer el deber de uso de las viviendas, por ley ordinaria, no por decreto-ley, ya que «afecta» al derecho de propiedad (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 13). Sin embargo, ha entendido que no se trata de un deber

real de los propietarios, sino de un mandato dirigido a los poderes públicos. Esta interpretación implica, como hemos señalado, un vaciamiento sustancial del contenido de ese deber como integrante de la función social de la propiedad.

A mi juicio, en esta configuración reduccionista del deber se mezclan, injustificadamente, dos cuestiones: i) si el deber de uso es un verdadero deber; ii) si forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda. Ambas dependen de su regulación: será un verdadero deber si es exigible y si su incumplimiento tiene consecuencias. Formará parte del contenido esencial si la ley así lo determina, ya que el contenido esencial tiene que ser regulado por ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 53.1 CE. Esa ley puede ser estatal o autonómica, de acuerdo con el reparto competencial en la materia.

Desde la STC 37/1987, sobre la ley andaluza de reforma agraria, es incuestionable que las leyes autonómicas pueden definir el contenido esencial de la propiedad por su función social e imponer los deberes correspondientes³⁵. En relación con las viviendas, la imposición del de-

³⁴ La STC 28/2022, de 24 de febrero, declara inconstitucionales, por invasión de la competencia estatal en materia de legislación procesal, los apartados 1, 2 y 3 del artículo único del Decreto-ley de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19. El apartado 1 disponía que «la obligación a que hace referencia el artículo 5 (*de la Ley 24/2015*), de acreditar que se ha formulado una propuesta de alquiler social antes de interponer determinadas demandas judiciales, se hace extensiva en los mismos términos en cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria y a las demandas de desahucio siguientes». La sentencia considera que se trata de una norma procesal cuya introducción por el legislador autonómico no está justificada (FJ 4). En la misma línea, la STC 57/2022, de 7 de abril, declara inconstitucionales los arts. 17 y 18 de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, por establecer un requisito (formular una oferta de alquiler social y obligación de realojo, respectivamente) que condiciona el acceso al proceso (FJ 5.a).

³⁵ (...) la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes (FJ 2).

(...) la definición de la función social de la propiedad no es algo que derive sustancialmente de una regulación unitaria del derecho de propiedad ni es tampoco aceptable que, al socaire de una ordenación uniforme de la propiedad privada, puedan anularse las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen

ber de uso no contradice la legislación estatal, pues ya hemos visto que el TRLSU establece un deber genérico de destinar los edificios a usos compatibles con el planeamiento urbanístico y tampoco supone invasión de la competencia estatal de garantía de la igualdad básica³⁶ ni la relativa a la legislación civil³⁷, como ha reconocido el propio TC.

En Cataluña, el Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, explicaba correctamente, en su preámbulo, el doble fundamento del deber de uso: la legislación estatal de suelo y la autonómica de vivienda³⁸. La STC 16/2021

sobre todas aquellas materias en las que entren en juego la propiedad y otros derechos de contenido patrimonial, tesis ésta que subyace a buena parte de las alegaciones de los recurrentes y que vuelve a aflorar en relación con el art. 149.1.1.^a de la Constitución, hasta el punto de que la pretendida infracción de este precepto se considera por aquéllos unida a la del art. 149.1.8.^a

A este propósito, ya hemos dicho, y conviene repetirlo ahora, que precisamente la incorporación de una vertiente institucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no es ni puede ser igual en relación con todo tipo de bienes. Carece por lo mismo de sentido la exigencia de una regulación, necesariamente abstracta, de la función social -las funciones sociales, mejor del dominio, realizada con carácter general y uniforme, pues sin duda resultaría altamente artificiosa. Por el contrario, 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 (FJ 9).

³⁶ STC 16/2018, FJ 7: No habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el artículo 149.1.1 CE le otorga, 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 y, consecuentemente, procede desestimar esta impugnación.

³⁷ (...) el legislador foral, al regular como parte del derecho de propiedad sobre la vivienda un deber de ocupación efectiva en los artículos 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 artículo 149.1.8 CE.

³⁸ «En la sección 1, relativa a las medidas ante la desocupación permanente de viviendas, se regula esta situación constitutiva de un incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda. En este sentido, se ajustan las definiciones de vivienda vacía y las relativas a los incumplimientos referidos a la desocupación y a la falta de destino de las viviendas en residencia habitual y permanente de las personas usuarias. Estos incumplimientos se consideran al mismo tiempo un incumplimiento del deber de propiedad de las edificaciones de dedicarlas a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística a efectos de aplicar, si procede, los medios de ejecución forzosa regulados en la legislación en materia de suelo. Esta situación de incum-

no cuestionó esta fundamentación sino la procedencia de utilizar el Decreto Ley para adoptar disposiciones que *afecten* al derecho de propiedad. La STC 8/2023, de 22 de febrero, sintetiza la doctrina constitucional sobre la garantía patrimonial de la propiedad, pero no se refiere al deber de uso, sino a los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración pública, que considera limitaciones del derecho de propiedad (FFJJ 9 y 10).

En mi opinión, no se entiende o, al menos, no está suficientemente justificada, la afirmación de que el deber de uso no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad sobre esa clase de bienes, porque *«no se configura como real deber del propietario, sino como un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda»*. Eso no lo dice la ley, sino el TC en una interpretación discutible. Si la facultad de uso de un bien tiene como correlato el deber de usarlo (aunque sea en ciertos casos o en determinadas situaciones), es difícil negar que ese deber forme parte del contenido esencial de la propiedad sobre *ese tipo de bienes y en las situaciones que se determinen*.

La doctrina constitucional antes citada (STC 37/1987) apoya sólida-mente esta tesis, al subrayar que la fijación del *contenido esencial* de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social y que esta no es ni puede ser igual en relación con todo tipo de bienes, lo que significa que corresponde al legislador modularla, estableciendo las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad.

Es evidente que tales limitaciones y deberes pueden ser expresión de una determinada política económica y, más específicamente, de una determinada política de vivienda. Pero eso no significa que sean simples mandatos dirigidos a los poderes públicos para la efectividad del derecho a la vivienda. Son, primordialmente, elementos de delimitación del contenido del derecho de propiedad a escala individual. Prueba de ello es que su incumplimiento puede tener consecuencias (sancionado-

plimiento no resulta alterada aunque las viviendas se transmitan de una propiedad a otra o hayan estado ocupadas eventualmente por personas sin título habilitante. Asimismo, se refuerzan las potestades de reacción administrativa mediante la regulación expresa de la posibilidad de imponer multas coercitivas ante la situación de desocupación permanente de los parques inmobiliarios de las personas jurídicas privadas, cuya utilización por parte de los Ayuntamientos ha sido cuestionada jurisdiccionalmente al considerar insuficiente la regulación establecida» (E de M, II, párrafo 3°).

ras o expropiatorias), como las previstas en el propio TRLSRU y en algunas leyes autonómicas de vivienda, no en abstracto, sino en los casos concretos en que se haya declarado el incumplimiento. Si no fuera así, se entendería la afirmación de que el deber de uso de las viviendas no es un verdadero deber, sino un mandato dirigido a los poderes públicos. Pero, si el incumplimiento tiene consecuencias, me parece que la afirmación del TC, sencillamente, no es correcta.

Lógicamente, tales consecuencias deben regularse en la legislación autonómica y pueden ser muy diversas o no existir, bien porque no se imponga el deber de uso o porque no se prevea sanción alguna a su incumplimiento. En este caso, sería correcta la afirmación del TC de que no es un verdadero deber. Esto significa que no hay una configuración unitaria del deber de uso de las viviendas, lo que es lógico si se tiene en cuenta que la imposición de ese deber no se justifica por igual en todas las situaciones. Depende de las circunstancias. Lo mismo ocurre con las consecuencias. Aunque el deber sea exigible con carácter general, las consecuencias de su incumplimiento no tienen por qué ser las mismas. De ahí la necesidad de tramitar un expediente contradictorio en cada caso para la declaración de vivienda desocupada.

