

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

15010 *Pleno. Sentencia 106/2018, de 4 de octubre de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 5659-2017. Interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura. Competencias en materia de vivienda, condiciones básicas de igualdad respecto del derecho de propiedad, legislación procesal y civil, ordenación del crédito y general de la economía, expropiación forzosa: nulidad de los preceptos legales autonómicos que regulan la expropiación forzosa del usufructo temporal de viviendas para personas en especiales circunstancias de emergencia social; interpretación conforme del precepto relativo al destino habitacional de la vivienda (SSTC 16/2018 y 32/2018).*

ECLI:ES:TC:2018:106

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5659-2017, interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones contra el artículo 1, apartados primero (en cuanto modifica el art. 1.1 de la Ley 3/2001, de 26 de abril, de la calidad, promoción y acceso a la vivienda de Extremadura), tercero (en cuanto a la incorporación de los apartados 13 y 15 al art. 3 de la Ley 3/2001), cuarto (al añadir un nuevo art. 16 *bis* a la Ley 3/2001), duodécimo y decimocuarto [en cuanto a la introducción de los apartados l) y m) en el art. 58 de la Ley 3/2001]; el artículo 2; y la disposición transitoria primera de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura. Ha comparecido y formulado alegaciones la Junta de Extremadura. Ha sido ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 21 de noviembre de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones, representada por el Abogado del Estado, contra el artículo 1, apartados primero (en cuanto modifica el artículo 1.1 de la Ley 3/2001, de 26 de abril, de la calidad, promoción y acceso a la vivienda de Extremadura), tercero (en cuanto a la incorporación de los apartados 13 y 15 al artículo 3 de la Ley 3/2001), cuarto (al añadir un nuevo artículo 16 *bis* a la Ley 3/2001), duodécimo y decimocuarto [en cuanto a la introducción de los apartados l) y m) en el artículo 58 de la Ley 3/2001]; el artículo 2 y la disposición transitoria primera de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura. El Abogado del Estado invocó los artículos 161.2 CE y 30 de la

Ley Orgánica de este Tribunal (LOTC) a fin de que se acordara la suspensión de la aplicación de los preceptos recurridos.

Tras exponer las similitudes con otras leyes autonómicas que han establecido medidas tendentes a afrontar el problema de la vivienda (normas que han sido objeto de los recursos de inconstitucionalidad tramitados con los núms. 4286-2013, 6036-2013, 7357-2013, 1824-2015, 1643-2016, 2501-2016, 4952-2016, 1302-2017, 4403-2017, 4752-2017 y 5425-2017) y las actuaciones estatales en orden a resolver el problema de la vivienda y la reestructuración inmobiliaria, detalla los títulos competenciales del Estado cuya vulneración motiva el recurso: regulación del contenido esencial del derecho de propiedad, del que forman parte los deberes dimanantes de su función social (art. 149.1, 1 y 8 en relación con el art. 33 CE); legislación civil y procesal (art. 149.1. 6 y 8 CE); legislación de expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE); bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1, 11 y 13 CE). Concreta en ese marco las singulares vulneraciones en las que incurren los artículos impugnados:

a) El artículo 1.1 de la Ley 2/2017, que modifica el artículo 1.1 de la Ley 3/2001, incluye en el contenido esencial del derecho de propiedad el «deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto en el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda». Innova así el contenido esencial del derecho de propiedad, al integrar en el mismo un deber hasta ahora inexistente.

Una medida de esta naturaleza, similar a las anteriormente introducidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Comunidad Foral de Navarra, no parece compatible con lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE. Además, la norma, materialmente considerada, corresponde al orden jurídico civil porque procede a regular el contenido de un derecho patrimonial de orden privado, con la abstracción que es propia de este ámbito del ordenamiento. Choca por ello con el artículo 149.1.8 CE, ya que el vehículo normativo para garantizar el contenido uniforme de los derechos de índole privada, y la igualdad en las condiciones para su ejercicio, es la legislación civil y mercantil. La competencia sectorial autonómica puede dar cobertura a una regulación que se proyecte sobre instituciones civiles, pero no regular directamente tales instituciones.

