



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 5/2015, de 20 d'abril, sobre el Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària**

**Conclusions del Dictamen:**

***Primera.** El Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària no vulnera l'article 64.1 EAC.*

*Adoptada per majoria de set vots a favor i dos en contra.*

Per tal de determinar si el Decret Llei 1/2015 compleix els requisits que prescriu l'article 64.1 EAC, concretament en allò relatiu al pressupòsit habilitant de la situació de necessitat extraordinària i urgent, s'analitza el preàmbul de la norma i la Memòria justificativa que acompanya el projecte inicial (art. 36 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern), atès que, d'acord amb els criteris de la doctrina consultiva i de la jurisprudència constitucional (per totes, STC 48/2015, de 5 de març, FJ 4), aquests són els documents determinants a l'hora d'identificar la concurrència dels elements integrants del pressupòsit habilitant.

El preàmbul del Decret Llei, així com la Memòria indicada, argumenten la finalitat del Decret Llei en la necessitat d'aprovar determinades mesures adreçades a intervenir, de manera immediata, en el parc d'habitatges provinent de processos judicials o d'altres mecanismes convencionals, propietat d'entitats financeres i de grans tenidors d'habitatges, per tal de posar-los a disposició d'un futur ús social en el marc de la corresponent política pública.

La necessitat d'intervenció extraordinària i urgent derivaria, segons el mateix preàmbul, de l'evolució que està patint l'esmentada tipologia de béns immobles, localitzats en zones d'intensa concentració demogràfica i característiques socioeconòmiques de vulnerabilitat. Concretament, la norma s'adreça potencialment a una important bossa de productes immobiliaris que, en l'actualitat, són gestionats per entitats financeres que els han adquirit per via d'execució hipotecària o per dació en pagament, les quals han iniciat una dinàmica sobrevinguda de vendes significatives a diferents inversors internacionals. Així, aquests habitatges, més enllà de la particularitat de la seva ubicació territorial en àrees d'elevada i acreditada demanda residencial, presenten un conjunt de problemàtiques, com ara el fet d'estar buits o desocupats i en fase de degradació física pel que fa a la seva habitabilitat o bé, en determinats supòsits, de mantenir en el seu interior els propietaris o llogaters originaris malgrat no disposar del corresponent títol de propietat o d'ús.

Tenint en compte les dades sobre la dinàmica de les grans operacions de compravenda que s'estan produint en el mercat d'aquest tipus d'immobles, recollides en la documentació que acompanya el Decret Llei, així com la caracterització exposada del parc immobiliari afectat, és raonable deduir que en resulta una situació d'evident interès social i públic des de la perspectiva de les polítiques d'habitatge que són competència de la Generalitat ex article 137 EAC, que coadjuven a garantir el dret d'accés de les persones a un habitatge digne d'acord amb el mandat estatutari establert als articles 26 i 47 EAC.

El context de crisi econòmica, com és el cas de la que s'està patint d'ençà de l'any 2007, per si sol no és causa suficient per emparar el recurs a la figura del decret llei, sobretot quan aquest tipus de conjuntura manifesta un recorregut que s'estén al llarg del temps, amb una durada de diversos anys (DCGE 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5, i 16/2013, de 15 de novembre, FJ 3).

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

Tel. + 34 93 317 62 68 Fax + 34 93 318 17 20

consell@cge.cat

Ara bé, en el cas del Decret Llei 1/2015, la base per a l'apreciació de la situació de necessitat extraordinària resideix en l'evolució d'una part del parc d'habitatges de Catalunya adquirits en procediments d'execució hipotecària i de determinats esdeveniments que l'estan afectant. En aquest darrer sentit, no hi ha dubte que la combinació de factors com les transmissions de milers de béns immobles, que estan en marxa o que es poden materialitzar en un horitzó a curt termini, juntament amb el progressiu augment del volum d'habitatges buits en mal estat de conservació en zones de municipis socialment sensibles amb difícil accés a l'habitatge i risc d'exclusió social, configuren un escenari en el qual és comprensible que l'Administració competent consideri que cal intervenir de manera immediata.

