

Renúncia a la condició de diputada

PRESENTACIÓ

Reg. 109414

A la Mesa del Parlament

Marta Madrenas i Mir, diputada de Junts per Catalunya al Parlament de Catalunya en la XIII legislatura, he estat escollida com a diputada al Congrés dels Diputats. Per aquest motiu, d'acord amb el que estableix l'article 24.a del Reglament del Parlament de Catalunya, presento la renúncia a la condició de diputada al Parlament de Catalunya amb efectes del dia 16 d'agost de 2023 a les 24 hores.

I, perquè consti i tingui totes les conseqüències i els efectes jurídics que corresponguin, signo aquest document.

Barcelona, 2 d'agost de 2023

Marta Madrenas i Mir, diputada GP JxCat

4.75. Dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries

Procediment per a la interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei de l'Estat 12/2023, del 24 de maig, pel dret a l'habitatge

212-00001/13

DICTAMEN DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Reg. 109463 / Coneixement: Presidència del Parlament, 04.08.2023

A la presidenta del Parlament

Senyora,

D'acord amb l'article 22.1 i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunt, el Dictamen 1/2023 d'aquest Consell, emès el 2 d'agost de 2023, en relació amb la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge.

Així mateix, us trameto la certificació, en llengua castellana, que el Consell ha emès el dictamen, als efectes que corresponguin.

Atentament,

Barcelona, 4 d'agost de 2023

Joan Vintró Castells, president Consell de Garanties Estatutàries

Dictamen 1/2023, de 2 d'agost, sobre la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Vintró Castells, de la vicepresidenta Maria Jesús Larios Paterna, de la consellera secretària Margarida Gil Domènech, del conseller Enoch Albertí Rovira, de les conselleres Mercè Barceló Serramalera, Montserrat Rosell Martí i Eva Pons Parera i dels consellers Francesc Esteve Balagué i Eduard Roig Molés, ha acordat emetre el següent

Dictamen

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, respecte de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge (BOE núm. 124, de 25 de maig de 2023).

Antecedents

1. El dia 4 de juliol de 2023 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament, de la mateixa data (Reg. núm. E2023000288), en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament, de 4 de juliol, pel qual, segons el que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, presentada el dia 3 de juliol de 2023 per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya.

Els sol·licitants demanen el dictamen d'aquest Consell, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que es decidís interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 6 de juliol de 2023, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent la consellera senyora Montserrat Rosell Martí.

No obstant l'anterior, vist el contingut de la sol·licitud i la manca de determinació de les previsions establertes a la Llei 2/2009, i atès que el seu compliment era necessari per a l'emissió del Dictamen, el Consell, a l'empara de l'article 25.4 de la Llei precitada, va acordar adreçar-se als sol·licitants, a través de la portaveu del Grup Parlamentari, per tal que, en el termini de tres dies hàbils, trametessin al Consell la concreció de la petició en relació amb els preceptes de la Llei 12/2023 que els suscitaven dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat, els preceptes de la Constitució o de l'Estatut que entenien vulnerats i els motius en què es fonamentava la sol·licitud.

Així mateix, es va donar compte a la presidenta del Parlament de la dita comunicació del Consell, adreçada als diputats peticionaris, en l'escrit que se li va trametre confirmant la recepció de la sol·licitud de Dictamen i la seva admissió.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se als sol·licitants, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 7 de juliol de 2023 es va rebre en el Registre del Consell un escrit del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya (Reg. núm. E2023000296) amb la resposta a l'escrit de petició del Consell de concreció de la sol·licitud de Dictamen.

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 2 d'agost de 2023 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 30.2 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

Fonaments jurídics

Primer. L'objecte del Dictamen

D'acord amb el que s'ha exposat en els antecedents, més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, a l'empara dels articles 16.2.a i 23.f de la LCGE, i amb caràcter previ a la interposició, si escau, d'un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional, sol·liciten dictamen d'aquest Consell sobre l'adequació a l'Estatut i la Constitució de 21 preceptes de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge (en endavant, Llei 12/2023 o la Llei), tal com es desprèn de l'escrit complementari a la petició inicialment presentada identificat en els antecedents.

Per tal de delimitar l'objecte del nostre pronunciament, en aquest fonament jurídic primer exposarem succintament el contingut i la finalitat de la Llei 12/2023 així com el context normatiu en què s'insereix. A continuació, sintetitzarem el contingut dels preceptes qüestionats pels diputats i els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que els susciten i que seran desenvolupats amb més detall en els fonaments jurídics següents i, finalment, descriurem l'estructura que adoptarà el nostre parer consultiu per tal de donar resposta a les diverses qüestions que es plantegen.

1. La Llei 12/2023 té com a principal novetat, segons indica el seu preàmbul, que és la primera llei estatal reguladora del dret a l'habitatge, des de l'aprovació de la Constitució. A partir de l'article 47 CE, que reconeix el dret a un habitatge digne i adequat, juntament amb altres drets constitucionals, la normativa internacional i europea, el legislador considera que l'habitatge és un bé essencial de rang constitucional que presenta múltiples dimensions. Així mateix, el legislador justifica l'aprovació d'una normativa estatal que fixi les condicions bàsiques i d'igualtat que garanteixin un tractament uniforme del dret a l'habitatge en el fet que el Tribunal Constitucional –en ocasió de pronunciaments en la matèria i en paraules del preàmbul–, «en una suerte de reproche al legislador estatal, ha puesto en evidencia la inexistencia de una legislación estatal sobre vivienda que sirva como parámetro de constitucionalidad a la elevada producción normativa autonómica en la materia» (apt. I).

El preàmbul també al·ludeix a la jurisprudència constitucional per avalar l'esquema de confluència competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes (apt. II) i exposa que la Llei, sobre la base de les competències estatals, busca l'establiment d'una regulació homogènia dels aspectes més essencials de les polítiques d'habitatge i, dins d'aquest marc, esmenta fins a set objectius de distinta naturalesa perseguits per aquesta (apt. III).

La Llei 12/2023 s'estructura en quatre títols, trenta-sis articles, sis disposicions addicionals, quatre de transitòries, una de derogatòria i nou de finals. El títol preliminar conté els sis primers articles de la Llei, i s'hi concreten l'objecte (art. 1) i les finalitats de les polítiques públiques d'habitatge (art. 2), les definicions principals (art. 3), l'establiment dels serveis d'interès general (art. 4), l'acció pública (art. 5) i, finalment, el principi d'igualtat i no-discriminació en l'habitatge (art. 6).

El títol I regula la funció social i el règim jurídic de l'habitatge i, en aquest sentit, s'estableixen els principis rectors de la garantia de la funció social de l'habitatge (art. 7), els drets i deures del ciutadà en relació amb l'habitatge, que configuren l'estatut bàsic del ciutadà (cap. I, art. 8 i 9) i el règim jurídic bàsic del dret de propietat de l'habitatge, que inclou les facultats, els deures i les càrregues que integren el contingut del dret de propietat (cap. II, art. 10 i 11).

El títol II s'ocupa dels aspectes fonamentals de l'actuació pública en matèria d'habitatge i s'estructura en tres capítols: el primer dedicat als principis generals de l'actuació pública (art. 12 a 19) i el segon a la col·laboració i cooperació entre administracions públiques (art. 20 a 22). El tercer capítol, que només s'aplica a l'Administració general de l'Estat, es dedica a l'actuació d'aquest en matèria d'habitatge, preveient els mecanismes de planificació i programació, la col·laboració publicoprivada, el fons d'habitatge assequible i el Consell Assessor d'Habitatge (art. 23 a 26).

El títol III estableix la regulació del règim jurídic bàsic dels parcs públics d'habitatge (art. 27 a 29), que segons el mateix preàmbul és una de les principals novetats de la Llei.

El títol IV se centra en el reforç de mesures de protecció i transparència en les operacions de compra i arrendament d'habitatge, i es divideix en el capítol I (art. 30 i 31), en relació amb el règim general de drets de les persones demandants, adquirents o arrendatàries i la informació mínima en les operacions de compra i arrendament d'habitatge, i el capítol II (art. 32 a 36), quant als deures d'informació i transparència. Aquests darrers preceptes esmenten expressament l'Estat com a

destinatari d'obligacions per donar compliment als deures esmentats en diferents àmbits –entre d'altres: parc públic d'habitatge, inversions, dades sobre ús i demanda d'habitatge o sòl disponible–, adduint el compliment del principi de col·laboració i cooperació i en la forma que s'instrumenti d'acord amb les administracions públiques competents.

Pel que fa a les disposicions transitòries, derogatòria i finals, cal destacar la disposició transitòria primera, sobre habitatges qualificats amb algun règim de protecció pública amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei; la disposició final primera, que modifica diversos articles de la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans (en endavant, LAU), i la disposició final cinquena dedicada a la modificació de diversos preceptes de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil (en endavant, LEC).

Finalment, la disposició final setena detalla els títols competencials que, a parer del legislador estatal, habiliten la regulació continguda en la norma.

En particular, el primer apartat d'aquesta disposició fixa únicament els articles 149.1.1 i .13 CE com a habilitadors de la Llei, de manera conjunta i general, sense especificar de manera concreta la projecció de cadascun d'ells sobre els preceptes que pretesament emparen, mentre que els altres apartats de la disposició exceptuen els articles que troben cobertura en altres preceptes constitucionals, que són, específicament:

a) Article 149.1.8 CE, en matèria de legislació civil: articles 10, 11, 32, 33, 34, 35, 36 i disposició final primera. Sobre l'empara dels articles 32 a 36 en aquest títol competencial, s'ha d'advertir que sembla que és fruit d'una errada derivada dels canvis de numeració de la Llei soferts durant la seva tramitació parlamentària (BOCG, Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 89-1, de 18 de febrer de 2022; núm. 89-3, de 27 de maig de 2022, i núm. 89-4, de 24 d'abril de 2023). En el fonament jurídic següent tornarem sobre aquesta qüestió.

b) Article 149.1.6 CE, en matèria de legislació processal: article 5 i la disposició final cinquena.

c) Article 149.1.14 CE, en matèria d'hisenda general: disposicions finals segona i tercera.