En resumen, la legislación reguladora del derecho a la vivienda debe identificar claramente los supuestos en que el deber de uso es exigible y establecer las consecuencias de su incumplimiento. Por su parte, la Administración debe individualizar la aplicación de esas consecuencias legales en función de las circunstancias del caso, motivando su decisión.

3.2. LAS CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO

Las leyes autonómicas que han impuesto el deber de uso de las viviendas han previsto, en general, dos tipos de consecuencias por el incumplimiento: i) medidas de fomento (fundamentalmente, del alquiler); ii) medidas coactivas (multas, más o menos elevadas, y expropiación temporal del uso de las viviendas desocupadas o, lo que viene a ser equivalente, su arrendamiento forzoso). Las medidas de fomento se aplican a todos los propietarios de viviendas, mientras que las coactivas se aplican, en general, solo a las personas jurídicas. No obstante, la legislación aplicable puede establecer otra cosa. Dejando ahora de lado esta diferencia de trato, que se estudia en el epígrafe siguiente, nos centraremos en los dos tipos de consecuencias mencionados, que tienen como presupuesto la desocupación o falta de habitación de la vivienda.

El TC ha declarado que la definición del concepto de vivienda desocupada es competencia de la legislación autonómica y que puede hacerse por Decreto-Ley, porque «*es instrumental de esa actividad de fomento en materia de vivienda y, por tanto, en lugar de contener una regulación directa y con vocación de generalidad del derecho de propiedad proyectado sobre viviendas, se incardina claramente en la conformación de una política de vivienda*» (STC 93/2015, FJ 13). También ha admitido la regulación autonómica de esas viviendas, basada en la secuencia: i) iniciación del procedimiento de declaración de la situación de desocupación y ofrecimiento de medidas de fomento; ii) suspensión del procedimiento si se aceptan las medidas o el propietario acredita la efectiva habitación; iii) en caso contrario, declaración de vivienda desocupada e inclusión en el registro; iv) medidas coactivas, en su caso (multas, expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, etc.). No todas las leyes autonómicas de vivienda siguen el esquema completo. Todas regulan las medidas de fomento, pero solo algunas prevén la adopción de medidas coactivas.

La definición de vivienda desocupada puede tener matices en la legislación autonómica, pero hay una identidad sustancial, ya que se trata de una situación fáctica. En síntesis, se consideran deshabitadas las viviendas no destinadas efectivamente al uso residencial previsto por el planeamiento urbanístico durante el plazo que se establezca a contar desde el último día de su efectiva habitación. Como regla, más de seis meses consecutivos en el curso de un año desde el último día de efectiva habitación³⁹, pero puede llegar hasta dos años⁴⁰.

También hay matices en las excepciones. En general, no se consideran deshabitadas, además de las viviendas que constituyan el domicilio habitual y permanente de sus titulares:

- b) Las de segunda residencia, si bien en algún caso se puntualiza que, a estos efectos, solo se computará una vivienda por persona o unidad familiar (Navarra).

³⁹ Andalucía: art. 25.2 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, añadido por la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; Canarias (art. 81.2 de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda; Navarra (art. 42 bis de la Ley foral, añadido por la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio); Extremadura (art. 120.3 de la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda) si bien en esta Comunidad el régimen de viviendas deshabitadas solo se aplica en situaciones de emergencia social.

⁴⁰ País Vasco (art. 56 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda).

- c) Las que no pueden ocuparse a consecuencia de un traslado por razones laborales.
- d) Las edificaciones destinadas a uso turístico.
- e) Las que se arrienden al menos durante 30 días al año, por temporadas o para celebraciones o actividades específicas, siempre que cumplan los requisitos exigidos para el desarrollo de la actividad de que se trate.

El procedimiento de declaración de vivienda deshabitada se inicia de oficio por la Consejería competente en materia de vivienda o el Ayuntamiento respectivo. La incoación, que deberá basarse en los indicios de no habitación, se notificará a la persona o personas que figuren como titulares de la vivienda según la información disponible.

En el mismo acto de incoación se comunicará a los interesados las medidas de fomento que la Administración ofrezca para facilitar el alquiler de la vivienda o, en su caso, su rehabilitación. En el plazo establecido para ello (normalmente diez días), los interesados podrán formular las alegaciones que consideren pertinentes, indicando si aceptan o no las medidas de fomento ofrecidas por la Administración.

A la vista de las alegaciones presentadas y de la aceptación o no de las medidas de fomento ofrecidas (o, en su caso, la acreditación de la habitación efectiva), el órgano competente decidirá sobre la continuación del procedimiento o el archivo de las actuaciones. Se decidirá la continuación cuando no se presenten alegaciones o estas no desvirtúen los indicios de no ocupación, así como en caso de rechazo injustificado de las medidas de fomento ofrecidas.

La resolución declarativa de la vivienda deshabitada determinará su inclusión en el registro de esas viviendas. La inclusión conlleva la utilización de las medidas coactivas previstas en cada caso. La inscripción en el registro se cancelará, de oficio o a instancia del interesado, cuando este acredite la habitación efectiva de la vivienda. La creación de ese registro por la legislación autonómica ha sido respaldada por el TC⁴¹.

⁴¹ STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 9: «(...) la competencia en materia de vivienda de la Generalitat de Cataluña (art. 137 EAC) y el derecho de acceso a la vivienda del art. 47 CE legitiman al legislador catalán para establecer el registro de viviendas vacías para el ejercicio de sus funciones propias en el ámbito de sus competencias, de conformidad con el art. 8 de la vigente Ley Orgánica de protección de datos antes citada (mutatis mutandis, STC 17/2013, también citada, FJ 8, sobre el padrón municipal), y recabar de este modo los datos que sean necesarios para el ejercicio de la competencia y adecua-

A continuación, reseñaremos las medidas de fomento y coactivas previstas, reiterando la advertencia de que no son idénticas en todas las Comunidades y que, por ello, hay que atender a la legislación autonómica respectiva. La LDV no contiene disposición alguna al respecto, por ser claramente materia de competencia autonómica. Únicamente se prevé que los planes estatales «fomenten la ocupación racional y eficiente del patrimonio residencial» (art. 24.2.a).

3.3. MEDIDAS DE FOMENTO

Las políticas públicas de vivienda están dirigidas a la efectividad del acceso para toda la población. Un elemento clave de esas políticas es la puesta en uso de las viviendas deshabitadas. Su número es muy elevado, aunque muchas de ellas están necesitadas de reforma o rehabilitación. Casi todas las leyes autonómicas han previsto, con una notable homogeneidad, la adopción de medidas de fomento encaminadas a su efectiva habitación, generalmente en régimen de alquiler.

Es frecuente que las medidas se instrumenten mediante planes o programas específicos (para jóvenes, para el fomento de la rehabilitación, para recuperación de barrios deprimidos, para luchar contra la despoblación en el medio rural, etc.). Además, se suelen ofrecer las siguientes posibilidades:

- Intermediación en el mercado del arrendamiento mediante programas de bolsas de viviendas en alquiler, convenios con personas jurídicas o físicas propietarias de viviendas deshabitadas y cualquier otra que pueda generar una ampliación del parque de viviendas disponibles en arrendamiento a precios adecuados
- Oferta de las viviendas a la Administración competente para que esta gestione su arrendamiento
- Aseguramiento de los riesgos inherentes a la ocupación habitacional de las mismas, que garantice el cobro de la renta, los des-

dos para las legítimas finalidades previstas por ella (STC 254/1993, de 20 de julio, FJ 7, con cita de otras). (...) No puede aceptarse, por tanto, ni la generalizada e indiscriminada recogida de datos denunciada en el recurso, por hipotética, ni la ausencia de fundamento constitucional para el establecimiento del registro de viviendas vacías por el precepto impugnado, por encontrar acomodo en los arts. 137 EAC y 47 CE».

perfectos causados, la responsabilidad civil, la asistencia del hogar y la defensa jurídica

— Subvenciones.