La determinació de la necessitat per part dels poders públics, com ha reiterat la doctrina consultiva (per tots, DCGE 15/2014, FJ 2), aollint en bona mesura la jurisprudència constitucional (STC 31/2011, de 17 de març, FJ 6, entre d'altres) correspon, amb un marge de discrecionalitat raonable, a l'òrgan que exerceix la direcció política, i la funció de control del Consell s'ha de limitar a verificar que els motius són suficientment explícits, raonats i mancats d'aparença d'arbitrarietat (DCGE 6/2012, d'1 de juny, FJ 2, i 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5, entre d'altres). Cal recordar que el pressupòsit habilitant d'una norma legal d'origen governamental, pel que fa a l'apreciació de la necessitat extraordinària, no equival a l'exigència d'una situació inequívocament imprevisible. Tal com ha indicat en diverses sentències el Tribunal Constitucional, i com també recullen els pronunciaments del Consell (per tots, DCGE 6/2012, FJ 2), l'existència d'una necessitat urgent i imperiosa d'intervenir, en una conjuntura econòmica problemàtica i canviant, resulta suficient, quan així ho aconsella l'interès públic, per avalar una intervenció normativa mitjançant decret llei, sempre, òbviament, que es justifiqui degudament segons els paràmetres constitucionals.

En conseqüència, es dóna una situació de necessitat extraordinària com a element integrant del pressupòsit habilitant del Decret Llei 1/2015.

En relació amb l'element de la urgència, la Memòria esmenta l'argument del possible exhauriment de la legislatura com a conseqüència de l'eventual convocatòria anticipada de les eleccions al Parlament. Certament, un fet conjuntural, ni que arribi a produir-se, no pot operar com a justificació d'un supòsit d'urgència. A efectes del seu examen d'estatutarietat, el Govern no pot emparar-se en una futura circumstància de naturalesa preventiva o prospectiva per donar cobertura a l'ús de la seva potestat legislativa excepcional.

Una consideració diferent mereix l'argumentació sobre el requeriment d'intervenció immediata per tal de donar resposta a una situació d'evident contingut social que exigeix una acció urgent que no pot ser postergada els mesos necessaris per a la seva tramitació per la via parlamentària ordinària. En aquest sentit, dos arguments, suficientment raonables i convenientment explicitats, justifiquen la urgència que demana l'article 64.1 EAC. D'una banda, l'augment del parc d'immobles provinents dels processos d'execució hipotecària, una part important dels quals es troba en deficientes condicions d'habitabilitat i no és susceptible de ser ocupat, així com els minsos resultats dels acords i els convenis signats amb les entitats financeres que en són propietàries, han dut els esdeveniments, segons les dades que reflecteixen els documents de l'expedient i el raonament de la norma mateixa, a un punt que aconsella una primera resposta de xoc que no admet més dilacions. I, de l'altra, una motivació definitiva de la urgència és la constatació de les transmissions massives i sobrevingudes de compravenda, que actualment es troben en curs amb diversos fons d'inversió.

A més, la mitjana de tramitació dels projectes de llei en el Parlament, d'ençà de la reforma del seu Reglament l'any 2005, supera amb escreix el termini que previsiblement requeriria una tramitació pel procediment d'urgència, en les seves distintes variants (art. 96 del Reglament del Parlament). Fet que, amb independència d'un càlcul temporal més o menys ampli, es manifesta incompatible amb la possibilitat que el Govern pogués comptar amb els instruments normatius necessaris, com els previstos en el Decret Llei, per intervenir en les dinàmiques descrites.

## CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Quant a la congruència entre les mesures de la norma i l'objectiu per al qual ha estat aprovada, resulta suficient connectar la naturalesa de les mesures adoptades amb la finalitat perseguida.