Dada su conexión con la regulación contenida en el citado artículo 1.1 de la Ley 2/2017, incurren igualmente en inconstitucionalidad, sobre la base de la misma argumentación, los siguientes preceptos: artículo 1.3 de la Ley 2/2017, en cuanto a la introducción de los apartados 13 y 15 en el artículo 3 de la Ley 3/2001, que definen los conceptos de vivienda habitual y deshabitada a los efectos del artículo 58.1 de la Ley 3/2001; artículo 1.4, que añade un nuevo artículo 16 *bis* a la Ley 3/2001, que regula el procedimiento de declaración de vivienda desocupada; artículo 1.12, que establece una previsión específica en materia de titularidad relativa a la infracción del artículo 58.1) de la Ley 3/2001 y párrafos l) y m) introducidos por el artículo 1.14 de la Ley 2/2017, que tipifican como infracciones graves en el artículo 58 de la Ley 3/2001 las siguientes conductas: «No dar efectiva habitación a la vivienda, manteniéndola desocupada» y «el incumplimiento de los deberes para el mantenimiento del inmueble».

Todos estos preceptos son impugnados en la medida en que guardan una evidente unidad de sentido, puesto que están conexados, ya que se disciplina un mecanismo a través del cual, mediante la delimitación del concepto de vivienda deshabitada, se introducen elementos que condicionan y modulan el contenido del derecho de propiedad, al imponer al propietario una obligación de uso de estos inmuebles.

En especial, se tipifican infracciones en relación con el incumplimiento de deberes cuya imposición no corresponde a la Comunidad Autónoma, por tratarse de medidas — las relativas al uso imperativo de las viviendas deshabitadas y la obligación de su mantenimiento— sobre las que carece de competencia.

A través de las disposiciones citadas, la Ley extremeña perfila el concepto de vivienda deshabitada y lo configura como un supuesto de incumplimiento de la función social que el derecho de propiedad está llamado a atender, supuesto a partir del cual se articula un conjunto de medidas de intervención orientado a incentivar a los titulares de

viviendas para destinarlas a un uso habitacional y, en última instancia, a dar cumplimiento al deber de ocupación de la vivienda, que se establece de modo implícito pero inequívoco.

b) El artículo 2 regula la expropiación forzosa del usufructo temporal de determinadas viviendas para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social. La disposición transitoria primera contiene el régimen transitorio de aplicación del artículo 2.

Los requisitos y el procedimiento aplicables a esta expropiación se regulan en términos similares a los de la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda en Andalucía, declarada inconstitucional por la STC 93/2015, de 14 de mayo. Teniendo en cuenta la identidad sustancial existente entre ambas, debe concluirse la inconstitucionalidad del precepto examinado, al contenerse en él una regulación que vulnera la competencia del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Adicionalmente, el precepto impugnado afecta también, en la medida en que impide la efectividad de los procesos de desahucio por ejecución hipotecaria, a la competencia estatal sobre la legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Tales razonamientos son igualmente extensibles a la disposición transitoria primera de la Ley 2/2017, dada la conexión que guarda con el artículo 2.

Por otro lado, el supuesto regulado no se encuentra contemplado en la legislación estatal de expropiación forzosa como uno de los instrumentos para hacer efectiva la función social del derecho de propiedad y sin embargo incide de manera directa en el contenido esencial del derecho de propiedad reconocido en el artículo 33 CE.

Finalmente, el artículo 2 infringe la Constitución desde una perspectiva sustantiva al vulnerar el principio de proporcionalidad (entre otras, SSTC 66/1995, de 8 de mayo; 107/1996, de 12 de junio, y 147/2001, de 27 de junio). Las medidas contenidas en este artículo no presentan ventajas proporcionadas respecto de otras alternativas posibles, como la provisión por la propia Comunidad Autónoma de Extremadura de viviendas de alquiler social para las personas en especiales circunstancias de emergencia social.

c) En conjunto, las disposiciones impugnadas tienen una «eficacia incisiva» en la política económica general del Estado y en sus elementos básicos, máxime si se generalizan en otras normas autonómicas, como ha sucedido.

Suponen un deterioro de la posición financiera de las entidades de crédito y otras de similar naturaleza (dado el ámbito subjetivo del art. 2), bien por su coste directo, bien por dañar el valor de determinadas partidas en los balances. Se reduce la capacidad de las entidades de crédito de generar resultados positivos suficientes, lo que constituye una condición necesaria para dotar recursos propios que permitan mantener su solvencia y con ello, la estabilidad financiera. La expropiación del usufructo de las viviendas comporta que las entidades en proceso de reestructuración inmobiliaria no podrán llevar a cabo la venta de las viviendas afectadas por esta medida, que deberán permanecer en el balance de las entidades y, conforme a la aplicación de la normativa contable, deberán dotarse provisiones que en tres años alcanzarán al menos el 40 por cien del valor de dichos inmuebles (anexo 1 del Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero).