3.4. MEDIDAS COACTIVAS

Su adopción dependerá de la inclusión en el registro de viviendas vacías o deshabitadas, cuando esté prevista en la legislación autonómica⁴². En síntesis:

- Imposición de multas en la cuantía establecida
- Órdenes de ejecución de las obras o actuaciones necesarias para que la vivienda cumpla su función.
- Multas coercitivas
- Expropiación por incumplimiento de la función social.
- Alquiler forzoso de la vivienda.

3.4.1. *Imposición de multas*

El incumplimiento de los deberes vinculados a la función social de la propiedad de las viviendas está tipificado como infracción en la legislación autonómica, pero tiene que establecerse por ley, no por decreto-ley⁴³. Así, por ejemplo, la ley foral de vivienda 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*» (art. 66.1). Se sanciona con multa

⁴² El art. 63 de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, enumera las medidas coactivas que puede adoptar la Administración «para garantizar el uso adecuado de las viviendas y el efectivo cumplimiento de la función social que les corresponde». Son las siguientes:

- a) Ejercicio del derecho de adquisición preferente y del desahucio administrativo.
- b) Expropiación por incumplimiento de la función social.
- c) Venta o sustitución forzosa.
- d) Órdenes de ejecución.
- e) Canon sobre las viviendas deshabitadas.
- f) Alquiler forzoso en el caso de las viviendas deshabitadas.
- g) Imposición de multas coercitivas.

⁴³ La ley catalana 18/2007 de derecho a la vivienda, en la modificación introducida por el DL 17/2019, tipificaba como infracción muy grave mantener la desocupación de

(desde 30.001 hasta 300.000 euros), sin perjuicio de otras sanciones accesorias, entre ellas la expropiación de la vivienda y anejos vinculados⁴⁴. La expropiación puede ser compatible con la multa, pero no de forma simultánea sino sucesiva⁴⁵. La Ley andaluza de 2010 tipifica como infracción muy grave «no dar efectiva habitación a la vivienda, siempre que el titular de la misma sea una persona jurídica» (art. 53.1.a), pero no prevé la expropiación por incumplimiento. Por consiguiente, las personas físicas no incurrir en esa infracción.

La legislación valenciana tipifica como infracciones graves por incumplimiento de la función social de la vivienda: i) el incumplimiento de las medidas de fomento adoptadas en el procedimiento de declaración de vivienda deshabitada; ii) el incumplimiento de los acuerdos aceptados en los procedimientos de declaración de vivienda deshabitada, como consecuencia de las actuaciones de mediación e intermediación; iii) el transcurso de plazo de seis meses fijado para la efectiva habitación de la vivienda deshabitada, sin perjuicio de la imposición de multas coercitivas, en los términos establecidos en la presente ley (art. 33.2 de la Ley 2/2017, de 3 de febrero). La sanción es de multa comprendida entre 10.000,00 y 350.000,00 euros (art. 34.1), una horquilla excesivamente amplia.

En Extremadura la tipificación de la infracción como muy grave se limita a los supuestos de incumplimiento de las medidas de fomento para resolver situaciones de emergencia social⁴⁶.

una vivienda, después de que la Administración haya adoptado las medidas establecidas por los apartados del 1 al 5 del artículo 42 (artículo 123.1.h). Este apartado y los del art. 42 relativos a la expropiación fueron anulados por la STC 16/2021, por afectar al derecho de propiedad y no proceder, por ello, su adopción por DL.

⁴⁴ Entre los supuestos de expropiación previstos (artículos 52 a 54) figura el de «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» (art. 52.2.a).

⁴⁵ Art. 72.2: «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».

⁴⁶ «Mantener la desocupación de una vivienda, después de que la Administración haya adoptado las medidas de fomento establecidas en el artículo 124 de la presente ley para resolver situaciones de emergencia social de vivienda» (art. 94.j. de la Ley 11/2019, de 11 de abril). Se sanciona con multa entre 40.000 y 200.000 euros (art. 98.1.c).

La imposición de multas (aunque sean agravadas) por incumplimiento del deber de uso de las viviendas ha sido refrendada por el TC⁴⁷. También ha respaldado el alquiler forzoso y la consiguiente sanción por la negativa a suscribir el contrato de alquiler porque «*no hay una base cierta para afirmar que la norma impugnada, dictada por la Comunidad Valenciana en el 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*» (STC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5).

3.4.2. Órdenes de ejecución

La posibilidad de dictar órdenes de ejecución para el cumplimiento del deber de conservación está prevista con carácter general en el artículo 15.4 del TRLSRU. Estas órdenes pueden contribuir, indirectamente, al cumplimiento del deber de uso, en tanto que la desocupación de la vivienda se deba a que no esté en condiciones de habitabilidad y que esa situación derive del incumplimiento del deber de conservación. Algunas leyes, como la vasca, incluyen esta posibilidad entre las medidas coactivas que puede adoptar la Administración «para garantizar el uso adecuado de las viviendas y el efectivo cumplimiento de la función social que les corresponde» (art. 63).

3.4.3. Multas coercitivas

Como es habitual, están previstas como medio de ejecución forzosa de órdenes de ejecución y no como sanciones. La Ley vasca de vivienda faculta para su imposición «en los supuestos de obstaculización, desobediencia o incumplimiento de las órdenes de ejecución dictadas por las administraciones competentes, y con independencia de las multas impuestas como sanción». El importe se ingresará en el patrimonio público de suelo de la administración actuante (art. 78.1 y 4). En la Comunidad valenciana, «si en el plazo señalado de seis meses no se produce la efectiva ocupación para uso habitacional de la vivienda de-

⁴⁷ STC 16/2018: «(...) no hay una base cierta para afirmar que la norma contenida en el artículo 66.1 (*sanción agravada*), dictada por 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, por lo que procede desestimar esta impugnación» (FJ 16).

clarada como deshabitada, y dada la imposibilidad de otros medios de ejecución forzosa menos gravosos, el órgano encargado de la resolución del procedimiento establecerá, como medio de ejecución forzosa, multas coercitivas para instar al cumplimiento de la obligación administrativa con independencia de las sanciones administrativas que puedan imponerse a consecuencia de la comisión de las infracciones establecidas en esta ley» (art. 19.1 de la Ley 2/2017)⁴⁸.

3.4.4. Expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad

Esta posibilidad se acoge en casi todas las leyes autonómicas de vivienda que facultan para la adopción de medidas coactivas por incumplimiento del deber de uso. Sin discusión en el caso de las viviendas protegidas, pero también en el de las libres que se mantengan deshabitadas en contravención de lo dispuesto en la legislación aplicable⁴⁹. La posibilidad de expropiar suele limitarse a las personas jurídicas⁵⁰.

El TC ha admitido, en abstracto, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad a la que se vincula el deber de

⁴⁸ «La cuantía de la multa coercitiva será fijada por el órgano encargado de resolver el procedimiento y será equivalente al precio mensual por metro cuadrado de un alquiler establecido para las viviendas de protección públicas de régimen general, multiplicado por el número de metros cuadrados útiles de superficie de la vivienda correspondiente y por la cantidad de meses transcurridos desde el anterior pago mientras se mantenga la situación de vivienda deshabitada. El pago de la multa coercitiva podrá ser establecido tanto de manera mensual como trimestral» (art. 19.2).

⁴⁹ Así, por ejemplo, la Ley foral establece como causa justificativa «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» (art. 52.2.a).