A l'últim, l'apartat 3 d'aquesta disposició final indica que els articles 22, 23, 24, 26 i la disposició addicional segona són únicament d'aplicació a l'Administració general de l'Estat i l'apartat 4 inclou una clàusula de salvaguarda d'aplicació de la Llei «sens perjudici» de les previsions dels règims civils, forals o especials en l'àmbit reservat per l'article 149.1.8 CE, així com dels règims tributaris forals de concert i conveni econòmic en vigor al País Basc i la Comunitat Foral de Navarra, respectivament (lletra *a*), o de l'exercici de competències assumides per les comunitats autònomes en virtut de l'article 148.1.3 CE en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge (lletra *b*).

Cal indicar que aquesta última clàusula de salvaguarda es va repetint de manera expressa tant en el preàmbul com en la part articulada de la Llei, començant pel mateix article 1, relatiu al seu objecte. Així mateix, es fan al·lusions en altres preceptes al respecte de les competències autonòmiques i locals mitjançant diverses fórmules o expressions i amb diferent abast (a títol il·lustratiu, pel que ara interessa, podem fer esment dels art. 16.1, 17.1, 28.1 i 31.1).

2. La norma dictaminada, com el seu preàmbul indica i hem avançat, és la primera llei estatal reguladora del dret a l'habitatge. Amb anterioritat, l'Estat ha impulsat polítiques d'habitatge a través de la legislació urbanística, en els diferents textos de la Llei sobre el règim del sòl i ordenació urbana (reials decrets legislatius 1/1992, de 26 de juny; 2/2008, de 20 de juny, i 7/2015, de 30 d'octubre), a més de l'assignació de fons públics i l'aprovació de plans d'habitatge, l'últim d'aquests recollit en el Reial decret 42/2022, de 18 de gener, pel qual es regula el Bo Lloguer Jove i el Pla estatal per a l'accés a l'habitatge 2022-2025. Així mateix, el legislador estatal ha

adoptat normes que regulen diferents aspectes relacionats amb l'habitatge, com ara aquelles que pretenen donar resposta a les necessitats socials de protecció de persones que es troben en una situació d'especial vulnerabilitat en aquest àmbit (Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció dels deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social) i per fer front a les repercussions socials i econòmiques generades per la COVID19 (com són el Reial decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer i el Reial decret llei 26/2020, de 7 de juliol, de mesures de reactivació econòmica per fer front a l'impacte de la COVID-19 en els àmbits de transports i habitatge).

El mateix preàmbul de la Llei estableix que la seva aprovació dona compliment a la fita establerta en el Pla de recuperació, transformació i resiliència d'Espanya, elaborat de conformitat amb el Reglament (UE) 2021/241 del Parlament Europeu i del Consell, de 12 de febrer de 2021, pel qual s'estableix el Mecanisme de recuperació i resiliència. En efecte, l'aprovació d'una llei d'habitatge està prevista en l'annex de la Proposta de decisió d'execució del Consell, de 16 de juny de 2021 (apt. 1, secció B, component 2, relatiu a la implementació de «la Agenda Urbana Española: Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana»).

Per la seva banda, amb anterioritat a la nova Llei, totes les comunitats autònomes, en exercici de les competències assumides estatutàriament en matèria d'habitatge en virtut de l'article 148.1.3 CE, han aprovat lleis d'habitatge pròpies.

A Catalunya, existeix una àmplia regulació en aquesta matèria fruit de l'exercici, com veurem, de la competència exclusiva de la Generalitat, que ha estat sintetitzada en dictàmens anteriors (com ara el DCGE 2/2020, de 17 de febrer) i que està encapçalada per la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, que va substituir l'anterior Llei 24/1991, de 29 de novembre. L'objecte de la vigent Llei 18/2007 és regular el dret a l'habitatge, entès com el «dret de tota persona a accedir a un habitatge digne que sigui adequat, en les diverses etapes de la vida de cadascú, a la situació familiar, econòmica i social i a la capacitat funcional» (art. 1), així com els diversos aspectes que intervenen en el gaudi del dret esmentat per garantir-ne una major efectivitat.

Entre d'altres, la Llei estableix el conjunt d'actuacions, drets i obligacions dels agents implicats en el sector de l'habitatge; defineix les polítiques d'habitatge i els instruments de planificació i programació per aplicar-les; fixa els paràmetres de qualitat i d'accessibilitat dels habitatges i les mesures per a garantir-ne el bon ús, la conservació i la rehabilitació; preveu mesures per assegurar la protecció dels consumidors i usuaris d'habitatges i la transparència del mercat immobiliari; regula el règim jurídic i les condicions d'adjudicació, gestió i control dels habitatges amb protecció oficial, i fixa mesures d'intervenció administrativa i el règim sancionador. La norma ha estat desplegada per nombrosos decrets, entre els quals podem citar el vigent Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge.

Posteriorment, el legislador català, com també han fet altres legisladors autonòmics, ha aprovat diverses normes per donar resposta a la situació d'emergència social en l'àmbit de l'habitatge. Aquest és el cas de la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica (modificada, entre d'altres, pel Decret llei 37/2020, de 3 de novembre, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge davant els efectes de la pandèmia de la COVID-19) i 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.

També es pot fer esment de la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial; el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, i la Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, i que va ser objecte, durant la

seva tramitació parlamentària com a Proposició de llei, del Dictamen 7/2020, de 5 d'agost.

Igualment, l'any 2020 es va aprovar el Decret llei 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer, amb la finalitat de reforçar l'estratègia del Decret llei 17/2019 d'incrementar el parc d'habitatge protegit i facilitar l'accés a l'habitatge de lloguer i, alhora, garantir l'aplicació efectiva de la Llei 11/2020.

En darrer terme, cal fer referència a la conflictivitat competencial a què ha donat lloc l'aprovació de normativa, tant estatal com autonòmica, en aquest àmbit en els darrers anys, la qual s'ha traduït en nombrosos processos constitucionals. En aquest sentit, i després de les sentències inicials en matèria d'urbanisme dels anys 90 (assenyaladament, la STC 61/1997, de 20 de març), el gruix dels pronunciaments del Tribunal Constitucional en matèria d'habitatge ha tingut lloc en la darrera dècada, alguns dels quals han resolt les disputes competencials plantejades sobre mesures adoptades per les comunitats autònomes en matèria d'habitatge a través de diversos instruments normatius. En el cas de la normativa catalana, es pot fer esment de les sentències dictades més recentment, com ara la STC 8/2019, de 17 de gener, sobre la Llei 4/2016; la STC 16/2021, de 28 de gener, sobre el Decret llei 17/2019 i el Decret llei 1/2020, així com de les quatre sentències dictades l'any 2022 (la STC 28/2022, de 24 de febrer, sobre les modificacions introduïdes a la Llei 24/2015 pel Decret llei 37/2020; la STC 37/2022, de 10 de març; la STC 57/2022, de 7 d'abril, sobre la Llei 11/2020 i la STC 118/2022, de 29 de setembre, sobre el Decret llei 50/2020).

3. Una vegada exposats el contingut i el context jurídic de la Llei objecte de dictamen, a continuació farem referència de manera conjunta a la petició de dictamen inicial dels sol·licitants i a l'escrit de concreció tramès posteriorment, que la complementa, en els quals es posen de manifest, d'una banda, els preceptes que al seu criteri presenten dubtes de constitucionalitat i estatutarietat i, de l'altra, els motius que els fonamenten. En aquest fonament jurídic farem només una menció succinta d'ambdues qüestions, ja que rebran un tractament més detallat en els fonaments jurídics tercer i quart en ocasió de l'anàlisi concreta dels preceptes.

Els dubtes, en els termes literals expressats pels peticionaris, es fonamenten, d'una banda, en la vulneració de l'àmbit competencial de la Generalitat i del principi de seguretat jurídica; d'altra banda, en la vulneració del dret constitucional a la propietat privada, i, finalment, en la restricció del dret a la tutela judicial efectiva en els termes que exposarem seguidament.

A) En primer lloc, els sol·licitants entenen que la Llei vulnera el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE, tot i que no detallen els motius d'aquesta vulneració a excepció de la menció que efectuen en la petició inicial al fet que «la Llei 12/2023 sobrepassa el citat equilibri just, donat que contempla un seguit de mesures que clarament traslladen el que és una obligació constitucional dels poders públics –garantir l'accés a l'habitatge– al sector privat i als propietaris, amb la conseqüent inseguretat jurídica que això suposa». En l'escrit de concreció l'alleguen també en referir-se a la disposició transitòria primera, però sense justificació ulterior.

B) En segon lloc, i aquest és el retret principal que efectuen, addueixen que la Llei vulnera la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge que deriva de l'article 137 EAC.