A ello se une el impacto sobre el mercado de cédulas y bonos hipotecarios, al verse perjudicado el valor de la garantía hipotecaria, esencial para su correcto funcionamiento. Todo ello tiene efectos directos sobre la cartera actual de cédulas hipotecarias, que constituye la fuente más importante de financiación de préstamos hipotecarios de las entidades. Dado el menor valor de la garantía, los inversores exigirán un mayor volumen de préstamos que respalde las cédulas emitidas. Las emisiones de cédulas podrían afrontar una bajada de rating, que tendría como consecuencia un aumento del coste de financiación de las entidades. Estos efectos se trasladarán al mercado de la concesión de créditos hipotecarios como un endurecimiento de las condiciones de contratación de

dichos préstamos: tipos más elevados o mayores exigencias de capital inicial al prestatario.

En conclusión, las medidas impugnadas interfieren, al menos, el ejercicio de la competencia estatal en materia de ordenación económica (art. 149.1.13 CE) al realizar una regulación que se proyecta sobre un ámbito material ya reglado por el Estado, que ha introducido medidas y acciones para dar respuesta al problema de los desahucios hipotecarios.

2. Por providencia de 12 de diciembre de 2017, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó: admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; conforme a lo establecido por el artículo 34 LOTC, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado, a la Junta de Extremadura y a la Asamblea de Extremadura, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y de conformidad con el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y el «Diario Oficial de Extremadura».

3. Por sendos escritos registrados en el Tribunal Constitucional los días 22 de diciembre de 2017 y 7 de febrero de 2018, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron los acuerdos de las Mesas de sus respectivas Cámaras de personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. El Letrado de la Asamblea de Extremadura se personó en el proceso mediante escrito registrado con fecha 4 de enero de 2018.

5. El Letrado de la Junta de Extremadura se personó en el proceso mediante escrito registrado el 11 de enero de 2018, solicitando prórroga del plazo para formular alegaciones, que le fue concedida mediante providencia del Pleno de la misma fecha, por plazo de ocho días a contar desde la expiración del plazo ordinario. En el escrito de alegaciones registrado el 16 de enero, tras la exposición de los títulos competenciales del Estado y de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y del contexto económico y normativo, la Junta de Extremadura insta la íntegra desestimación del recurso por las razones que seguidamente se sintetizan.

a) Sobre la vulneración de los artículos 33 y 149.1.1 CE, el Tribunal ha establecido la plena constitucionalidad de modelos normativos que comportan restricciones a los derechos patrimoniales cuando así se justifica por la defensa de los intereses generales (SSTC 83/1984, de 24 de julio; 37/1987, de 26 de marzo; 37/1990, de 1 de marzo; 186/1993, de 7 de junio; 227/1993, de 9 de julio; 152/2003, de 17 de julio; 247/2007, de 12 de diciembre, y 154/2015, de 9 de julio). Por otra parte, la alusión al artículo 149.1.1 CE, que no aparece invocado como título competencial en las normas estatales que se citan en la demanda como vulneradas, no es procedente a la luz de la STC 152/1988, de 20 de julio.

El concepto de propiedad plasmado en la demanda no tiene en cuenta que el Derecho administrativo se construye para posibilitar la incidencia de los poderes públicos en los ámbitos de libertad y propiedad de los ciudadanos. Apurando el argumento sobre el que se asienta, el escrito de la impugnación conllevaría que los poderes públicos autonómicos no pudieran actuar nunca sin una previa habilitación del legislador estatal, y tal conclusión no es compatible con el Estado autonómico.

El deber de destinar las viviendas a un uso determinado no desborda el orden constitucional. Intenta dar a un bien concreto el uso natural residencial para el que fueron edificadas las viviendas, lo que enlaza con la competencia autonómica en materia de urbanismo y vivienda. Las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 164/2001, de 11 de julio, reconocen que el planeamiento urbanístico puede determinar el concreto contenido de la

propiedad urbana mediante la asignación de usos y aprovechamientos, entre ellos el uso residencial. La limitación del destino de un inmueble urbano viene condicionado por su uso urbanístico, de modo que el titular del mismo no puede de modo soberano, o dominical, cambiar ese destino sin infracción del ordenamiento.