⁵⁰ Así, el art. 15.6. de la Ley catalana, en la redacción introducida por el DL 17/2019, disponía lo siguiente: «Sin embargo, en el caso de viviendas titularidad de personas jurídicas privadas, cuando la Administración requiera a la persona responsable que adopte las medidas necesarias para ocupar legal y efectivamente una o varias viviendas con el fin de que constituyan la residencia de personas, tiene que advertirle en la misma resolución que, si la vivienda no se ocupa legal y efectivamente en el plazo que establezca, se podrá exigir la ejecución forzosa de las medidas requeridas mediante la imposición de una multa coercitiva de mil euros por cada vivienda por lapsos de tiempo de un mes mientras permanezcan desocupadas, con un importe máximo total del 50 por ciento del precio estimado de la vivienda. En la situación asimilada relativa a los edificios de viviendas inacabadas, el requerimiento mencionado debe incluir las medidas necesarias para acabar previamente las obras de edificación». Este artículo fue declarado inconstitucional por la STC 16/2021.

uso⁵¹. Pero hasta ahora se ha negado a admitir la expropiación temporal del uso con el argumento de que esa medida supone una distorsión de las adoptadas por el Estado para hacer frente a situaciones de emergencia social y, por tanto, es contraria al artículo 149.1.13^a CE (STC 93/2015, FJ 18)⁵². Según la sentencia, «la adición por la norma autonó-

⁵¹ STC 16/2018, sobre la legislación foral, FJ 16.D: «(...) 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 previsiones expropiatorias 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.

Procede concluir que estas dos normas forales, que son legítimo ejercicio de las atribuciones autonómicas en materia de vivienda (art. 44 LORAFNA), pues la definición de causas de expropiación corresponde al poder público encargado de perseguir los fines sectoriales a cuya satisfacción se orienta la expropiación, no menoscaban significativamente las decisiones que el Estado ha adoptado ex artículo 149.1.13

⁵² La norma autonómica (disposición adicional segunda), como se dijo que hace la estatal, atiende a la situación de ejecución hipotecaria (a) que «sea consecuencia del impago de un préstamo concedido para poder hacer efectivo el derecho a la vivienda por la persona», (b) que afecte a «personas en especiales circunstancias de emergencia social» y (c) que se caracterice por ciertos «requisitos de carácter económico», definiéndose en ambas disposiciones, estatal y autonómica, de forma similar las circunstancias de emergencia social (supuestos de especial vulnerabilidad en la ley estatal) y los requisitos económicos que operan como presupuestos. Ahora bien, la respuesta normativa autonómica no se reduce a adaptar la solución estatal de suspensión del lanzamiento «hasta transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de esta Ley» (art. 1 de la Ley estatal 1/2013, en la redacción que le da el Real Decreto-ley 1/2015), introduciendo simples modificaciones o correcciones en función del título competencial autonómico en materia de vivienda, sino que arbitra un mecanismo por completo incompatible, como es la expropiación del uso de la vivienda objeto del procedimiento de ejecución por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. Este instrumento expropiatorio también difiere radicalmente del fondo social de viviendas que, para facilitar el acceso de personas desalojadas a contratos de arrendamiento con rentas asumibles, regula la disposición adicional primera de la Ley estatal 1/2013.

Esta diferencia en el supuesto de hecho con el enjuiciado en la STC 37/1987 determina que la doctrina allí establecida no puede ser utilizada en este caso para desestimar el motivo de impugnación fundado en el art. 149.1.13 CE. No puede decirse, a diferencia de lo que se hizo en aquella Sentencia, que la norma autonómica recurrida en este caso carezca de eficacia incisiva en la medida estatal de política económica que hemos identificado ut supra porque se limite a introducir en esta última modificaciones o correcciones técnicas, pues, como se ha expuesto con detalle en este fundamento jurídico, la norma autonómica considerada en este proceso no se ciñe a hacer tal cosa sino que contiene una regulación que es en esencia incompatible con la estatal.

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

La sentencia fue objeto de varios votos particulares en los que se mantiene, en síntesis, que: i) el art. 149.1.13 CE no puede servir para atribuir al Estado una competencia exclusiva para regular de «modo uniforme» la materia sobre la que incide la medida de ordenación económica; ii) el hecho de que una Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, haya optado por su propia solución normativa frente a un determinado problema es expresión del principio constitucional de autonomía, sin que la sentencia explique por qué la norma andaluza «rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia».

Este debate tiene un carácter coyuntural, por la existencia de una normativa estatal que incide de un modo limitado en el sistema de ejecución hipotecaria para atender a la situación de quienes están en riesgo de perder su vivienda, por no haber pagado el préstamo hipotecario⁵³. En mi opinión, es bastante discutible afirmar que la aplicación de esa normativa estatal resulte distorsionada por la previsión de la expropiación temporal del uso de las viviendas en la legislación autonómica. Habría que justificarlo y la sentencia no lo hace.

Sin entrar en el detalle de la cuestión, me parecen fundados los votos particulares que apoyan la validez de esa previsión expropiatoria en la competencia autonómica para definir supuestos expropiatorios, como ya declaró la STC 37/1987. En el ámbito de la vivienda, la STC 16/2018 reitera esa doctrina afirmando rotundamente la posibilidad de que la legislación de vivienda defina nuevos supuestos expropiatorios, siempre que cumpla las garantías constitucionales. La sentencia afirma que en este caso esos supuestos «no menoscaban significativamente las decisiones que el Estado ha adoptado ex artículo 149.1.13 CE»⁵⁴, aun-

⁵³ Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, luego convertido en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

⁵⁴ FJ 16.D: Sin que quepa negar que 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 esta represente un pro-

que tampoco lo explica. Es evidente que con el empleo del adverbio «significativamente», la moneda puede caer de cualquier lado. Por lo demás, resulta paradójico que se admita la expropiación (completa) por incumplimiento de la función social de la propiedad y no se admita la temporal del uso. En mi opinión, la clave aquí es la justificación de la *causa expropriandi* que deberá hacerse a la vista de las circunstancias del caso.

3.4.5. *Arrendamiento forzoso*

Se puede considerar una modalidad de expropiación y así lo ponen de relieve algunas leyes⁵⁵. El arrendamiento forzoso de la vivienda equi-

porcional equilibrio respecto del valor económico del bien de cuya propiedad se le priva (por todas, STC 218/2015, de 22 de octubre, FJ 4). De este modo, 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 previsiones expropiatorias 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.

Procede concluir que estas dos normas forales, que son legítimo ejercicio de las atribuciones autonómicas en materia de vivienda (art. 44 LORAFNA), pues la definición de causas de expropiación corresponde al poder público encargado de perseguir los fines sectoriales a cuya satisfacción se orienta la expropiación, no menoscaban significativamente las decisiones que el Estado ha adoptado ex artículo 149.1.13 CE para mejorar la solvencia de las entidades financieras y para optimizar el proceso de desinversión de los activos inmobiliarios de peor calidad. Consecuentemente, procede declarar su constitucionalidad y desestimar esta impugnación en la medida que se refiere a ellas.

⁵⁵ Artículo 59 Ley 3/2015, de vivienda del País Vasco: «El alquiler forzoso de la vivienda deshabitada.

1. Se podrá imponer el alquiler forzoso de las viviendas declaradas deshabitadas y que se ubiquen en ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda, tanto en sectores urbanos de suelo residencial como en áreas de regeneración, en cascos históricos, centros urbanos, barrios urbanos y ámbitos consolidados por la urbanización, recayendo únicamente sobre viviendas declaradas deshabitadas que se mantengan desocupadas transcurrido un año desde su declaración. El alquiler forzoso podrá imponerse por los ayuntamientos y, subsidiariamente, por el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco. En este último caso, deberá concederse audiencia al ayuntamiento respectivo.