Al respecte, i en suport d'aquesta afirmació, transcriuen diversos fragments de l'informe emès, el 27 de gener de 2022, pel Consell General del Poder Judicial sobre l'avantprojecte de llei, entre els quals destaquen les afirmacions que s'hi fan sobre que l'habitatge és una matèria de titularitat autonòmica i que el nucli de la seva regulació i les polítiques públiques encaminades a fer efectiu el dret de l'article 47 CE correspon a les comunitats autònomes, com també que, tot i que l'Estat disposa de títols competencials per incidir en l'àmbit de l'habitatge, en cap cas això li permet «ordenar por completo esa materia ni duplicar o vaciar de contenido las atribuciones

autonómicas», advertint que «esa «expropiación» de la regulación autonómica por el legislador estatal generará, sin duda, una situación de gran inseguridad jurídica al resultar ciertamente difícil determinar qué norma habrá de aplicarse, la estatal o la autonómica, cuando no concuerden completamente entre sí».

D'altra banda, els peticionaris qüestionen la capacitat de l'Estat d'intervenir sobre la base de l'article 149.1.1 CE atès que consideren que aquesta regulació bàsica no es predica dels principis rectors de la política social i econòmica del capítol III del títol I, que és on es troba regulat el dret de l'habitatge, citant a aquest efecte la STC 61/1997, on el Tribunal Constitucional va declarar que «la materia sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos», cosa que els porta a concloure que s'està «davant d'una absorció competencial que infringeix de forma patent el marc competencial vigent i menysté els principis constitucionals i estatutaris i la consolidada jurisprudència existent sobre la matèria» i que, per contra, «correspon a les comunitats autònomes desenvolupar i regular les seves polítiques en matèria d'habitatge, en el marc del seu debat polític propi i valorant les diferents opcions». És a dir, els correspon «la satisfacció material del dret recollit a l'article 47 CE».

Addicionalment als retrets anteriors, els peticionaris critiquen que la nova Llei estatal suposi «un desmantellament de les regulacions aprovades i les normatives vigents a Catalunya en matèria d'habitatge», de les quals fa una relació, i afegeixen que «ignora la regulació catalana existent en matèria d'habitatge protegit (aspectes tals com l'adjudicació, la duració de la qualificació, o les modalitats d'habitatge protegit) i en altres àmbits com la determinació de zones de mercat residencial tens, la regulació de les relacions de consum, la mediació amb la finalitat d'evitar processos de desallotjament, o els mecanismes de coresponsabilitat dels grans tenidors en la garantia del dret a l'habitatge de persones o famílies en situació de vulnerabilitat acreditada».

En conclusió, a parer dels peticionaris, la nova Llei suposa, doncs, una evident extralimitació en la mesura que, per una banda, condiona i ignora les polítiques exercides ja amb anterioritat per diferents legisladors i, per l'altra, pretén desenvolupar les seves polítiques pròpies en matèria d'habitatge, malgrat l'absència de títol competencial per fer-ho. I, a més, és una regulació tan exhaustiva que limita i condiona les facultats constitucionalment reconegudes al legislador autonòmic per tal de determinar la seva regulació en matèria d'habitatge.

Finalment consideren que «l'ús reiterat que es fa a la llei de fórmules com «sin perjuicio de» no satisfà ni respecta l'àmbit competencial autonòmic en aquesta matèria. Ans al contrari, és un recurs que sembla més aviat orientat a legitimar una regulació excessiva allà on el legislador estatal té títol competencial, i una intromissió allà on no en té, específicament en les determinacions del dret en qüestió, que corresponen en tot cas al legislador autonòmic».

Els retrets que s'acaben d'exposar es concreten sobre una relació de setze articles determinats en l'escrit complementari dels peticionaris, que són: l'article 2, relatiu a les finalitats de les polítiques públiques d'habitatge; l'article 4, quant als serveis d'interès general; l'article 7, sobre els principis rectors de la garantia de la funció social de l'habitatge; l'article 15, pel que fa al dret d'accés a l'habitatge i l'ordenació territorial i urbanística; l'article 16, relatiu a l'habitatge protegit; l'article 17, pel que fa a l'habitatge assequible incentivat; l'article 18, referit a la declaració de zones de mercat residencial tens, i l'article 19, relatiu a la col·laboració i el subministrament d'informació dels grans tenidors en aquestes zones. Als anteriors s'afegeixen diversos articles relatius als parcs públics d'habitatge i, en concret, l'article 27, que tracta del seu concepte, la finalitat i el finançament; l'article 28, pel que fa als criteris orientadors en la gestió dels parcs públics d'habitatge, i l'article 29, sobre el destí d'aquesta tipologia de parcs. Segueixen a aquesta llista i són també qüestionats altres preceptes relatius a la informació i transparència en matèria d'habitatge i sòl i, en concret,

els articles 32 (parc públic d'habitatge), 33 (inversió en programes de política d'habitatge), 34 (caracterització del parc d'habitatge. Habitatge no habitat o buit), 35 (caracterització de la demanda d'habitatge) i 36 (sòl públic disponible per a habitatge).

Altrament, els peticionaris també alleguen la vulneració de la competència exclusiva de la Generalitat, en aquest cas, en matèria d'informació al consumidor *ex* article 123.e EAC en relació amb els articles 30 i 31 de la Llei, que es dediquen, dins de l'àmbit de la informació i transparència en matèria d'habitatge i sòl, als principis bàsics dels drets, les facultats i les responsabilitats i a la informació mínima en les operacions de compra i arrendament d'habitatge, respectivament.

Des del vessant també competencial, encara que, com hem vist, afegeixen una menció a la inseguretat jurídica del precepte, els peticionaris consideren que la disposició transitòria primera, relativa a la situació aplicable al règim dels habitatges qualificats amb algun règim de protecció pública amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei, vulnera les competències dels ens locals de conformitat amb l'article 84.2.b EAC (competència pròpia dels governs locals en la planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial).

C) En tercer lloc, els diputats sol·licitants addueixen la vulneració del dret constitucional a la propietat privada (art. 33 CE) «afectant especialment a Catalunya als petits propietaris i als més vulnerables», ja que «si augmenta la dificultat d'accés a l'habitatge impacta directament a aquelles persones amb menys mitjans».

Al respecte, es fan ressò de la jurisprudència constitucional (STC 16/2018, de 22 de febrer), quan examina els casos de restriccions a l'esmentat dret i manifesta la necessitat que es respecti l'equilibri just entre els mitjans utilitzats i la finalitat pretesa, cosa que al seu entendre no fa la Llei 12/2023 quan trasllada l'obligació dels poders públics de garantir l'accés a l'habitatge al sector privat i als propietaris.

En l'escrit de concreció de la petició es projecten aquests retrets generals sobre la disposició final primera, que fixa les mesures de contenció de preus en la regulació dels contractes d'arrendament d'habitatge i, en particular, sobre el seu apartat 3, en l'addició que efectua d'uns nous apartats 6 i 7 a l'article 17 LAU, que, a criteri dels sol·licitants «pot comportar situacions de pèrdua econòmica de la vessant subjectiva del dret a la propietat per part del titular, de l'arrendador en el contracte que ha de fer l'arrendament».

D) A l'últim, en l'escrit de concreció de la petició, els peticionaris qüestionen la disposició final cinquena de la Llei, que modifica la LEC, en la mesura que consideren que podria suposar una restricció al dret a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), «atès que preceptua com a requisit de procedibilitat diverses qüestions i obligacions que recauen sobre el propietari i que dilaten en el temps les accions judicials en situacions d'impagament de la renda del lloguer».

4. Arribats a aquest punt, i per donar resposta a les qüestions suara formulades, el nostre pronunciament consultiu constarà d'un fonament jurídic segon referent a l'anàlisi del paràmetre d'estatutarietat i constitucionalitat relatiu a la distribució competencial en matèria d'habitatge, configurat fonamentalment pels articles 137 EAC i 149.1.1 i .13 CE, sens perjudici que també es faci referència a altres títols competencials previstos a la disposició final de la Llei o allegats pels sol·licitants al final d'aquest mateix fonament.

Seguidament, en el fonament jurídic tercer s'abordarà l'anàlisi dels preceptes sol·licitats pels peticionaris que, al seu criteri, vulneren la competència de la Generalitat en matèria d'habitatge aplicant el cànon exposat, als quals s'afegiran els que, a criteri de la petició, vulneren altres títols competencials.

Finalment, el fonament jurídic quart es dedicarà a la resta de preceptes que no són qüestionats per raons de vulneració competencial, determinant-ne prèviament el seu paràmetre constitucional, a fi de dilucidar si contravenen l'Estatut i la Constitució.

Segon. El règim estatutari i constitucional de distribució de competències en matèria d'habitatge

Com s'acaba d'exposar en el fonament jurídic precedent, tant de la mateixa rúbrica de la norma com del contingut i la finalitat dels preceptes sol·licitats es deriva sense dificultat que l'àmbit material en el qual se situa la Llei objecte de dictamen és l'habitatge. En conseqüència, la seva anàlisi caldrà fer-la, en primer terme, des de la perspectiva de l'article 137 EAC, que reserva en aquesta matèria la competència exclusiva a la Generalitat.

1. Amb caràcter previ a aquesta anàlisi, però, cal dir que el dret a l'habitatge és un dret reconegut, entre d'altres, a l'article 25 de la Declaració universal de drets humans, a l'article 11.1 del Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals i a diferents articles de la Carta social europea de 1961. També es troba a l'article 34.3 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea interpretat com el dret a una ajuda social i a una ajuda a l'habitatge, en el marc de les polítiques socials regulades per l'article 153 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, de conformitat amb la consideració feta pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea (Interlocutòria de 16 de juliol de 2015, Assumpte C-539/14, apt. 49), tal com recordàvem en el nostre DCGE 2/2020 (FJ 2).