b) Se cuestiona la obligación de los titulares de fincas urbanas de mantenerlas en un estado de conservación adecuado e, incluso, de rehabilitarlas. Tal afirmación no sólo no está fundamentada, lo que excusaría de cualquier argumentación (STC 22/2012, de 16 de febrero), sino que tales obligaciones se recogen también en el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (que asume la tradición normativa), y en el artículo 163 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura, que nunca fue impugnado.

c) La definición de los conceptos de vivienda habitual y deshabitada (art. 1.3) es conforme con la STC 93/2015. A ello hay que añadir que la disposición final tercera de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2017, que no ha sido impugnada, establece un canon que gravará las viviendas declaradas deshabitadas, por lo que suprimir el concepto privaría de sentido al canon impositivo.

Por otra parte, la demanda ni explica ni razona en qué medida la configuración del concepto de vivienda habitual puede perturbar las competencias estatales, por lo que debe aplicarse igualmente la doctrina de la citada STC 22/2012 sobre el artículo 1.3 y sus conexos, apartados 4 y 12.

d) La impugnación de los aspectos sancionadores descansa en la supuesta inviabilidad constitucional del deber de los titulares de viviendas de darles el uso residencial efectivo, extremo sobre el que ya se ha razonado.

Incluso asumiendo la tesis de la demanda a efectos dialécticos, la jurisprudencia constitucional señala que es perfectamente viable la tipificación como ilícitos administrativos de las contravenciones de determinados comportamientos jurídico privados (STC 71/1982, de 30 de noviembre, en relación con el incumplimiento de las obligaciones de información del promotor de viviendas; STC 62/1991, de 22 de marzo, sobre la tipificación sancionable de la omisión de las obligaciones postventa; lo mismo ocurre, con matices, en la STC 284/1993, de 30 de septiembre).

e) La esencia de la expropiación supone la privación definitiva o temporal de los derechos de los ciudadanos. La expropiación impide la ejecución del desahucio mediante el lanzamiento, pero no supone alteración de las normas procesales, cuya asunción constituye precisamente la premisa de la expropiación. Se produce una verdadera sucesión procesal, prevista en el artículo 17 de la Ley de enjuiciamiento civil, sin que tampoco sea ocioso recordar lo dispuesto en el artículo 105.3 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La norma impugnada (art.2 y disposición transitoria primera) se limita a fijar la obligación de comunicar la resolución de inicio del expediente expropiatorio al órgano judicial que esté conociendo de la ejecución hipotecaria. Es congruente con el deber de lealtad institucional, y viene avalado por el artículo 9.1.5 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (EAE), en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma la potestad de dictar «normas procesales derivadas del derecho propio».

En todo caso, la regulación encaja en la competencia autonómica establecida en el artículo 13 EAE, según la interpretación del Tribunal sobre la competencia para declarar la *causa expropriandi*, recogida en las SSTC 37/1987, de 26 de marzo; 17/1990, de 7 de febrero; 186/1993, de 7 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo. Respecto del reproche de arbitrariedad, se invocan las SSTC 104/2000, de 13 de abril, y 237/2012, de 13 de diciembre.

f) La competencia estatal ex artículo 149.1.13 CE no puede desfigurar el reparto constitucional y estatutario de competencias, en el que las Comunidades Autónomas han recibido importantes responsabilidades en materia económica. El sistema constitucional, asentado en el principio de colaboración, propugna un equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, que deben repartirse facultades sin anular a los

otros, especialmente en materias conectadas con la existencia de un mercado único en el que todos los factores del mismo están fuertemente interrelacionados (SSTC 190/2000, de 13 de julio; 223/2000, de 21 de septiembre; 95/2001, de 5 de abril; 164/2001, de 11 de julio; 124/2003, de 19 de junio, y 79/2017, de 22 de junio).

El recurso se fundamenta en la STC 93/2015, sin tener en cuenta las diferencias con la regulación allí anulada. La ley extremeña configura la fase expropiatoria como un procedimiento sucesivo a las actuaciones estatales, de suerte que solo procederá «una vez agotadas todas las vías de solución habitacional en previsión de la menor afectación posible al mercado hipotecario», y en especial no procederá en los supuestos previstos en el artículo 2.2, que solventa las objeciones recogidas en el fundamento jurídico 17 de dicha sentencia. Entender que la eficacia de las normas estatales, en particular la moratoria de lanzamientos, pueda condicionar de futuro la acción pública de los poderes autonómicos en absoluto se compadece con el alcance del artículo 149.1.13 CE. Lo mismo se puede predicar del fondo social de viviendas regulado en la normativa estatal, que también actúa como una barrera previa, aunque su realidad efectiva en Extremadura sea residual, casi inexistente.