2. La imposición del alquiler forzoso se tramitará de conformidad con lo dispuesto en la legislación de expropiación forzosa».

vale a la expropiación del uso, en cuanto priva al propietario de su facultad de utilizarla (o no). El recurso a esta medida se suele acotar a determinados ámbitos especialmente tensionados⁵⁶ o de incumplimiento de las medidas de fomento del alquiler adoptadas. En esas zonas se ha intentado también limitar las rentas del alquiler, pero el TC ha declarado que eso es competencia del Estado⁵⁷. Esta importante cuestión, sobre la que ha incidido la LDV, queda fuera de los límites del presente capítulo⁵⁸.

La STC 80/2018, de 5 de julio, tiene un voto particular que considera que la obligación de arrendamiento con opción de compra debería haberse declarado inconstitucional, porque sus efectos son los mismos que la expropiación del usufructo (FJ 5)⁵⁹. En los fundamentos de la

⁵⁶ «Ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda» (art. 59 de la Ley 3/2015 del País Vasco) o «áreas con mercado de vivienda tenso» (arts. 2 y 3 de la Ley 11/2020 de Cataluña).

⁵⁷ «El Estado resulta así ser el competente para fijar legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda, así como para, en su caso, determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales» (STC 37/2022, FJ 4). Reitera esta doctrina la STC 118/2022, de 29 de septiembre, que estima el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno respecto del artículo 4 del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de viviendas con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler. Ambas sentencias declaran que, por razones de seguridad jurídica, la inconstitucionalidad y nulidad tendrá solo efectos pro futuro, manteniéndose en sus términos los contratos de arrendamiento de viviendas celebrados con anterioridad.

⁵⁸ La LDV regula la declaración de zonas de mercado residencial tensionado (art. 18) y las obligaciones de información de los grandes tenedores (art. 19). La Disposición Final Primera modifica la Ley de Arrendamientos Urbanos en cuanto a la prórroga del contrato, previendo, en las zonas tensionadas, una extraordinaria por un periodo máximo de tres años, en las mismas condiciones del contrato en vigor. Asimismo, establece que la renta pactada al inicio de un nuevo contrato no podrá exceder de la última renta vigente en los últimos cinco años en la misma vivienda.

⁵⁹ «Es más, apurando el examen de los preceptos legales citados, puede concluirse que el régimen del arrendamiento forzoso del artículo 12 es incluso más gravoso para el propietario que la expropiación de uso del artículo 13 y anexo I, pues a diferencia de lo que sucede en el caso de la expropiación, la inicial privación temporal del uso de la vivienda por la constitución del arrendamiento puede convertirse en una privación definitiva de la plena propiedad si el arrendatario ejerce su derecho de opción de compra establecido en la ley, con precio tasado e imputando al mismo las cantidades amortizadas del préstamo hipotecario original, un efecto que no se prevé en caso de expropiación de uso temporal en el artículo 13». En mi opinión, la sentencia no aborda frontalmente esta cuestión. Se limita a aplicar la doctrina de que las sanciones previstas no afectan a las medidas de política económica estatal.

sentencia no se abordó frontalmente esta cuestión, pero, si el TC admite la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, no debería existir obstáculo para la imposición del alquiler forzoso, si la ley lo prevé, como era el caso.

4. DISTINTO TRATAMIENTO DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y JURÍDICAS

Hemos visto de pasada que las disposiciones autonómicas anuladas preveían la expropiación del uso o la imposición de sanciones únicamente respecto de viviendas deshabitadas de titularidad de personas jurídicas (más bien, a determinadas clases de ellas). Este tratamiento dispar entre las personas jurídicas y las físicas fue respaldado por el TC, lo que no impidió la declaración de inconstitucionalidad por las razones antes expuestas.

Para abordar las situaciones de emergencia social derivadas de procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, algunas Comunidades Autónomas declararon de interés social la expropiación temporal (por plazo de 3 o 5 años) del uso de viviendas, a partir del lanzamiento en procedimientos de desahucio instados por entidades financieras, o sus filiales inmobiliarias o entidades de gestión de activos, en los cuales resulte adjudicataria una de estas entidades⁶⁰.

Tales disposiciones fueron declaradas inconstitucionales por interferir en la competencia estatal ex art. 149.1.13^a. Pero lo que interesa destacar ahora es que el TC no vio inconveniente en que la expropiación del uso se limitase a viviendas de titularidad de las citadas entidades. Al contrario, consideró que la diferencia de trato podía justificarse porque «la notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión predicable en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas, podría justificar razonablemente que el legislador asociase consecuencias diver-

⁶⁰ Andalucía: Disposición Adicional 2^a del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda (plazo máximo de tres años); Navarra: Adicional 10^a de la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, añadida por el art. 7 de la Ley Foral 24/2013 (plazo máximo de cinco años); Canarias: Adicional 10^a de la Ley 2/2014 (tres años); País Vasco, art. 74.1 de la Ley 3/2015: la expropiación se aplica en beneficio de personas en especiales circunstancias de emergencia social incurso en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o arrendamiento y sin solución habitacional por plazo máximo de tres años.

sas al incumplimiento del deber de dar efectiva habitación a la vivienda cuando su titular es una persona jurídica»⁶¹.

Esta afirmación del TC es copia casi literal del preámbulo de las leyes respectivas⁶². La argumentación es criticable, porque, si hay un incumplimiento de la función social de la propiedad, la consecuencia debería ser la misma con independencia de la cualidad del incumplidor⁶³. También las personas físicas pueden utilizar las viviendas de su propiedad como bien de inversión y no para habitación.

5. MEDIDAS TRIBUTARIAS

La desocupación de las viviendas ha intentado ser combatida también desde la perspectiva fiscal. En el ámbito estatal, la medida más notoria es el recargo sobre el IBI, que hasta ahora no ha funcionado, aunque puede que empiece a hacerlo a partir de la LDV. En el autonómico, varias Comunidades han creado impuestos o figuras específicas, denominadas a veces *extrafiscales*, con esa finalidad. En el local, algunos Ayuntamientos han intentado establecer tasas por el servicio de inspección de viviendas vacías, pero el TS lo ha desautorizado.

⁶¹ STC 16/2018, FJ 10. Se remiten a ella la STC 32/2018, FJ 9 y la STC 45/2018, FJ 5c). La sentencia añade que: «Por otro lado, al delimitar en qué casos la cobertura de necesidad de vivienda en caso de desahucio de personas en situación de emergencia pudiera ser de interés social al efecto de justificar su expropiación forzosa no sería irrazonable tomar en cuenta aquellos supuestos de importancia cuantitativa, como es el caso de las entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, sujetos estos que a priori serán quienes (por ser titulares del préstamo cuyo colateral es la vivienda) insten en la gran mayoría de los casos los procedimientos de desahucio que afecten a personas en situación de emergencia. Constatado que no se puede afirmar que el distinto trato definido en los preceptos legales recurridos carezca de toda explicación racional, no cabe acoger este motivo impugnatorio, que ha de ser desestimado» (FJ 10).

⁶² Así, en la E de M de la Ley andaluza 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, se argumenta lo siguiente (II, párrafo 1º): «Entre las distintas formas de desocupación de viviendas, merece un mayor reproche la del conjunto de viviendas que son propiedad, en sus diferentes formas, de personas jurídicas, en especial entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria y entidades inmobiliarias, siendo, además, supuesto de importancia cuantitativa. La notoriedad de la utilización de las viviendas como bien de inversión que se predica en las personas jurídicas, frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas, sustancia junto a otros de índole económica y social un elemento diferenciador que cualifica el incumplimiento por las personas jurídicas titulares del deber de dar efectivo destino habitacional a las viviendas».

⁶³ Así TORNOS MAS (2014: 2865-66) y ZAMORANO (2022: 144-145).