L'article 47 de la Constitució espanyola inclou el dret a l'habitatge entre els principis rectors de la política social i econòmica (títol I, cap. III), el defineix com el dret de tots els espanyols a tenir un habitatge digne i adequat i obliga els poders públics a promoure les condicions necessàries i a establir les normes pertinents per tal de fer-lo efectiu, fixant que es regularà la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per tal d'impedir l'especulació i que serà la comunitat qui participarà en les plusvàlues que generi l'acció urbanística dels ens públics.

A Catalunya, l'article 26 EAC (títol I, cap. I, «Drets i deures de l'àmbit civil i social»), relatiu als drets en l'àmbit d'habitatge, declara que les persones que no disposen dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne i encomana als poders públics legislar per garantir aquest dret. Per la seva banda, l'article 47 EAC (títol I, cap. V, «Principis rectors») estableix que els poders públics han de facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit, amb una atenció especial per als joves i els col·lectius més necessitats.

El dret a l'habitatge és, doncs, un dret reconegut i, en ambdós textos, està recollit també com a principi que ha de guiar la política social i econòmica, que serveix d'orientació a l'acció dels poders públics.

En aquest darrer sentit, la STC 93/2015, de 14 de maig (FJ 14), interpreta que «el derecho a una vivienda digna [...] 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 [...] está amparado [...] por el derecho de propiedad recogido en el art. 33 CE».

Tot i la configuració com a principi rector, el Tribunal Constitucional ha afegit que el dret reconegut a l'article 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), con los efectos interpretativos que

de ello derivan *ex art.* 10.2 CE (por todas, STC 36/1984, de 14 de marzo, FJ 3).» (STC 37/2022, FJ 4)

A Catalunya, en correspondència amb la previsió estatutària, i a títol il·lustratiu, cal destacar que la vigent Llei 18/2007 defineix a l'article 1 el dret a l'habitatge com «el dret de tota persona a accedir a un habitatge digne que sigui adequat, en les diverses etapes de la vida de cadascú, a la situació familiar, econòmica i social i a la capacitat funcional». Per la seva banda, en l'article 6 («Acció pública»), faculta el ciutadà a exigir als poders públics el seu respecte quan estableix que tots els ciutadans, en exercici de l'acció pública en matèria d'habitatge, poden exigir davant els òrgans administratius i davant la jurisdicció contenciosa administrativa el compliment de la legislació en matèria d'habitatge i de les disposicions i les mesures establertes pel planejament urbanístic referides a l'habitatge.

2. Fetes les precisions anteriors, passarem seguidament a tractar la competència de la Generalitat en matèria d'habitatge, que es troba regulada al capítol II del títol IV de l'EAC («De les competències») i, en concret, en el seu article 137.

L'apartat 1 d'aquest precepte estableix que la matèria d'habitatge és una competència exclusiva de la Generalitat, que inclou un total de vuit submatèries que, «en tot cas», són:

«a) La planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial.

b) L'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per assolir-los, tant amb relació al sector públic com el privat.

c) La promoció pública d'habitatges.

d) La regulació administrativa del comerç referit a habitatges i l'establiment de mesures de protecció i disciplinàries en aquest àmbit.

e) Les normes tècniques, la inspecció i el control sobre la qualitat de la construcció.

f) Les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges.

g) La innovació tecnològica i la sostenibilitat aplicable als habitatges.

h) La normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació.»

En el seu apartat segon, l'article 137 EAC estableix que «[c]orrespon a la Generalitat la competència sobre les condicions dels edificis per a la instal·lació d'infraestructures comunes de telecomunicacions, radiodifusió, telefonia bàsica i altres serveis per cable, respectant la legislació de l'Estat en matèria de telecomunicacions».

És a les competències exclusives on trobem el grau màxim competencial de la Generalitat. Així ho estipula l'article 110.1 EAC, quan li reconeix en aquest àmbit la possibilitat d'exercici de manera íntegra de totes les potestats i funcions públiques. El text estatutari estableix que corresponen a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències exclusives i de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, i que és només a la Generalitat a qui correspon l'exercici d'aquestes facultats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies. La titularitat, doncs, d'aquesta matèria de forma exclusiva exclou l'Estat de la seva regulació directa, per bé que no impedeix la seva intervenció mitjançant altres títols competencials transversals o per la coincidència amb altres competències.

L'abast normatiu d'aquest títol competencial (art. 137 EAC) ha estat interpretat en anteriors pronunciaments d'aquest Consell. Així, en el nostre Dictamen 9/2013, de 8 d'agost (FJ 2.2.A), amb remissió al DCGE 8/2011, de 27 de setembre, consideràvem que l'ordenació de la competència *ex* article 137 EAC:

«[e]s desplega en un conjunt de potestats que faciliten el reconeixement dels seus contorns. La doctrina i les mateixes normes permeten identificar

també un conjunt de potestats que, sense ànim exhaustiu, comprenen l'activitat de foment, de promoció, de programació i d'execució, específicament de l'habitatge protegit, la regulació i les condicions d'habitabilitat i de primera ocupació, el control de la qualitat o la sostenibilitat de la construcció, així com la verificació del compliment de les normes de conservació i manteniment dels habitatges.»

I afegíem que «el Tribunal Constitucional, fent-se ressò de la STC 152/1988, de 20 de juliol, ha reiterat, recentment, que la competència autonòmica sobre aquesta matèria faculta la comunitat autònoma per desenvolupar una política pròpia en aquest àmbit i que l'Estat no disposa d'una competència específica sobre habitatge, tot i que, com veurem més endavant, hi pot intervenir (STC 36/2012, de 15 de març, FJ 4)».

Més recentment, el Tribunal Constitucional ha destacat, com a objecte fonamental de la competència exclusiva de la Generalitat, el desenvolupament de polítiques públiques en matèria d'habitatge centrades en l'activitat administrativa d'ordenació i foment del sector (STC 37/2022, FJ 4).

3. Un cop determinada la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge, cal ara examinar l'abast de la intervenció estatal *ex* article 149.1.1 i .13 CE, que, d'acord amb el que estableix la disposició final setena, apartat 1, de la Llei 12/2023, habilita el legislador estatal per dictar la norma ara objecte d'examen.

Com hem apuntat en el fonament jurídic primer, aquesta disposició no identifica, però, quins preceptes es redacten a l'empara de cadascun d'aquests dos títols competencials, cosa que és una mostra d'una deficient tècnica legislativa, com ha tingut ocasió de posar de manifest aquest Consell, per tal com aquesta circumstància, «a banda de no ser respectuosa amb la necessitat de precisar el presumpte títol específic en cada cas, fa difícil establir el vincle entre la competència habilitant i els preceptes que, pretesament, vol emparar» (DCGE 9/2013, FJ 2.4). Això ens obligarà a examinar cadascun dels preceptes qüestionats des del punt de vista d'ambdós títols competencials, per discernir, si és el cas, el prevalent i, en últim terme, determinar si pot donar cobertura al precepte corresponent.

Començarem per analitzar el títol competencial de l'article 149.1.1 CE, sobre el qual cal dir, d'entrada, que conté una terminologia indeterminada –«regulació de les condicions bàsiques»– i imprecisa –«que garanteixin la igualtat [...] en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals»–, sense que s'especifiquin quins són els drets i els deures als quals es refereix.

No obstant això, i amb alguna excepció inicial, tant la jurisprudència constitucional com la nostra doctrina consultiva s'han pronunciat en el sentit que el seu àmbit d'aplicació no es circumscriu exclusivament als drets fonamentals inclosos en la secció 1a del capítol II del títol I de la Constitució, sinó que també comprèn els drets i deures de la secció 2a (entre els quals el dret de propietat, al qual tindrem ocasió de referir-nos també en aquest Dictamen).

A més dels anteriors, el Consell ha reconegut que la jurisprudència del Tribunal Constitucional ha aplicat la clàusula de l'article 149.1.1 CE als drets inclosos en el capítol III del títol I de la Constitució, en una línia ja iniciada pel Consell Consultiu (DCC núm. 279, de 29 de gener de 2007, F IV.4). Així, al Dictamen 8/2020, de 28 d'agost (FJ 2.3), el Consell va afirmar que:

«hem de reconèixer que molt sovint el legislador i també la jurisprudència constitucional mateixa han emprat una altra noció de «drets constitucionals» molt més àmplia, estenent-la als principis rectors de la política social i econòmica continguts al capítol III del títol I de la Constitució. [...] [s]erà suficient amb la citació de la recent STC 33/2014, de 27 de febrer [...]. En aquesta decisió, el Tribunal Constitucional va afirmar explícitament que «se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo

III del título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados art. 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial del 149.1.1 CE» (FJ 4.b).»

No resulta rellevant per a aquest Dictamen, en canvi, la qüestió de si la clàusula competencial de l'article 149.1.1 CE pot estendre's també als principis rectors del capítol III que no es formulen expressament com a drets, respecte de la qual pot veure's la comprensió i valoració de la doctrina constitucional que el Consell ha fet en el mencionat Dictamen 8/2020 i, anteriorment, en els dictàmens 11/2012, de 22 d'agost (FJ 3.4.A), i 12/2015, de 22 de juliol (FJ 2.1).

Establert això, cal tenir en compte que la titularitat de la competència estatal es qualifica «d'exclusiva» en el text constitucional. Per tant, als efectes del nostre Dictamen i a fi de determinar l'abast del precepte esmentat, escau prendre en consideració la doctrina d'aquest Consell, elaborada sobre la base de la interpretació jurisprudencial emesa pel Tribunal Constitucional quant a l'abast horitzontal que pugui tenir aquest títol competencial, tenint present que la seva aplicació està presidida per la dicotomia entre la igualtat («de tots els espanyols») i l'autonomia (de què gaudeixen les comunitats autònomes per establir diferents polítiques públiques pròpies) i que, ja avancem, ha de ser interpretat restrictivament (per tots, DCGE 9/2013, FJ 2.4.A).