g) En cuanto a los efectos económicos que se alegan en la demanda, lo cierto es que el euríbor presenta porcentajes negativos desde febrero de 2016. Y eso que las medidas de la Comunidad Autónoma no se han aplicado, porque es requisito de la acción expropiatoria autonómica que no se haya producido la moratoria establecida por las leyes del Estado. Es decir, en el momento de máxima intervención (la moratoria de lanzamientos), los tipos de interés de referencia en operaciones inmobiliarias son negativos. Por tanto, se abonen o no los pagos correspondientes a los créditos hipotecarios, subsiste la dificultad manifiesta para enajenar tales activos, siendo la situación a efectos de balance y resultados peor que si el usufructo del bien está expropiado, pues en este caso se recibe la renta estipulada legalmente como justiprecio.

6. Por ATC 31/2018, de 20 de marzo, el Tribunal acordó mantener la suspensión de los siguientes preceptos de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura: artículo 1.12, que da nueva redacción al artículo 54.3 de la Ley 3/2001; artículo 1.14, que añade un nuevo apartado l) al artículo 58 de la Ley 3/2001; artículo 2, y disposición transitoria primera. Se levantó la suspensión de los restantes preceptos impugnados en este proceso.

7. Por providencia de 2 de octubre de 2018 se señaló para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Presidenta del Gobierno en funciones ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1, apartados primero (en cuanto modifica el art. 1.1 de la Ley 3/2001, de 26 de abril, de la calidad, promoción y acceso a la vivienda de Extremadura), tercero (en cuanto a la incorporación de los apartados 13 y 15 al art. 3 de la Ley 3/2001), cuarto (al añadir un nuevo art. 16 *bis* a la Ley 3/2001), duodécimo y decimocuarto [en cuanto a la introducción de los apartados l) y m) en el art. 58 de la Ley 3/2001]; el artículo 2; y la disposición transitoria primera de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura.

El recurso alega que la normativa impugnada, por un lado, altera el contenido esencial del derecho de propiedad y, por otro, entraña la vulneración de las competencias estatales en materia de régimen del derecho de propiedad (art. 149.1.1 CE en relación con el art. 33 CE); legislación procesal y civil (art. 149.1.6 y 8 CE); bases de la ordenación de crédito, banca, seguros y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.11 y 13 CE) y legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE).

La Junta de Extremadura insta la desestimación íntegra del recurso, que a su juicio adolece de insuficiente argumentación en algunos extremos, por entender que la

normativa impugnada halla cobertura en las competencias y facultades atribuidas a la Comunidad Autónoma por su Estatuto de Autonomía en los artículos 9.1.31 (urbanismo y vivienda), 9.1.5 (normas procesales derivadas del derecho propio) y 13.1 (declaración de utilidad pública o interés social a efectos expropiatorios, así como la determinación de los supuestos, causas y condiciones de ejercicio de tal potestad).

2. Como advierte el Abogado del Estado, este recurso viene precedido de impugnaciones de normas con rango de ley de contenido similar, dictadas por otras Comunidades Autónomas, sobre las que ya han recaído las SSTC 93/2015, de 14 de mayo; 16/2018, de 22 de febrero; 32/2018, de 12 de abril; 43/2018, de 26 de abril; 80/2018, de 5 de julio, y 97/2018, de 19 de septiembre. El alto grado de coincidencia objetiva, apreciable tanto en el contenido de las disposiciones recurridas como en los motivos de inconstitucionalidad aducidos por el recurso, permite resolver este proceso por remisión a la doctrina recogida en las citadas resoluciones, según se detalla a continuación.

a) El artículo 1.1 de la Ley 2/2017 modifica el artículo 1.1 de la Ley 3/2001, para incluir en el «contenido del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto en el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así se establezcan en el planeamiento y la legislación urbanísticos». De la demanda se deduce que el reproche se circunscribe al pasaje transcrito, recogido en el párrafo tercero del precepto impugnado.

Se impugna en primer lugar por innovar el contenido esencial del derecho de propiedad, que resulta indisponible para el legislador. 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.