En aquest sentit, els quatre tipus de mesures que preveu el Decret Llei 1/2015 que són: els drets de tanteig i retracte de l'Administració de la Generalitat, amb vista a possibilitar que les famílies residents en aquests habitatges puguin romandre-hi en règim de lloguer (art. 2); l'establiment d'una nova infracció greu en matèria de qualitat del parc immobiliari en cas de no-execució de les obres necessàries per al compliment de les condicions d'habitabilitat (art. 3); l'execució forçosa de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges, per tal que no restin fora de l'opció de ser ocupats (art. 4), i el deure de comunicació a la Generalitat relatiu als habitatges buits i ocupats sense títol habilitant, amb la creació del conseqüent registre administratiu (art. 1 i disp. add. primera i segona), manifesten una evident i inqüestionable relació amb l'objectiu comú d'intentar mobilitzar el parc d'habitatges de Catalunya que reuneix les condicions detallades anteriorment, d'acord amb les finalitats de les polítiques socials públiques en aquest àmbit sectorial.

Així, seguint els motius raonats anteriorment, i partint de la base, com també s'ha assenyalat, que en darrera instància l'apreciació política de l'oportunitat correspon al Govern sempre que respecti les condicions exigides estatutàriament, el Decret Llei 1/2015 reflecteix suficientment una argumentació explícita i raonada del perquè de la seva aprovació.

Quant al compliment dels límits materials del decret Llei ex article 64.1 EAC, el Decret Llei 1/2015 no conté cap regulació que pugui ser subsumida en algun dels supòsits exclosos de l'abast material del decret Llei que preveu l'esmentada norma estatutària.

Pel que fa als límits que la Constitució prescriu en l'article 86.1, les previsions que contenen els articles 2 i 4 del Decret Llei 1/2015 no són susceptibles de ser valorades com una modificació del règim general del dret a la propietat sinó que, malgrat comportar una limitació temporal i puntual de l'ús i gaudi dels immobles, essencialment consisteixen en un seguit de tècniques d'intervenció adreçades a garantir la funció social de la propietat i la millor realització dels interessos públics en el sector de l'habitatge. Per aquesta raó, la seva inclusió en el tipus del Decret Llei no presenta problemes d'adequació constitucional.

En conseqüència, el Decret Llei 1/2015 no vulnera l'article 86.1 CE ni l'article 64.1 EAC pel que fa als límits materials que han d'observar aquesta tipologia de normes amb rang de llei.

Sobre aquesta conclusió primera a què arriba la majoria, es formula un vot particular, que acompanya el Dictamen, que expressa el seu dissentiment respecte de la conclusió quant al compliment dels límits formals relatius al requisit estatutari d'una necessitat extraordinària i urgent. Del preceptiu examen dels arguments exposats en el preàmbul del Decret Llei 1/2015, així com dels continguts en la Memòria que acompanya la documentació relativa al procés d'elaboració d'aquesta disposició del Govern, no es deriva la justificació suficient que acrediti l'existència d'un supòsit propi d'una situació caracteritzada per una necessitat extraordinària i urgent. De manera més específica, el requisit estatutari que exigeix l'existència d'una situació d'urgència, que permeti legitimar aquesta intervenció normativa del Govern, a través de l'exercici de la potestat legislativa material que li atribueix l'Estatut (art. 64) no queda justificada.

**Segona.** *L'article 1.u i .tres, l'article 2.1 i l'article 4 del Decret Llei 1/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut. Adoptada per unanimitat.*

L'article 1, apartat tres, del Decret Llei 1/2015 afegeix una nova disposició addicional vint-i-quatre a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, que crea el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant, amb caràcter administratiu, dependent de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, en el qual han de ser objecte d'inscripció els habitatges que s'indiquin per reglament i, en tot cas, els adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària i que no

disposin d'un contracte que habiliti per a la seva ocupació (apt. 1), i que comporta una sèrie d'obligacions de tramesa d'informació als titulars dels habitatges que s'hi detallen.