Com a qüestió preliminar, pel que ara interessa, cal tenir en compte que la jurisprudència constitucional considera aquest precepte com un títol competencial autònom, que pot incidir fins i tot en les competències autonòmiques de caràcter exclusiu (entre d'altres, STC 13/2018, de 8 de febrer, FJ 3, amb citació de la STC 184/2012, de 17 d'octubre, FJ 4), com és el supòsit que ara ens ocupa, tot i que cal utilitzar-lo, en aquest darrer cas, de forma especialment restrictiva. Aquest Consell s'ha pronunciat sobre la projecció d'aquest títol competencial en el sector material de l'habitatge en els DCGE 9/2013 i 5/2014, de 14 de febrer, als quals es farà l'oportuna referència en aquest fonament jurídic.

Fetes aquestes consideracions i reprenent l'anàlisi del contingut de l'article 149.1.1 CE, abordarem la configuració d'aquest títol competencial des de dues vessants: l'abast de la garantia de la igualtat que conté el precepte i el sentit de les condicions bàsiques a les quals es refereix.

A) Respecte a la garantia d'igualtat que l'article 149.1.1 CE esmenta, la jurisprudència del Tribunal Constitucional expressament ha determinat que són els ciutadans i els grups socials els destinataris d'aquesta igualtat que vol garantir el text constitucional, i no les comunitats autònomes. En aquest sentit, ja la STC 76/1983, de 5 d'agost (FJ 2), va establir que l'article 149.1.1 CE consagra la igualtat dels individus i dels grups socials, però no la de les comunitats autònomes quan sosté que «carece de base constitucional la pretendida igualdad de derechos de las Comunidades Autónomas que sirve de fundamento [...] para cerrar su argumentación. Los artículos que aduce en apoyo de su tesis –9.2, 14, 139.1 y 149.1.1– consagran la igualdad de los individuos y los grupos sociales, pero no las de las Comunidades Autónomas».

En el mateix sentit, la STC 37/1987, de 26 de març (FJ 10), declara que:

«[e]l principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 139.1 y 149.1.1 de la Constitución ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico

uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales.»

La STC 61/1997 (FJ 7) confirmarà aquesta interpretació jurisprudencial per bé que, a l'efecte de situar l'article 149.1.1 CE en «su debido contexto», diferenciarà la igualtat que s'hi estableix del contingut derivat d'altres articles com el 138.2 i el 139.1 CE, atès que aquests darrers són premisses i límits, però no títols competencials.

El legislador estatal, per tant, a través de l'article 149.1.1 CE, no està habilitat per establir una igualtat absoluta i, en conseqüència, no es pot produir un desapoderament de la capacitat normativa de què disposen les comunitats autònomes en aquest àmbit (per tots, DCGE 5/2014, FJ 2.2.B).

Continuant amb la STC 61/1997 (FJ 17.f), també importa destacar la delimitació negativa de la competència estatal quan estableix que «[l]a regulación de las condiciones básicas *ex art.* 149.1.1 CE no puede por sí misma llegar a imponer conductas determinadas a otros Entes públicos, habida cuenta que el destinatario de dicho título competencial es exclusivamente el ciudadano en cuanto titular de derechos y deberes constitucionales».

El Consell s'ha fet ressò d'aquesta interpretació jurisprudencial en diversos dels seus pronunciaments (DCGE 12/2012, de 22 d'agost, FJ 2.3; DCGE 11/2012, FJ 3.4.A) i ha destacat que, tot i que en el règim jurídic dels drets i els deures constitucionals és freqüent la confluència entre la regulació del contingut estricte del dret-deure i la intervenció de l'Administració per garantir l'exercici del dret mateix, cal fer la distinció entre el contingut del dret i la intervenció administrativa, de manera que l'Estat, en virtut de l'article 149.1.1 CE, pot actuar en relació amb la configuració de les condicions bàsiques del dret del ciutadà, però no en la intervenció de l'Administració pública (DCGE 8/2011, FJ 3.5, i DCGE 9/2013, FJ 4).

Així doncs, la fixació per part de l'Estat, *ex article* 149.1.1 CE, d'unes «condicions bàsiques» imposa un límit a la diversitat de posicions jurídiques que pot resultar de l'exercici de les competències pròpies de les comunitats autònomes, acceptant, però, les diferències normatives que puguin derivar-se d'aquest exercici competencial, sempre que es respectin les condicions bàsiques d'igualtat que hagi fixat l'Estat.

B) Una vegada delimitat el concepte d'igualtat, cal examinar l'abast del contingut de les condicions bàsiques a què el mateix article 149.1.1 CE limita l'abast de la competència estatal derivada d'aquest títol competencial.

En aquest punt, la doctrina del Consell s'ha elaborat també coincidint amb el criteri interpretatiu efectuat pel Tribunal Constitucional, de forma principal a la STC 61/1997. Sentència que el DCGE 9/2013 qualifica de «cabdal» i afirma, també, que aquest títol «atribuye al Estado ciertas facultades según el derecho constitucional de que se trate» (FJ 9.a), amb citació de la nombrosa jurisprudència en aquest sentit, qüestió a la qual ja s'havia referit el Consell Consultiu en el citat Dictamen núm. 279 (F IV.3) expressant que «[l]a interpretació, com hem dit, és molt casuística i cal entendre les afirmacions que es fan sense descurar el tema debatut, donat que ha de condicionar el sentit i l'amplitud del precepte. Així, cal parlar especial atenció al dret o deure afectat i, en menor mesura, al règim competencial considerat, atesa la matèria sobre la qual recauen aquests drets o deures».

Posteriorment, en el DCGE 5/2014 es ratifica la doctrina sobre l'abast del títol competencial i la definició de les condicions bàsiques:

«Sobre el títol competencial de l'article 149.1.1 CE, el Tribunal Constitucional, en la seva funció interpretativa, ha desenvolupat una delimitació negativa i positiva sobre l'abast de la competència estatal en aquesta matèria,

en la qual ha posat en relleu que, tot i l'abast que pugui tenir la competència estatal, en cap cas no podrà impedir l'existència d'una diversitat normativa derivada del principi d'autonomia política. Així, des de la primera perspectiva, ha assenyalat que: «[...] 'condiciones básicas' no es sinónimo de 'legislación básica', 'bases' o 'normas básicas'. El art. 149.1.1º CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento –eso sí, entero– de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho [...].» (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7).» (FJ 2)

Mentre que, d'acord amb la segona perspectiva, el Tribunal conclou en la mateixa sentència que:

««las condiciones básicas» hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta.» (STC 61/1997, FJ 8).

En tot cas, cal tenir en compte, com vàrem recordar en el nostre DCGE 8/2011 (FJ 2), que en la mateixa Sentència (FJ 7) el Tribunal va interpretar que el concepte de condicions bàsiques no és equivalent al de bases o legislació bàsica que estableixen altres regles competencials, que les condicions bàsiques «se predican de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan» i que l'article 149.1.1 «sólo presta cobertura a «aquellas condiciones que guarden una estrecha relación directa o inmediata con los derechos que la Constitución reconoce»».

En el DCGE 8/2011 (FJ 3.3), també partint de la STC 61/1997, s'expressa de forma més explícita que les condicions bàsiques:

«es refereixen al «contingut primari del dret», la qual cosa comporta la determinació de «las facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas» o «ciertas premisas o presupuestos previos». En tot cas, aquestes «condicions prèvies» han de ser aquelles que siguin imprescindibles per garantir una igualtat que «no puede consistir en una igualdad formal absoluta». I encara afegeix que escau incloure dins les «condicions bàsiques» esmentades «aquello criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas [les condicions bàsiques], tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho [...], los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho [...], los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho» (FJ 8). Per tant, els criteris establerts per aquesta jurisprudència constitucional ens hauran de servir per determinar la raonabilitat o no de la seva invocació.»

Els mateixos criteris seran reproduïts posteriorment en la jurisprudència constitucional, com ara a les STC 141/2014, d'11 de setembre (FJ 5.B); 54/2017, d'11 de maig (FJ 7.c), o 13/2018 (FJ 3).

Com a corollari de tot l'exposat, pot ser d'utilitat transcriure, pel que ara interessa, la més recent STC 65/2020, de 18 de juny, en el seu fonament jurídic 7, que dedi-

ca el seu apartat *E* a definir l'abast i el contingut de la competència estatal de l'article 149.1.1 CE confirmant i sintetitzant jurisprudència anterior en els termes següents:

«el art. 149.1.1 CE: (i) no reserva al Estado un ámbito material sino que lo habilita a condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas con el fin de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales; (ii) no responde a la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo; (iii) no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica; (iv) se limita al establecimiento de las condiciones básicas imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad, por lo que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho o deber de que se trate; y (v) en ausencia de normativa estatal introduciendo dichas condiciones básicas, las comunidades autónomas podrán ejercer sus competencias sin impedimentos y sin por ello vulnerar el art. 149.1.1 CE.»

Finalment, i per cloure aquest apartat, cal fer esment de la doctrina constitucional específica sobre l'article 149.1.1 CE en relació amb l'àmbit sectorial material de l'habitatge, i en concret de la STC 152/1988 (FJ 2).