En cuanto al deber de mantener, conservar y rehabilitar la vivienda, procede la desestimación del recurso por insertarse aquél con naturalidad en la competencia autonómica en materia de urbanismo y vivienda, bastando la remisión a lo que determinó la STC 43/2018, FJ 5 a).

El motivo de impugnación fundado en la vulneración de las competencias estatales de los artículos 149.1.1 y 149.1.8 CE, ha de ser igualmente desestimado por remisión a lo decidido en la STC 16/2018, FFJJ 7 y 8 (en el mismo sentido, SSTC 32/2018, FJ 8; 43/2018, FJ 5, y 80/2018, FJ 4). Este juicio se llevará al fallo.

b) En la medida en que se impugnan por conexión con el artículo 1.1 y sobre la misma base argumental, debe ser asimismo desestimada la impugnación de los siguientes preceptos: artículo 1.3 de la Ley 2/2017, en cuanto a la introducción de los apartados 13 y 15 en el artículo 3 de la Ley 3/2001, que definen los conceptos de vivienda habitual y deshabitada a los efectos del artículo 58.1 de la Ley 3/2001; artículo 1.4, que añade un nuevo artículo 16 bis a la Ley 3/2001, para regular el procedimiento de declaración de vivienda desocupada; artículo 1.12, que establece una previsión específica en materia de titularidad relativa a la infracción del artículo 58.1) de la Ley 3/2001; y párrafos l) y m) introducidos por el artículo 1.14 de la Ley 2/2017, que tipifican como infracciones graves en el artículo 58 de la Ley 3/2001 las siguientes conductas: «No dar efectiva habitación a la vivienda, manteniéndola desocupada» y «el incumplimiento de los deberes para el mantenimiento del inmueble».

Por lo demás, en cuanto a los conceptos de vivienda deshabitada y el procedimiento para su declaración, y al régimen de infracciones, procede remitirse a cuanto quedó razonado en las SSTC 16/2018, FJ 9; 32/2018, FJ 9; 43/2018, FJ 5 b), y 97/2018, FJ 4.

c) El artículo 2 regula la expropiación forzosa del usufructo temporal de determinadas viviendas para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social. La medida, que se adoptará «una vez agotadas todas las vías de solución habitacional en previsión de la menor afectación posible al mercado hipotecario» (apartado 1), se aplica a las viviendas incursas en procedimientos de desahucio instados por las entidades financieras o sus filiales inmobiliarias, o por las entidades de gestión de activos, cuando resulten adjudicatarias del remate. No se aplica si el lanzamiento ha sido suspendido por aplicación de la normativa estatal (Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, o Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social), o se acredita que la entidad ha concertado un alquiler asequible con el titular de la vivienda objeto de ejecución hipotecaria, en las condiciones que concreta el apartado 2 b). El apartado 3 regula los requisitos que deben reunir los potenciales beneficiarios de la expropiación forzosa del usufructo temporal.

La disposición transitoria primera contiene el régimen de aplicación del artículo 2 a los procesos judiciales o extrajudiciales de ejecución hipotecaria que se hubiesen iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2017.

La inconstitucionalidad y nulidad del régimen previsto en las dos normas citadas viene determinada por lo previamente decidido en la STC 93/2015, FJ 18 (en el mismo sentido, SSTC 16/2018, FJ 13; 32/2018, FJ 5; 43/2018, FJ 4, y 97/2018, FJ 5).

d) El Abogado del Estado cuestiona el conjunto de las normas impugnadas en este proceso por suponer una interferencia en el ejercicio la competencia estatal en materia de ordenación económica (art. 149.1.13 CE), al realizar una regulación que se proyecta sobre un ámbito material ya reglado por el Estado, que ha adoptado medidas y acciones para dar respuesta al problema de los desahucios hipotecarios.

Salvedad hecha de la conclusión previamente alcanzada respecto del artículo 2 y la disposición transitoria primera, procede descartar que los restantes preceptos impugnados de la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2017 incurran en vulneración de la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE en atención a lo razonado en la STC 16/2018, FJ 16 (en el mismo sentido, SSTC 32/2018, FJ 6; 43/2018, FJ 4, y 80/2018, FJ 3).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 5659-2017 y, en consecuencia:

1.º Declarar que el párrafo tercero del artículo 1.1 de la Ley 3/2001, de 26 de abril, de la calidad, promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, modificado por el artículo 1.1 de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura, es conforme a la Constitución, interpretado de acuerdo con el fundamento jurídico 2 a) de la presente Sentencia.

2.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 2 y la disposición transitoria primera de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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