En primer lloc, quant al retret que formulen els sol·licitants relatiu al fet que els preceptes qüestionats del Decret llei introdueixen «nous requisits processals per a l'adquisició de la propietat per la via de l'adjudicació en un procediment d'execució hipotecària», cosa que quedaria, a parer seu, fora de la competència de la Generalitat, s'ha de descartar d'entrada que es produeixi una vulneració competencial perquè es tracta de normes que, precisament, s'apliquen quan ha conclòs el procés d'execució hipotecària i quan ja ha tingut lloc l'adjudicació de l'habitatge, de forma que no són en cap cas previsions de naturalesa civil o processal (art. 149.1.8 i .6 CE, respectivament).

Pel que fa a la possible conculcació de l'article 14 CE, la nova disposició addicional vint-i-quatre es limita a preveure la creació del Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant i no conté, en conseqüència, prescripcions de caràcter substantiu que puguin afectar els drets o les llibertats ni, en concret, el dret a la propietat privada dels titulars dels habitatges (art. 33 CE) i que, per tant, poguessin produir un efecte discriminatori entre les persones propietàries en aquest àmbit, sinó que, simplement, té com a objecte dotar d'un mecanisme d'informació a l'Administració (en aquest cas la Generalitat) que li permeti identificar els immobles sobre els quals pot actuar i, en definitiva, exercir de manera adequada les seves polítiques d'habitatge. Concretament, fa possible l'acompliment de l'activitat de control per assolir una finalitat legítima com és el fet de «disposar de dades sobre aquests habitatges per poder fer-ne el seguiment i, eventualment, a més, atendre les famílies que hi resideixen quan sigui necessari» (par. catorzè del preàmbul). Es tracta, en definitiva, de la previsió d'una mesura instrumental, típicament executiva.

Ultra això, tal com és doctrina constitucional consolidada, amb excepció dels registres de caràcter civil i del Registre mercantil, la distribució de competències per a l'ordenació d'un determinat registre administratiu és determinada per la matèria concernida (STC 209/2014, de 18 de desembre).

D'acord amb la finalitat i el contingut del precepte, aquest s'incardina en la matèria d'habitatge sobre la qual la Generalitat té la competència exclusiva (art. 137.1 EAC), i en concret sobre «[l]a planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial» (lletra a), que comprèn, a més de la potestat legislativa i reglamentària, la funció executiva. D'igual manera, la Generalitat té en matèria d'organització de la seva Administració la competència exclusiva sobre: «[l]es diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa» (art. 150.b EAC).

Així, entre les funcions executives es troba la creació i la gestió de registres administratius per a l'exercici de les pròpies competències (DCGE 7/2014, de 27 de febrer, FJ 3), possibilitat que ha estat «admitida con naturalidad por la doctrina constitucional desde las SSTC 32/1983, de 29 de abril, y 87/1985, de 16 de julio» (STC 81/2013, d'11 d'abril, FJ 5).

En conseqüència, d'acord amb el que s'ha exposat, l'article 1, apartat tres del Decret llei 1/2015 no vulnera l'article 14 CE. D'altra banda, troba empara en els articles 137.1.a i 150.b EAC.

L'article 1.u del Decret llei 1/2015, el qual afegeix un segon paràgraf a l'article 15.2 de la Llei 18/2007, estableix, com a requisit, les àrees dins de les quals es pot exercir la previsió legal d'adquisició preferent per part de l'Administració.

La preferència en l'adquisició constitueix una limitació del dret constitucional de propietat i, en tant que restricció, ha de tenir una justificació de caràcter social (art. 33.2 CE), particularment quan els drets de tanteig i retracte es reconeixen en favor de les administracions. D'altra banda, l'esmentada limitació es fa en funció de les competències de les quals es disposa per raó de la finalitat de la norma i de la matèria on aquesta s'insereix, en aquest cas la competència exclusiva sobre habitatge (art. 137 EAC). La política d'habitatge, a més, s'emmarca dins dels

objectius generals constitucionalment i estatutària previstos (art. 47 CE, i 26 i 47 EAC). De forma que el DCC núm. 282, de 29 de novembre de 2007, va entendre que la previsió de l'article 15 de la Llei 18/2007 s'ajustava a la funció social de la propietat en aquest títol competencial (F IV.3).