El pronunciament esmentat declara que la competència estatal basant-se en aquest títol competencial s'ha d'instrumentar a través de competències pròpies, sense envair les autonòmiques, en els termes següents:

«Por lo que se refiere al art. 149.1.1, éste faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. [...] En otros términos, como declaramos en nuestra STC 146/1986, de 25 de noviembre «la persecución del interés general –en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles– se ha de materializar ‘a través de’, no ‘a pesar de’ los sistemas de reparto de competencias articulados en la CE» (Fundamento Jurídico 3), de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto «debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales» (fundamento jurídico 4).»

4. A continuació examinarem la competència estatal derivada de l'article 149.1.13 CE, atès que, com hem exposat en l'apartat anterior, és l'altre títol invocat per la Llei conjuntament i sense distinció amb l'article 149.1.1 CE per dur a terme la regulació que conté i emparar, d'aquesta manera, gran part dels preceptes objecte de Dictamen.

Com és sabut, aquest precepte reserva a l'Estat la competència exclusiva per determinar les bases i la coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. Al respecte, com recordàvem en el DCGE 18/2010, de 19 de juliol (FJ 3), la jurisprudència constitucional ha realitzat la comprensió d'aquesta matèria com a «ordenació general de l'economia», concepció que resulta molt més àmplia que la versió literal del precepte constitucional.

Aquesta interpretació comporta que l'Estat pugui establir les línies generals de direcció de la política econòmica i prendre decisions bàsiques no només sobre la política econòmica general sinó també sobre l'ordenació dels diversos sectors econòmics, inclosos aquells que han estat atribuïts en l'Estatut a la Generalitat de Catalunya amb caràcter exclusiu, com és el cas de l'habitatge, com veurem seguidament.

Dit això, per tal de delimitar el cànon competencial, exposarem molt succintament l'abast d'aquest títol de conformitat amb la jurisprudència constitucional i la nostra doctrina consultiva i, específicament pel que ara interessa, la seva projecció en el sector material de l'habitatge.

En primer lloc, i referint-nos a la doctrina constitucional, l'abast d'aquest títol competencial transversal en favor de l'Estat ha estat objecte d'una nombrosa i ex-

haustiva interpretació per part del Tribunal Constitucional. D'entre les diverses sentències emeses, podem fer-nos ressò, per totes, de la STC 15/2018, de 22 de febrer (FJ 5), que, citant-ne i remetent-se a d'altres (STC 141/2014; 186/1988, de 17 d'octubre; 197/1996, de 28 de novembre; 34/2013, de 14 de febrer, i 21/1999, de 25 de febrer), resumeix la doctrina del Tribunal respecte de la regla competencial de l'article 149.1.13 CE en els termes que s'exposen a continuació:

a) La competència de l'article 149.1.13 CE atribueix a l'Estat les bases i la coordinació de la planificació de l'activitat econòmica, entesa com a competència per a l'ordenació general de l'economia.

b) Aquesta competència respon al principi d'unitat econòmica, i comprèn la definició de les línies d'actuació encaminades a aconseguir els objectius de política econòmica global o sectorial fixats per la Constitució mateixa, així com per a l'adopció de mesures precises per garantir la seva realització.

c) Es tracta d'una regla de caràcter transversal en l'ordre econòmic que respon a la necessària coherència de la política econòmica i que exigeix decisions unitàries que assegurin el tractament uniforme de determinats problemes amb la finalitat d'aconseguir els dits objectius i que eviti, donada la interdependència de les actuacions portades a terme a diferents parts del territori, que es produeixin resultats disfuncionals i disgregadors.

d) Aquesta competència comprèn no només les bases sinó també la coordinació, de manera que correspon a l'Estat una facultat que pressuposa lògicament l'existència de competències autonòmiques que han de ser respectades, i amb la qual persegueix, en essència, la integració de les diverses parts del sistema en el seu conjunt mitjançant l'adopció, per part de l'Estat, de mitjans i sistemes de relació, bé després de la intervenció econòmica o bé de caràcter preventiu per assegurar la informació recíproca, l'homogeneïtat tècnica en certs aspectes i l'acció conjunta de les autoritats estatals i autonòmiques en l'exercici de les competències respectives.

e) Com a regla transversal en l'ordre econòmic, es projecta sobre els diferents sectors de l'economia, però amb el matís que les normes estatals dictades a l'empara d'aquest títol poden fixar les línies directrius i els criteris globals d'ordenació de sectors econòmics concrets, així com la previsió d'accions o mesures singulars que siguin necessàries per assolir les finalitats proposades dins de l'ordenació de cada sector.

f) De l'anterior deriva que no tota mesura, pel simple fet de tenir incidència econòmica, pot incardinar-se en aquest títol, essent necessari que tingui una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, ja que, de no ser així, es buidaria de contingut una matèria i un títol competencial més específics.

Partint d'aquesta caracterització, la doctrina del Consell, elaborada principalment sobre la base de la consideració de la jurisprudència constitucional, ha insistit, però, en la necessitat d'una interpretació restrictiva de l'abast del dit títol transversal, com es posa de manifest en el DCGE 1/2022, de 14 de febrer (FJ 4.2.B), al qual ens remetem.

A aquest efecte i per tal d'evitar el potencial expansiu de la competència estatal *ex* article 149.1.13 CE, que podria buidar competències de la comunitat autònoma, el Consell és especialment curós en exigir la doble condició fixada per la doctrina constitucional: en primer lloc, les mesures adoptades en l'exercici d'aquesta competència han de tenir caràcter directament econòmic i, en segon lloc, han de presentar una incidència directa i significativa en l'economia. I, a més, ha insistit en el fet que si no es dona la doble condició esmentada, el títol competencial prevalent serà el de caràcter sectorial i no resultarà aplicable el títol estatal horitzontal.

Finalment, i en tot cas, si després d'aplicar el test d'incidència directa i significativa en l'economia, resulta que efectivament es considera que es donen aquests requisits, la mesura estatal dictada a l'empara de l'article 149.1.13 CE ha de deixar un marge d'actuació substantiu a la comunitat autònoma, ja que l'Estat no pot esgotar

la matèria i deixar buida de contingut la competència autonòmica atribuïda estatutàriament.

Pel que ara interessa, i quant a la incidència d'aquest títol competencial en el sector material de l'habitatge, la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 152/1988; 59/1995 de 17 de març, FJ 4, o 61/1997, FJ 24.d) l'ha centrat inicialment en les polítiques de promoció de l'habitatge, per la connexió entre el mercat immobiliari i l'economia, admetent, però, la competència exclusiva de les comunitats autònomes en aquest sector (DCGE 8/2011, FJ 3.3).

Així, a títol d'exemple, la STC 61/1997 (FJ 24.d), recollint el que disposava la STC 152/1988, i per contrast amb el supòsit que allà es va tractar, reconeix aquesta intervenció perquè:

«la conexión del sector vivienda y la actividad promocional con la política económica general puede quedar suficientemente acreditada «en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor económico y, en especial, como instrumento generador de empleo» (fundamento jurídico 2º), encontrándose, por tanto, justificada la regulación estatal de los correspondientes instrumentos de financiación cuando se trate con ello de «asegurar el mantenimiento de unas inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general que, en otro caso, se revelaría difícilmente viable» (fundamento jurídico 4º).»

Recentment, el Tribunal Constitucional ha analitzat en diverses sentències l'articulació de les competències autonòmiques exclusives en matèria d'habitatge amb les normes estatals emparades en la competència en matèria de bases de la planificació general de l'economia que persegueixen la protecció de persones en situació de vulnerabilitat i l'adequat funcionament del mercat hipotecari.

Entre aquestes, com hem dit, referides específicament al mercat hipotecari, podem fer esment de la STC 93/2015, on el Tribunal reitera que la regulació del sector de l'habitatge és un «subsector importante de la economía, admitiéndose como constitucionalmente legítimo que, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las Comunidades Autónomas, el Estado señale, si lo considera necesario, ciertas líneas directrices de la ordenación de este segmento de la economía». En aquest pronunciament, considera que les mesures estatals emparades en l'article 149.1.13 CE que pretenien garantir l'efectivitat del dret a l'habitatge i el correcte funcionament del sistema financer constitueixen «elementos básicos de la regulación del sector de la vivienda», que no esgotaven la competència autonòmica en matèria d'habitatge, «que sigue intacta en gran medida porque puede ser ejercida a través de todo tipo de regulaciones que estén desligadas del mercado hipotecario» (FJ 17). En el mateix sentit es pronuncia la STC 16/2018 (FJ 12).

Finalment, en la STC 21/2019, de 14 de febrer, i en matèria de regulació de suspensió de desnonaments per impagament del lloguer, es disposa, en favor de la competència autonòmica en matèria d'habitatge que:

«por lo que se refiere a la suspensión del desahucio por impago de alquiler del artículo 20.2 de la Ley aragonesa, constatamos que sirve a idéntica finalidad, que es salvaguardar el derecho a la vivienda de personas en situación de especial vulnerabilidad cuando el arrendador sea: (i) un gran propietario de viviendas o (ii) una persona jurídica que haya adquirido la vivienda tras el inicio de la crisis inmobiliaria y en determinadas circunstancias especificadas por la norma. Por tanto, se trata de una norma protectora, dictada por la Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia en materia de vivienda (art. 71.10 EAAr), que no menoscaba las competencias estatales derivadas del artículo 149.1.13 CE, puesto que no afecta al mercado hipotecario ni, por consiguiente, perturba la estabilidad de este subsector decisivo para el sector financiero y para la actividad económica general (STC 93/2015, FJ 17).» (FJ 6)

Per concloure aquest apartat i quant a la doctrina d'aquest Consell relativa a la incidència de l'article 149.1.13 CE en l'àmbit de la competència exclusiva autonòmica sobre habitatge, hem de fer referència als DCGE 8/2011 (FJ 2.3) i 9/2013 (FJ 2.3), que es remet a l'anterior. En aquests dos pronunciaments ens vàrem fer ressò de la jurisprudència constitucional en matèria de les polítiques de promoció de l'habitatge, que hem exposat, però no obstant això vàrem posar de manifest, citant, també, diverses sentències del Tribunal Constitucional i recordant la doctrina consultiva consolidada sobre aquest precepte constitucional, que no habilita l'Estat per fomentar qualsevol activitat en matèria d'habitatge regulant-la directament. Ans al contrari, el títol esmentat no pot incloure qualsevol acció de naturalesa econòmica sinó només aquelles que tinguin una incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica general, perquè, en cas contrari, es buidaria de contingut una matèria i un títol competencial més específics (STC 21/1999, FJ 5, que cita les STC 186/1988 i 133/1997, de 16 de juliol).