5.1. EL RECARGO SOBRE EL IBI

La LDV, en su Disposición Final 3ª, da nueva redacción al artículo 72.4 de la Ley de Haciendas Locales, facultando a los Ayuntamientos para exigir un recargo de hasta el 50% de la cuota líquida del impuesto para los inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente. El recargo podrá ser de hasta el 100% cuando el periodo de desocupación sea superior a tres años. Además, los ayuntamientos podrán aumentar el porcentaje de recargo en hasta 50 puntos porcentuales adicionales en caso de inmuebles pertenecientes a titulares de dos o más inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados en el mismo término municipal.

A estos efectos, tendrá esa consideración el que permanezca desocupado, de forma continuada y sin causa justificada, por un plazo superior a dos años, conforme a los requisitos, medios de prueba y procedimiento que establezca la ordenanza fiscal, y pertenezcan a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial. Esta definición legal combina elementos heterogéneos: i) el período de desocupación; ii) la inexistencia de causa justificada (el propio artículo señala las que lo son); iii) la titularidad de cuatro o más inmuebles de uso residencial. A mi juicio, este tercer elemento nada tiene que ver con la definición de inmueble desocupado. Una cosa es que una vivienda esté desocupada, que es una situación objetiva, y otra muy distinta que el recargo solo se exija a los titulares de varios inmuebles. Es una opción del legislador, entre otras posibles, pero no debería entrar en la definición legal de la vivienda desocupada, es decir, del hecho imponible del recargo. Se debería incluir en la determinación del sujeto pasivo.

La ausencia de definición legal de inmueble desocupado con carácter permanente en la redacción anterior del artículo 72.4 de la LHL hacía depender la aplicación del recargo de la definición establecida «en la correspondiente normativa sectorial de vivienda, autonómica o estatal, con rango de ley». Por tanto, el recargo era inaplicable en ausencia de la citada definición legal.

Desde el punto de vista competencial, esta disposición se incardina en el artículo 149.1.14.^a CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de hacienda general (Disposición Final 7ª, apartado 2.c. de la LDV). A mi juicio, este encuadramiento es más que discutible, porque ignora la legislación autonómica en materia de vivienda, a la

que, como hemos visto, se remitía la redacción anterior del artículo 72.4. Ahora la LDV la establece y remite su desarrollo a la ordenanza local, sin que, al parecer, el legislador autonómico pueda decir nada en una materia que es de su competencia plena. La competencia estatal sobre Hacienda general no debe extenderse a la definición de situaciones de hecho que son competencia de la legislación sectorial, en este caso, de vivienda.

El precepto comentado concluye estableciendo que la declaración municipal de inmueble desocupado con carácter permanente «exigirá la previa audiencia del sujeto pasivo y la acreditación por el Ayuntamiento de los indicios de desocupación, a regular en dicha ordenanza». Esto no es novedad, porque ya figuraba en la redacción anterior introducida por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo. Sin embargo, la redacción suscita el mismo reproche, por haberse marginado la legislación autonómica. ¿No podrá establecer los indicios de desocupación, como lo hace actualmente? ¿Solo la ordenanza fiscal puede hacerlo? No hay base alguna para sustentar esa conclusión.

Tampoco parece correcto que la LHL regule la declaración municipal de inmueble desocupado. Lo debería haber hecho la propia LDV, con base en el artículo 149.1.1^a. Desde luego, esa regulación no encaja en el artículo 149.1.14^a, sino en las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (la exigencia de una declaración municipal de desocupación) y el procedimiento común (audiencia del sujeto pasivo). El procedimiento de la citada declaración es un procedimiento especial en materia de vivienda, que se debe regular en la legislación autonómica, respetando las bases estatales.

5.2. TRIBUTOS AUTONÓMICOS SOBRE VIVIENDAS VACÍAS

Algunas Comunidades Autónomas han establecido tributos que gravan la desocupación de las viviendas⁶⁴. En ocasiones, se configuran como «impuestos», en otras como «cánones», pero no se puede negar su naturaleza tributaria, cualquiera que sea su denominación.

⁶⁴ Para una visión general, véase RUIZ GARIJO, M. (2016). Lógicamente, se centra en los existentes en ese momento: Navarra, País Vasco y Cataluña. Con posterioridad se han establecido en la Comunidad valenciana (art. 33 de la Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021).

En Navarra se estableció por primera vez en 2013 un Impuesto sobre Viviendas Deshabitadas⁶⁵. El hecho imponible es la titularidad de viviendas radicadas en el término municipal que figuren en el registro de viviendas deshabitadas, regulado en la ley del derecho a la vivienda. Son sujetos pasivos los propietarios de las viviendas o los titulares de un derecho real de goce o disfrute sobre viviendas deshabitadas, cuando no corresponda al propietario.

La Ley de vivienda del País Vasco de 2015, en términos muy parecidos a los de Comunidad foral, creó un canon sobre la vivienda deshabitada, de carácter *extrafiscal*, que gravará las viviendas declaradas deshabitadas y recaerá sobre los propietarios o los titulares del derecho real de goce o disfrute cuando no corresponda a aquél. Los ingresos por este concepto dotarán el patrimonio municipal de suelo⁶⁶. La calificación de *extrafiscal* no excluye su naturaleza tributaria. Significa que su finalidad no es recaudatoria, como se explica en la STC 4/2019, a que se hará referencia más adelante.

En Cataluña, el impuesto sobre las viviendas vacías se estableció también en 2015, como un tributo propio de la Generalidad de Cataluña, de naturaleza directa, que grava la desocupación permanente de una vivienda durante más de dos años sin causa justificada, lo que constituye un incumplimiento de la función social de la propiedad⁶⁷. El impuesto tiene carácter finalista, destinándose la recaudación a la financiación de las actuaciones protegidas por los planes de vivienda.

La creación de este impuesto fue objeto de recurso de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno, basado en la supuesta vulneración del artículo 6.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), en relación con los tributos locales, y específicamente, con el IBI. El recurso fue desestimado por la STC 4/2019, de 17 de enero, por entender que entre ambos tributos hay diferencias sustanciales y, que, por ello, no existe duplicidad⁶⁸.

⁶⁵ Ley Foral 31/2013, de 31 de octubre, de modificación del artículo 132 y del Capítulo VIII del Título II de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra.

⁶⁶ Art. 57 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

⁶⁷ Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012.

⁶⁸ «(...) los impuestos contrastados no tienen la misma finalidad, ya que el impuesto sobre las viviendas vacías es fundamentalmente *extrafiscal*; en concreto, pretende

La sentencia argumenta (FJ 6.b) que esa conclusión «no se enerva por la circunstancia de que el artículo 72.4 LHL prevea un recargo en el IBI para viviendas desocupadas», pues ese recargo

es tan solo un elemento más de cuantificación del IBI, inserto en la normativa de este tributo, en concreto, en el artículo dedicado al tipo de gravamen. Por consiguiente, depende del resto de la regulación del impuesto en la que se integra, sin que pueda considerarse como un tributo autónomo a los efectos de la prohibición de duplicidad del artículo 6.3 LOFCA.

Lo anterior no impide reconocer a este recargo una finalidad extrafiscal, como expresa el preámbulo de la Ley 51/2002, que lo creó «para facilitar el acceso de todos los ciudadanos al disfrute de una vivienda digna y adecuada» (apartado III)⁶⁹.

La Comunidad valenciana creó en 2020 un impuesto sobre viviendas vacías⁷⁰, en términos sustancialmente idénticos a los de Cataluña. En Extremadura se ha establecido (Ley 4/2023, de 29 de marzo) un impuesto sobre viviendas vacías aplicable solo a los grandes tenedores. Se consideran tales las personas jurídicas que dispongan de más de

incentivar la puesta en alquiler de viviendas desocupadas. En cambio, el IBI es principalmente fiscal (por todas, STC 179/2006, de 13 de junio, FJ 5), sin perjuicio de que algunos de los elementos que modulan la carga tributaria se establezcan en función de criterios extrafiscales, siempre con carácter secundario, tal y como ya hemos apuntado» (FJ 5.f).