En concret, l'objectiu públic i social que es vol preservar és fer possible l'accés a un habitatge digne a les persones sense recursos suficients (art. 26 EAC).

Per la seva banda, el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat acceptant l'admissibilitat constitucional de la categoria (per totes, STC 170/1989, de 19 d'octubre, FJ 6). En particular, en l'àmbit de l'urbanisme o de l'habitatge, donant compliment als articles 33.2 i 47 CE, ha entès que hi convergeix una «competència substantiva autonòmica», respecte de la qual el dret de retracte té «una finalidad puramente instrumental» (STC 28/2012, d'1 de març, FJ 5), a banda que els drets d'adquisició preferent es configuren com un mecanisme o una tècnica jurídica amb la finalitat de fer assequibles habitatges als sectors més desfavorits de la població (STC 207/1999, d'11 de novembre, FJ 5). En tot cas, cal raonar la utilitat social de la preferència i constatar que les mesures adoptades siguin adequades i proporcionades, en tant que es tracta d'una limitació del dret de propietat (STC 207/1996, de 16 de desembre, FJ 4.E; en el mateix sentit, DCC 284, F III.1).

Congruent amb aquesta finalitat, el Consell Consultiu va requerir que la regulació dels drets reals es fes per llei (DCC 273, de 14 de juliol de 2006, F IV.1), tot i que pot ser en norma amb rang de llei, perquè no és un desenvolupament directe de drets fonamentals. A més a més, aquesta regulació de caràcter limitatiu ha de preveure cauteles específiques, com ara la delimitació d'àrees on es puguin fer efectius els drets de tanteig i retracte (DCC 273, F IV.2), la qual es pot fer per reglament, si hi ha previsió legal dels criteris bàsics (com s'afirmava en el DCC 284, F III.1).

Sobre això, pel que fa a les àrees on es poden exercir els drets esmentats, el precepte objecte de dictamen diu, amb una relativa imprecisió, que aquestes «poden coincidir amb les àrees de demanda residencial forta i acreditada delimitades en els plans locals d'habitatge, en el Pla territorial sectorial d'habitatge o, mentre aquestes no estiguin delimitades, amb les que preveu l'annex del Pla per al dret a l'habitatge». Per tant, no hi ha una manca de previsibilitat, sinó una pluralitat de zones, delimitades en diferents instruments, en les quals es pot exercir la preferència adquisitiva, amb el benentès que totes aquestes àrees estan predeterminades a partir d'uns criteris que preveu la mateixa Llei 18/2007 (d'acord amb els art. 11.2 —en general—; 14.3.6.c, i 15.1, .2, .3 i .8 —sobre els plans locals d'habitatge—, i 12.5 —respecte del Pla sectorial de l'habitatge) o, subsidiàriament, l'article 3.2 del precitat Decret, que remet al seu annex.

D'acord amb això, aquests criteris constitueixen una garantia mínima per a l'establiment de les àrees en el cas de la transmissió dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària.

En conseqüència, la previsió dels drets de tanteig i retracte compleix les cauteles que la doctrina jurisprudencial i consultiva ha fixat a fi d'admetre la limitació de la propietat, per raó de la seva funció social (art. 33.2 CE), i no hi ha en la norma dictaminada una imprevisibilitat que generi raonablement la vulneració del principi de seguretat jurídica, per la qual cosa l'article 1.u del Decret Llei 1/2015 no és contrari a l'article 9.3 CE.

L'article 2 del Decret Llei 1/2015 afegeix un nou supòsit d'aplicació de l'adquisició preferent, per part de la Generalitat, als previstos en la Llei 18/2007.