5. En darrer terme, com ja hem assenyalat en el fonament jurídic primer, farem menció dels altres títols competencials continguts en la disposició final setena de la Llei, pel que fa als preceptes sol·licitats, com també als títols adduïts pels sol·licitants en els escrits de petició.

En efecte, l'apartat 2.a de la disposició final setena esmentada empara la regulació, entre d'altres, dels articles 32 a 36 i la disposició final primera objecte de dictamen en l'article 149.1.8 CE. Quant als primers, del seu contingut, la seva naturalesa (formen part del capítol II del títol IV, relatiu a la informació i transparència en matèria d'habitatge i sòl) i la seva finalitat es desprèn clarament que no tenen cabuda en l'àmbit material propi de l'article 149.1.8 CE (legislació civil, regles d'aplicació i eficàcia de les normes jurídiques i relacions juridicocivils relatives a les formes de matrimoni, ordenació dels registres i instruments públics, bases de les obligacions contractuals, normes per resoldre els conflictes de lleis i determinació de les fonts del dret). De fet, d'acord amb el preàmbul de la Llei, el títol IV de la norma té com a objecte «asegurar el adecuado funcionamiento del mercado de la vivienda y el acceso a la información, en determinados ámbitos que son estratégicos para la definición de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (apt. III).

Entenem, per tant, que l'empara dels articles 32 a 36 en l'article 149.1.8 CE, com ja hem apuntat en el fonament jurídic precedent, pot ser un error derivat de la supressió dels inicials preceptes del projecte de llei en el seu pas al text final de la Llei durant la tramitació parlamentària. En efecte, els articles 32 a 36 del projecte de llei (BOCG-Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 89-1, de 18 de febrer de 2022), relatius al règim jurídic de la percepció de quantitats a compte del preu abans o durant la construcció d'habitatges per reforçar la protecció dels adquirents, trobaven habilitació, segons la disposició final setena, en l'article 149.1.8 CE, mentre que els articles 39 a 43 (actuals art. 32 a 36 de la Llei 12/2023) ho feien en els títols dels articles 149.1.1 i 149.1.13 CE. En la tramitació del projecte de llei i fruit de les esmenes presentades (BOCG-Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 89-3, de 27 de maig de 2022) es van suprimir els articles 32 a 36, com en dona compte l'informe de la ponència (BOCG-Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 89-4, de 24 d'abril de 2023), però aquesta modificació i el canvi de numeració subsegüent no es va traslladar ni a la disposició final setena de l'informe de la ponència ni a la mateixa disposició de la Llei vigent.

Tenint en compte això, i en la mesura que la disposició final primera, que és l'altre precepte sol·licitat que preveu la seva habilitació en l'article 149.1.8 CE, no és qüestionada per motius competencials, no ens detindrem en aquest fonament jurídic en l'exposició del paràmetre derivat d'aquest precepte constitucional, sens perjudici de la referència que s'hi pugui fer, si escau, a l'hora d'analitzar els preceptes concrets en els propers fonaments jurídics.

Respecte dels altres títols competencials invocats pels peticionaris i, en concret, l'article 123.e EAC (competència exclusiva de la Generalitat en matèria de regulació de la informació en matèria de consumidors i usuaris), en relació amb els articles 30 i 31 de la Llei objecte de dictamen, i l'article 84.2.b EAC (competència local pròpia en la planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial), pel que fa a la disposició transitòria primera de la Llei, es tractaran amb caràcter preliminar en ocasió de l'anàlisi concreta dels preceptes esmentats que s'efectuarà en el fonament jurídic tercer d'aquest Dictamen.

En aquest mateix fonament jurídic tercer es farà també menció a la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'urbanisme *ex* article 149.5 EAC, matèria i títol competencial que, tot i no ser allegat en la petició, considerem que pot veure's afectat per la regulació continguda en l'article 15 de la norma dictaminada.

Tercer. L'examen de l'adequació al marc constitucional i estatutari de distribució de competències dels preceptes sol·licitats

En aquest fonament jurídic, com hem avançat, examinarem els preceptes que generen dubtes de caire competencial en els peticionaris per tal de dilucidar si respecten la distribució constitucional i estatutària de competències. Per ferho, el nostre examen seguirà l'ordre sistemàtic dels preceptes qüestionats en la Llei 12/2023, agrupats d'acord amb la seva inserció en els títols corresponents i, finalment, clourem el fonament amb l'anàlisi de la disposició transitòria primera.

1. Començarem amb l'examen dels articles sol·licitats ubicats en el títol preliminar («Disposiciones generales») de la Llei 12/2023, això és, l'article 2, que concreta les finalitats de les polítiques públiques d'habitatge, i l'article 4, sobre serveis d'interès general en aquest àmbit.

D'acord amb el preàmbul de la Llei, en aquest títol, entre d'altres, es configuren les polítiques destinades a satisfer «el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada como un servicio de interés general, tanto mediante la creación y gestión de parques públicos de vivienda como a través de aquellas actuaciones, públicas y privadas, que tengan por objetivo la provisión de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública». Així, considera que, d'una banda, per complir el mandat previst a l'article 47 CE, les administracions competents han de desenvolupar els seus parcs públics d'habitatge per destinar-los prioritàriament a satisfer la necessitat d'habitatge dels col·lectius «más desfavorecidos, en situaciones de vulnerabilidad o exclusión social y, con carácter general, de todos aquellos que tengan dificultades de acceso a la vivienda en el mercado». I, d'una altra, les polítiques públiques en aquest àmbit han d'afavorir una oferta «suficiente y adecuada de vivienda, que responda a la demanda existente y permita el equilibrio del mercado, asegurando la transparencia y adecuado funcionamiento del mismo» (apt. III).

A) Article 2. Finalitats de les polítiques públiques d'habitatge

L'article 2 delimita les finalitats comunes de l'acció dels poders públics en matèria d'habitatge, en l'àmbit de les seves competències. En concret, detalla fins a vint finalitats que han d'orientar les polítiques públiques d'habitatge, com són, a títol il·lustratiu, l'efectivitat dels drets d'accés en condicions assequibles a un habitatge digne i adequat (apt. a); promoure l'ús i el gaudi efectiu de l'habitatge, així com el seu manteniment, conservació i, si escau, rehabilitació i millora (apt. b); assegurar l'habitabilitat dels habitatges (apt. c); fomentar la col·laboració interadministrativa (apt. d); protegir l'estabilitat i la seguretat jurídica en la propietat, l'ús i el gaudi de l'habitatge, amb especial atenció a determinades persones i col·lectius en situació o risc de vulnerabilitat (apt. e); afavorir el desenvolupament, la gestió i el manteniment dels parcs públics d'habitatge (apt. f); impulsar la rehabilitació i millora dels habitatges, tant en el parc públic com en el privat i l'existència d'una oferta suficient i adequada d'habitatge de lloguer a preus assequibles (apts. g i h); donar suport a parcs

socials d'habitatge d'entitats del tercer sector (apt. *i*); buscar la màxima eficiència en la gestió de recursos disponibles per afavorir l'accés a un habitatge digne i adequat i controlar i garantir l'ús responsable de recursos públics suficients per complir els objectius de la política d'habitatge (apts. *j* i *o*); protegir els drets bàsics i els interessos legítims en les operacions de compra i arrendament d'habitatge, delimitant les responsabilitats i assegurant l'accés a informació suficient i adequada (apt. *k*); eliminar qualsevol forma de discriminació en l'accés i el gaudi de l'habitatge, assegurant la integració, inclusió i cohesió social i territorial en les actuacions i mesures de política d'habitatge (apt. *l*); garantir la igualtat, des de la perspectiva de gènere, edat, capacitat i perspectiva territorial en totes les polítiques i accions en matèria d'habitatge (apt. *n*); impulsar l'accessibilitat universal en el parc d'habitatge, assegurant la seva efectivitat en els nous habitatges i adoptant mesures per resoldre les necessitats sobrevingudes en el parc d'habitatge preexistent (apt. *m*); adoptar mesures per identificar i prevenir la retenció especulativa, la segregació residencial, la sobreocupació, l'exclusió residencial greu i la degradació del parc d'habitatge existent (apt. *n*), i potenciar l'economia social (apt. *s*).

Els diputats sol·licitants consideren que aquest precepte obvia les comunitats autònomes com a titulars en les competències sectorials d'habitatge i, per tant, les competents per determinar les finalitats de les polítiques públiques en aquest àmbit.