⁶⁹ «En este sentido, venimos insistiendo en que los tributos predominantemente fiscales contienen a menudo elementos que sirven a otros fines, pues no hay tributos que respondan exclusivamente a una sola finalidad, y un tributo predominantemente fiscal no cambia de naturaleza por «introducir en sus elementos coyunturales o accesorios, como son, por ejemplo, los beneficios fiscales, ciertas finalidades de estímulo o incentivo a determinadas conductas» [STC 122/2012, de 5 de junio, FJ 4)]. Este razonamiento se extiende sin dificultad a un recargo como el que nos ocupa, que no es sino un incremento del tipo de gravamen debido a la desocupación de la vivienda, como una circunstancia más de las que el legislador ha decidido tomar en cuenta para la cuantificación del IBI. Ahora bien, como señalamos en la letra f) del fundamento anterior, los impuestos comparados no tienen la misma finalidad, siendo fundamentalmente extrafiscal en el tributo autonómico, concretamente incentivar la puesta en alquiler de viviendas desocupadas en poder de personas jurídicas (aunque lógicamente también sirva a la consecución de unos ingresos con los que financiar el gasto público), mientras que el tributo local persigue un fin principalmente fiscal (sin perjuicio de que para la modulación de la carga tributaria se haya asumido algún criterio extrafiscal)».

⁷⁰ Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021 (DOCV núm. 8987, de 31 de diciembre de 2020).

cinco viviendas en régimen de propiedad, alquiler, usufructo, derecho de superficie o cualquier otro derecho real o modalidad de disfrute, que les faculte para determinar los usos a que se destinarán las viviendas⁷¹. El hecho imponible es «la desocupación ininterrumpida de una vivienda durante más de un año, sin causa justificada, en tanto que dicha desocupación afecta al cumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda»⁷². De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se subraya la compatibilidad con el recargo del IBI (en los municipios que lo tengan establecido) disponiendo que el importe abonado por este concepto será deducible de la cuota íntegra del impuesto autonómico⁷³.

5.3. TASAS MUNICIPALES SOBRE INSPECCIÓN Y CONTROL DE VIVIENDAS VACÍAS

El TS no ha descartado la posibilidad de su imposición por ordenanza fiscal, pero ha declarado que no se puede apoyar en la expresión «cualesquiera otras» del apartado 2 del artículo 20 del TRLHL, porque «no es un apoderamiento del ente local para regular discrecionalmente por simple vía reglamentaria nuevas actividades administrativas o servicios locales»⁷⁴. Admite que «el elenco de servicios o actividades de

⁷¹ Artículo 18.4 de la Ley 11/2019, en la nueva redacción introducida por la Ley 4/2023.

⁷² Artículo 21 quinquies de la Ley 11/2019 añadido por la Ley 4/2023.

⁷³ Artículo 21 terdecies, apartado 2, de la Ley 11/2019 añadido por la Ley 4/2023.

⁷⁴ STS 1527/2020, de 8 de junio, recurso 6197/2017. Examina si el Ayuntamiento de Barcelona es competente para aprobar disposiciones de carácter general en materia de control e inspección de las viviendas desocupadas y, en particular, si ese servicio de control e inspección de viviendas vacantes es o no un servicio de competencia municipal, y por ende, si puede o no constituir el hecho imponible de la tasa litigiosa. La conclusión es que: a) la expresión «cualesquiera otras» del apartado 2 del artículo 20 del TRLHL, interpretada de manera coherente con lo que es el principio de legalidad en materia tributaria, «no es un apoderamiento del ente local para regular discrecionalmente por simple vía reglamentaria nuevas actividades administrativas o servicios locales, sino el reconocimiento de la posibilidad de que las actividades y servicios generadores de una tasa local se encuentren regulados en normas de rango legal no necesariamente referidas a la Administración local sino a sectores materiales especiales que afecten a varias Administraciones públicas; y b) que el elenco de servicios o actividades de competencia local del apartado 4 no es taxativo o cerrado, pero únicamente será extensible a aquellos otros en los que, por la clase de actuación realizada por el ente local y la naturaleza del bien jurídico al que dicha actuación se refiera, sea de apreciar una sustancial semejanza jurídica con las actuaciones y servicios directamente descritos y relacionados en dicho apartado 4» (FD 6.3). En el mismo sentido, la STS 2248/2020, de la misma fecha, recurso 306/2018 y la 791/2020, de 18 de junio, rec.868/2018. Esta última sentencia puntualiza que «Sería de todo punto irregu-

competencia local del apartado 4 no es taxativo o cerrado, pero únicamente será extensible a aquellos otros en los que, por la clase de actuación realizada por el ente local y la naturaleza del bien jurídico al que dicha actuación se refiera, sea de apreciar una sustancial semejanza jurídica con las actuaciones y servicios directamente descritos y relacionados en dicho apartado 4». En definitiva, el Alto Tribunal hace depender la exigibilidad de la tasa de la prestación de un servicio municipal de recepción obligatoria, para evitar que se configure como una sanción encubierta por la desocupación de la vivienda. Para eso están los impuestos autonómicos.

6. COMENTARIO FINAL

La imposición del deber de uso efectivo de las viviendas es una importante novedad de la LDV. Previamente, se había abierto camino en la legislación autonómica. En algún caso se formula rotundamente como un deber que forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda (Andalucía), mientras que en otros resulta, indirectamente, de la definición de determinados supuestos de desocupación como incumplimientos de la función social de la propiedad (País Vasco, Cataluña, Navarra). El TC ha respaldado la imposición de ese deber, siempre que se regule por ley, sin que sea válido el cauce del decreto ley, porque *afecta* al derecho de propiedad. Sin embargo, lo ha vaciado de contenido al entender que no se trata de un verdadero deber integrante del contenido esencial del derecho de propiedad, sino de un mandato a los poderes públicos para que dirijan sus políticas públicas a la efectividad del derecho a la vivienda.

Esa interpretación del TC es más que discutible. Si la ley autonómica puede determinar el contenido esencial del derecho de propiedad por su función social, como ha mantenido el Tribunal desde la STC 37/1987⁷⁵,

lar, incluso arbitraria, la exigencia de una tasa para sufragar el coste de un servicio consistente en actividades de control o vigilancia sobre viviendas que pudieran determinar, en su caso, la apertura de un expediente o dar lugar a una consecuencia adversa, incluso sancionadora. De hecho, la sorprendente configuración de la cuota se asemeja más a una sanción que a la remuneración de un servicio que se obtiene en beneficio del sujeto pasivo, consistente en una suma fija por la utilización anómala de las viviendas, lo que ya permite sospechar que la naturaleza de la figura que nos ocupa se aleja del régimen legal de la tasa».

⁷⁵ En la misma línea, la STC 89/1994, de 17 de marzo, declaró la constitucionalidad de la prórroga forzosa de los arrendamientos: «De lo expuesto resulta que no es la

no hay razón para interpretar el deber de uso como un simple mandato a los poderes públicos y no como un deber individual del propietario. Probablemente lo que quiere decir el TC es que ese deber no es tal en todos los casos ni en todas las situaciones en que se encuentren las viviendas. Si ese fuera el sentido de su doctrina, se podría compartir sin reparos. Sin embargo, no es eso lo que dicen sus sentencias, que, en este aspecto concreto, interpretan la ley autonómica en contradicción con su tenor literal, sin declarar inconstitucional el precepto correspondiente, que sería lo coherente. Habrá que ver si el TC sigue manteniendo esa interpretación en relación con la LDV.