Els sol·licitants parteixen d'una aparença de retroactivitat avalada per la citació, en l'article 2.1 del Decret Llei 1/2015, d'una data anterior a l'aprovació d'aquesta disposició i invoquen la prohibició de la retroactivitat, que afecta la restricció dels drets individuals establerta a l'article 9.3 CE.

S'han de distingir clarament dos moments: l'un afecta l'àmbit material d'aplicació de la norma, de manera que exclou els habitatges adquirits amb anterioritat al 2007. Aquesta diferència està justificada perquè anteriorment a l'aprovació de la Llei 18/2007 no es preveien els drets de tanteig i retracte en el sector de l'habitatge. L'altre fa referència precisament als efectes produïts amb l'entrada en vigor del Decret llei. En aquest sentit, les operacions o transaccions immobiliàries sobre les quals es poden projectar els drets de tanteig i retracte tenen lloc després de l'entrada en vigor del Decret llei. Per tant, resulta evident que les conseqüències que es deriven de l'aplicació del precepte qüestionat no afecten a situacions anteriors a la seva vigència, motiu pel qual no es produeix la retroactivitat.

En conclusió, l'article 2.1 del Decret llei 1/2015 no vulnera el principi constitucional d'irretroactivitat de l'article 9.3 CE.

L'article 4 del Decret llei 1/2015, relatiu a l'execució forçosa de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges i l'expropiació temporal del seu usdefruit, tot i que incideix en el dret a la propietat en un entorn urbà, conté una regulació que s'enquadra de forma prevalent en l'àmbit de les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge i, en concret, en el del deure de conservació i manteniment dels habitatges, que ha estat definit per la jurisprudència constitucional (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 34) com a inherent a la propietat urbana, és a dir, un deure que constitueix una expressió de la funció social d'aquest tipus de propietat.

El precepte examinat no estableix un nou règim general del dret de propietat, sinó que, en allò que es refereix a l'expropiació dels drets d'ús i gaudi, tan sols preveu una nova causa d'expropiació, ara en la forma de dret real limitat i circumscrit en el temps.

L'article 4 troba empara en l'article 159.4 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència executiva en matèria d'execució forçosa, en virtut de la qual pot «a) [d]eterminar els supòsits, les causes i les condicions en què les administracions catalanes poden exercir la potestat expropiatòria».

Tant l'establiment del deure de complir i mantenir els requisits d'habitabilitat com la seva execució forçosa si no ho fan els propietaris, que és el marc en el qual s'incardina el referit dret expropiatori, tenen com a finalitat que els habitatges adquirits per les entitats financeres i societats de gestió immobiliària a través dels esmentats processos d'execució hipotecària (que es trobin en municipis considerats de demanda residencial forta i acreditada, amb dificultats de cohesió social) no restin fora de la possibilitat de ser ocupats. Es tracta d'una opció legislativa amb la qual la Generalitat, a banda del rescabament del cost de les obres, pretén que es pugui donar «un ús social de l'habitatge amb caràcter temporal» i, per tant, facilitar-ne l'accés (art. 26 i 47 EAC). Consisteix, doncs, en una actuació que, de forma natural, s'inclou dins la competència exclusiva que l'article 137.1 EAC atribueix a la Generalitat en matèria d'habitatge i, més concretament, en la seva potestat per establir la normativa sobre la conservació i el manteniment dels habitatges i la seva aplicació (lletra h).

Per tot això, des de la perspectiva competencial, l'article 4 del Decret llei 1/2015 troba empara en els articles 137.1 i 159.4 EAC.

Quant a la possible vulneració de l'article 14 CE en el seu vessant d'igualtat en la llei, el judici d'igualtat constitueix un raonament de caràcter relacional que té com a pressupòsits obligats: d'una banda, que, com a conseqüència de la mesura continguda a la norma qüestionada, s'hagi introduït, directament o indirecta, una diferència de tracte entre grups o categories de persones i, d'una altra, que les situacions subjectives objecte de la comparació siguin efectivament homogènies o equiparables o, el que és el mateix, que el terme de la comparació no resulti arbitrari o capriciós (STC 307/2006, de 23 d'octubre, FJ 4).

L'aplicació de la referida jurisprudència constitucional a la norma examinada permet afirmar que no hi concorren els requisits que conduirien a la vulneració de l'article 14 CE, ja que en el cas present les situacions objecte de la comparació no són iguals. Sembla clar, a aquest efecte, que no és equiparable la situació dels habitatges desocupats i que no compleixen els requisits d'habitabilitat, que són propietat de grans tenidors d'habitatges com són les entitats financeres i entitats mercantils que hi estan vinculades o la Sareb i que acumulen en els seus balanços una enorme quantitat d'actius immobiliaris procedents d'execucions hipotecàries, amb la d'aquelles altres persones, normalment propietaris individuals, que han adquirit els habitatges per algun altre títol, malgrat que no compleixin tampoc els requisits d'habitabilitat i estiguin situats en zones amb una forta demanda residencial.

Per tant, l'article 4 del Decret Llei no vulnera l'article 14 CE en el seu vessant d'igualtat en la llei.

Finalment, resulta evident que, segons es desprèn del preàmbul i del conjunt de la regulació del Decret Llei, la pretensió primera i principal de la norma és mobilitzar un determinat tipus d'habitatges, procedent d'execucions hipotecàries, generalment desocupats i en un estat de deteriorament que impedeix la seva habitabilitat, amb l'objectiu de possibilitar-ne el seu ús social mitjançant la corresponent cessió per part de l'Administració un cop rehabilitats, si s'escau, pel procediment d'execució forçosa. En conseqüència, no hi ha dubte que es respecta el requisit de la legitimitat constitucional de la mesura, que es dedueix directament de la regulació mateixa.

L'expropiació temporal dels drets d'ús i gaudi constitueix una mesura idònia per assolir la finalitat perseguida (la mobilització dels habitatges deteriorats provinents de processos d'execució hipotecària o dacions en pagament) i és també una mesura necessària, ja que l'expropiació de l'ús i gaudi de l'habitatge es preveu més eficient que les altres mesures de foment alternatives que la mateixa Generalitat afirma haver posat en marxa i que la Memòria justificativa reconeix que han estat insuficients per incentivar-ne la mobilització. La mesura, així mateix, resulta ponderada o equilibrada (proporcionada en sentit estricte) perquè, en primer lloc, no s'estableix amb caràcter general o indiscriminat, sinó en el marc d'un procediment d'execució forçosa, cosa que permet a l'Administració aplicar-la cas per cas i, en segon lloc, perquè evita el procés de degradació permanent que pateixen els habitatges un cop s'ha produït el llançament dels seus anteriors titulars i permet que l'Administració pugui resoldre les situacions més extremes de necessitat d'habitatge a través del lloguer social, sense que això provoqui un perjudici injustificat per a les entitats financeres o societats de gestió d'actius immobiliaris que són titulars d'un altíssim estoc d'habitatges desocupats i en mal estat de conservació.

A tot això, cal afegir que l'expropiació es fixa per a un termini de quatre a deu anys, com també es limita l'exercici de la mesura d'intervenció als sis anys següents a l'entrada en vigor del Decret Llei (disp. final primera), de manera que l'afectació del dret de propietat resta temporalment molt acotada. Finalment, té una projecció delimitada espacialment ja que l'expropiació queda restringida a zones concretes del territori de Catalunya.

Així doncs, la limitació del dret de propietat que deriva de l'expropiació dels drets d'ús i gaudi per causa d'interès social supera el test de la proporcionalitat, ja que l'article 4 posa de manifest la major preeminència que hi tenen els interessos generals que es volen protegir (l'ús social dels habitatges en zones de demanda residencial forta i acreditada que presentin risc d'exclusió social) i que justifiquen la intervenció limitativa sobre els interessos individuals subjacents en el dret de propietat.

En conclusió, l'article 4 del Decret Llei 1/2015 no vulnera el dret constitucional a la propietat previst a l'article 33 CE.