El problema de fondo es si, aunque se establezca en una ley, se puede afirmar que los propietarios de viviendas tienen un deber general de usarlas. En mi opinión, en abstracto, sí, de acuerdo con el TRLSU (deber de dedicar las edificaciones a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística: art. 15.1.a) y la LDV (deber de uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda: art. 11.1.a), así como en virtud de las leyes autonómicas que lo establecen. Pero ese deber solo es exigible en los supuestos concretos en que su incumplimiento conlleve consecuencias desfavorables (sancionadoras). Si no las tiene, difícilmente podrá sostenerse que se trata de un verdadero deber jurídico. Por eso, me parecen más acertadas las leyes autonómicas que no imponen un deber general de uso, sino que definen como incumplimientos de la función social de la propiedad la desocupación de las viviendas en determinados supuestos.

A diferencia del deber de conservación, exigible en todo caso, el deber de uso no siempre se puede cumplir, aunque el propietario quiera, ni tiene sentido exigirlo. Lo es siempre en las viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, que implica la obligación de destinarlas a uso propio del adjudicatario. Pero en las viviendas *libres*, es, en principio, facultad del propietario decidir si las utiliza o no, por sí o por terceros, en régimen de alquiler u otro título de ocupación. Esa

prórroga forzosa per se el origen de una pérdida esencial, o vaciamiento, de la utilidad económica del bien arrendado. (...) Supone, ciertamente, una restricción o limitación de este derecho, en cuanto dificulta que la merced arrendaticia se adecúe con total fidelidad a la evolución del mercado de arrendamientos. Pero esa dificultad, y consiguiente limitación, no puede considerarse una supresión del derecho sino, en todo caso, una afectación de su contenido que no lo hace desaparecer ni lo convierte en irreconocible. Esa limitación derivada de la prórroga forzosa, queda dentro de las facultades del legislador y queda justificada en virtud de la función social que a la propiedad atribuye el art. 33 de la Constitución» (FJ 5).

facultad ha de ceder ante la dimensión social del derecho de propiedad, en situaciones en que la escasez de viviendas o/y la carestía de las existentes impide la satisfacción de las necesidades sociales, comprometiendo la efectividad del derecho a la vivienda. Aunque este no sea un derecho subjetivo exigible en virtud del artículo 47 CE, este precepto obliga a los poderes públicos a adoptar medidas contra la desocupación. Más aún, si la legislación (estatal y autonómica) reconocen a determinados colectivos un verdadero derecho subjetivo a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Para hacerlo efectivo, puede ser necesario adoptar medidas contra la desocupación, como han previsto algunas leyes autonómicas recientes.

Partiendo de la premisa de que el derecho a la vivienda es un derecho de configuración legal, es tarea del legislador (estatal y autonómico) definir con precisión los deberes vinculados a la función social de la propiedad de estos bienes y, en particular, el deber de uso efectivo. Su contenido (como el de todos los deberes y facultades) tiene que estar delimitado con precisión. La delimitación requiere: i) determinar lo que se debe, es decir, en qué consiste el uso efectivo (uso propio, alquiler, otras modalidades de ocupación, etc.); ii) quién lo debe: todos los propietarios, solo las personas jurídicas, solo los grandes tenedores (concepto que habrá que definir), etc.; iii) en qué circunstancias se debe: en todo caso, solo en situaciones de necesidad, en determinados municipios o en zonas tensionadas (que también habrá que definir), etc.⁷⁶ También hay que establecer las consecuencias del incumplimiento. Pueden (y deben) ser diferentes en función de las circunstancias. En mi opinión, el esquema de regulación de la desocupación que se ha introducido en la legislación autonómica reciente es muy razonable y se inspira en una pauta habitual para la actuación de los poderes públicos: primero se adoptan medidas de fomento (de la ocupación) y, solo si fallan, se puede recurrir a la imposición de medidas coactivas. Las típicas son la imposición de multas y la expropiación del uso o el alquiler forzoso, más fácil de prever que de aplicar.

La aportación más relevante que al respecto se contiene en la LDV es la inclusión del deber de uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda como elemento integrante de la función social del derecho de propiedad. Como la intensidad del deber es diferente según las situaciones, esa formulación abstracta tiene que completarse con la definición por la legislación autonómica de los supuestos en que el deber es

⁷⁶ Cfr. DE CASTRO, F. (1955: 59).

exigible y las consecuencias de su incumplimiento. Otra novedad relevante de la ley es la regulación de la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, que podrán adoptar las Administraciones competentes en materia de vivienda (autonómicas y locales) en los ámbitos territoriales en los que exista un especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda (art. 18). No obstante, su estudio queda fuera de los límites de este capítulo.

7. BIBLIOGRAFÍA

- BENITO SÁNCHEZ, J. A. (2019), «Los pronunciamientos del Comité DESC sobre derecho a la vivienda relativos a España. Respuestas jurisprudenciales y legislativas», *Lex Social*, vol. 9, núm. 2, pp. 583-607.
- BOIX PALOP, A. (2020), «La Ley valenciana 2/2017 por la función social de la vivienda tras el control de constitucionalidad operado por la STC 80/2018», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 44, pp. 177-189.
- CALVO VÉRGEZ, J. (2020), «A vueltas con la aplicación de un recargo en el IBI sobre las viviendas vacías a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional», *Gaceta fiscal*, núm. 404, pp. 87-119.
- CALVO VÉRGEZ, J. (2020), «El Impuesto catalán sobre los activos no productivos de las personas jurídicas y su declaración de constitucionalidad», *Quincena fiscal*, núm. 1-2, pp. 109-130.
- CARAZA CRISTIN, M. M. (2013) «Reflexiones sobre la legalidad y oportunidad del Decreto Ley andaluz 6/2013, de 9 de abril, de medidas para el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda», *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 85, pp. 353-388.
- DE CASTRO Y BRAVO, F. (1955), *Derecho civil de España*, Parte General, Tomo I, 3.ª ed. Madrid.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2000), *Administración pública y vivienda*, Montecorvo, Madrid.
- LEBRUSÁN MURILLO, I. (2023), «Derecho a la vivienda en los países del sur de Europa: entre el compromiso internacional y la realidad de la exclusión residencial», *Asamblea - Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 44, primer semestre, pp. 17-61.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (Coordinador) (2010), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid.
- MACHO CARRO, A. (2023): «La justiciabilidad del derecho a la vivienda en el ámbito internacional. El Comité Europeo de Derechos Sociales y su procedimiento de reclamaciones colectivas», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 66, pp. 5-22.

- MARTÍN VALDIVIA, S. (2015) «Derecho de propiedad y política de vivienda: límites constitucionales. Comentario a la STC de 14 de mayo de 2015», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 34, pp. 137-144.
- MARTÍN VALDIVIA, S. (2018), «Cosmética constitucional del derecho de propiedad de la vivienda en Navarra, Andalucía y Canarias. A propósito de las sentencias del Tribunal Constitucional de 22 de febrero (Navarra), 12 de abril (Andalucía) de 2018 y 26 de abril (Canarias)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 42, pp. 133-152.
- MESSÍA DE LA CERDA, J. A. (2020), «La función social de la propiedad de la vivienda y las normativas autonómicas», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* núm. 782, p. 3417-3465.
- MOREU CARBONELL, E. (2016), «Activismo social y derecho a la vivienda», en el libro colectivo *El derecho de la ciudad y el territorio. Estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, INAP, Madrid, pp. 281-302.
- RUIZ GARIJO, M. (2016), «Derecho a una vivienda e impuestos autonómicos sobre viviendas vacías en España. Una perspectiva constitucional», *Crónica tributaria*, núm. 161, 2016, pp. 185-207.
- TORNOS MAS, J. (2014), «El acceso a la vivienda y la nueva función social del derecho de propiedad», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 99, pp. 2853-2871.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2011), *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid.
- ZAMORANO WISNES, J. (2020), «El artículo 149.1.13 de la Constitución. Límites a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de vivienda», en GONZÁLEZ SANFIEL, A. (Dir.), *Nuevo Derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad y rehabilitación*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), pp. 699-716.
- ZAMORANO WISNES, J. (2022), *El derecho a la vivienda en Andalucía*, Tirant lo Blanc, Valencia.