En efecte, en la mesura que l'article 137 EAC atribueix en exclusiva a la Generalitat la competència en matèria d'habitatge, mitjançant la qual ha de poder establir polítiques pròpies (art. 110.1 EAC) i, en concret, li correspon, entre d'altres, la planificació i l'ordenació de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial (apt. 1.a) i l'establiment de les prioritats i els objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques en aquest àmbit (apt. 1.b), cap altra administració és la competent per formular les finalitats de les polítiques públiques en matèria d'habitatge a Catalunya. De fet, finalitats semblants estan previstes a l'article 2 de la Llei 18/2007 i són vigents a Catalunya des d'aquella data. Per tant, que l'Estat estableixi unes «finalitats comunes» de l'acció dels poders públics en matèria d'habitatge suposa una suplantació en l'actuació que l'article 137 EAC, en relació amb l'article 110.1 EAC, atribueix en exclusiva a la Generalitat: únicament a ella li correspon establir les prioritats i els objectius per tal com és qui té atribuïda en exclusiva la regulació material del sector.

Aquesta conclusió no l'enerva la invocació per part de l'Estat de l'article 149.1.1 CE –aquí no té cap joc l'article 149.1.13 CE segons ha estat caracteritzat en el fonament jurídic segon, ja que l'article 2 analitzat no conté mesures de caràcter econòmic ni presenta una incidència directa i significativa en l'economia– en tant que, des d'aquest precepte, es poden regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici dels drets i en el compliment de les obligacions però no permet, en canvi, imposar conductes determinades a altres poders públics car el destinatari d'aquell títol competencial és exclusivament el ciutadà quant a titular de drets i deures. Ho hem afirmat així, entre d'altres, en el DCGE 8/2011 (FJ 3.5), recollint la doctrina del Tribunal Constitucional al respecte (STC 61/1997, FJ 17.f), com s'ha exposat en el fonament anterior. Certament, quan l'article 2 estableix les «finalitats comunes» de l'acció dels poders públics en matèria d'habitatge no regula les condicions bàsiques de cap dret sinó que formula un mandat a les comunitats autònomes que prefigura el model de les polítiques públiques que elles han de dur a terme i condiciona, sense trobar empara en l'article 149.1.1 CE, la seva facultat per establir polítiques pròpies en un sector material sobre el qual tenen competències exclusives.

La conclusió anterior afecta l'article 2 en els seus apartats *c*, *d*, *e*, *f*, *g*, *h*, *i*, *j*, *m*, *n*, *o*, *p*, *q*, *r* i *s* pel fet de pretendre imposar un model que només correspon preveure a la Generalitat. En aquests apartats, el legislador estatal estableix els objectius que han d'orientar les polítiques públiques d'habitatge però no s'albira la seva relació amb les facultats elementals, els límits essencials, els deures fonamentals o les pres-

tacions bàsiques del dret a l'habitatge que podria emparar la competència estatal *ex* article 149.1.1 CE.

Tanmateix, algunes de les exposades com a finalitats en l'article examinat no constitueixen pròpiament mandats dirigits a les comunitats autònomes sinó que es formulen, efectivament, com a condicions bàsiques per garantir la igualtat de tots els espanyols en l'exercici del dret a l'habitatge previst en l'article 47 CE. Seria el cas de les previsions dirigides a garantir l'efectivitat dels drets d'accés en condicions assequibles a un habitatge digne i adequat (apt. *a*); a promoure l'ús i el gaudi efectiu de l'habitatge, així com el manteniment, la conservació i, si escau, la rehabilitació i millora (apt. *b*) –aquestes dues primeres connectades amb l'article 7, com veurem en efectuar el seu examen–; a protegir els drets bàsics i els interessos legítims en les operacions de compra i arrendament d'habitatge, delimitant les responsabilitats i assegurant l'accés a informació suficient i adequada (apt. *k*); a eliminar qualsevol forma de discriminació en l'accés i el gaudi de l'habitatge, assegurant la integració, inclusió i cohesió social i territorial en les actuacions i mesures de política d'habitatge (apt. *l*), i a garantir la igualtat, des de la perspectiva de gènere, edat, capacitat i perspectiva territorial en totes les polítiques i accions en matèria d'habitatge (apt. *ñ*). Aquestes sí que són condicions bàsiques de garantia de la igualtat en l'exercici del dret a l'habitatge, i no finalitats que s'imposin sobre les polítiques públiques que correspon determinar a cada comunitat autònoma, de manera que troben empara en la competència de l'Estat prevista en l'article 149.1.1 CE i no vulneren les competències de la Generalitat *ex* article 137.1 EAC.

En conclusió, per les raons exposades, l'article 2 de la Llei 12/2023, a excepció dels seus apartats *a*, *b*, *k*, *l* i *ñ*, vulnera la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge, reconeguda a l'article 137.1 EAC, i no troba empara en l'article 149.1.1 CE.

B) Article 4. Serveis d'interès general

L'article 4, en el seu primer apartat, estableix que, a l'efecte de l'orientació del finançament públic, es consideren serveis d'interès general «los determinados por las administraciones competentes en la materia» i, en l'àmbit de competència estatal o de col·laboració de l'Estat amb la resta d'administracions, els detallats en els seus apartats *a*, *b* i *c*, que comprenen, respectivament, el desenvolupament d'actuacions necessàries per a la creació, ampliació, conservació i millora del parc públic d'habitatges per part de les administracions competents; les activitats públiques o privades de construcció o rehabilitació d'habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública que fixi un preu màxim de venda i lloguer, i el desenvolupament d'actuacions necessàries per part de les administracions competents adreçades a promoure la millora de les condicions d'habitabilitat, accessibilitat o eficiència energètica dels edificis d'habitatges.

En el segon apartat del precepte s'afegeix que els serveis d'interès general podran ser executats de manera directa per les administracions públiques o els seus ens instrumentals o dependents, o bé a través d'acords amb els propietaris, entitats del tercer sector i de l'economia social o a través de fórmules de col·laboració públicoprivada.

Els peticionaris, en l'escrit complementari de la sol·licitud, afirmen que són les comunitats autònomes les competents per «manifestar els serveis relacionats amb l'habitatge que tinguin el caràcter d'interès general» i afegeixen que l'Estat no disposa de competència per establir aquesta relació, ja que no trobaria encaix en l'article 149.1.1 CE.

La justificació d'aquest article que s'efectua en el preàmbul de la norma és la de configurar com a servei d'interès general les polítiques destinades a satisfer el dret d'accés a un habitatge digne i adequat, ja sigui mitjançant la creació i gestió de parcs públics d'habitatge com a través d'aquelles actuacions, públiques i privades, que tin-

guin per objectiu la provisió d'habitatge sotmès a algun règim de protecció pública. S'especifica que les polítiques públiques en matèria d'habitatge han d'orientar-se des d'una doble perspectiva: d'una banda, és imprescindible per donar compliment al mandat de l'article 47 CE, que les administracions territorials competents desenvolupin els seus respectius parcs públics d'habitatge per destinar-los, amb caràcter prioritari, a satisfer la necessitat d'habitatge d'aquells col·lectius més desfavorits, en situacions de vulnerabilitat o exclusió social i, amb caràcter general, de tots aquells que tinguin dificultats d'accés a l'habitatge en condicions de mercat. Així, considera que les polítiques públiques han d'afavorir l'existència d'una oferta suficient i adequada d'habitatge, que respongui a la demanda existent i permeti l'equilibri del mercat, assegurant-ne la transparència i l'adequat funcionament (apt. III).

Serà, doncs, en aquest context que procedirem a l'examen d'aquest article, realitzant amb caràcter previ diverses consideracions que es desprenen de l'apartat primer del precepte. La primera, que la definició de serveis d'interès general es realitza a l'efecte de l'orientació del finançament públic estatal i com a element clau de la cohesió econòmica, social i territorial. Aquesta definició pel que fa al finançament públic deriva no només del seu reconeixement exprés en el precepte, sinó també del contingut dels serveis d'interès general que hi defineix: el desenvolupament d'actuacions necessàries per a la creació, ampliació, conservació i millora del parc públic d'habitatges per part de les administracions competents; les activitats públiques o privades de construcció o rehabilitació d'habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública que fixi un preu màxim de venda i lloguer, i el desenvolupament d'actuacions necessàries per part de les administracions competents adreçades a promoure la millora de les condicions d'habitabilitat, accessibilitat o eficiència energètica dels edificis d'habitatges.

En segon lloc, cal destacar el reconeixement en el mateix precepte que tindran aquesta consideració de serveis d'interès general aquells que hagin estat determinats per les administracions competents en la matèria, respectant la legislació desenvolupada per les comunitats autònomes.

I, a l'últim, especificant que aquells que es defineixen als apartats *a*, *b* i *c* del mateix paràgraf ho seran o bé només en l'àmbit de la competència estatal o bé en l'àmbit de col·laboració (per tant, potestativa) de l'Estat amb altres administracions.

És convenient recordar, en aquest punt, a títol il·lustratiu, que la Llei catalana 18/2007, i en concret, el seu article 4 (títol preliminar), configura, en l'apartat 1, com a servei d'interès general, el conjunt d'activitats vinculades amb el proveïment d'habitatges destinats a polítiques socials amb l'objectiu d'assegurar un habitatge digne i adequat per a tots els ciutadans i, en l'apartat 2, especifica que, a l'efecte de l'homologació amb la normativa europea en matèria d'habitatge, tenen la condició d'habitatges socials aquells que la mateixa Llei defineix com a destinats a polítiques socials, tant si són resultat de processos de nova construcció o de rehabilitació com si s'obtenen en virtut de programes socials de mediació i cessió.

Dit això, la definició en l'apartat 1 de l'article 4 d'uns serveis que es qualifiquen d'interès general com a criteri encaminat a orientar, únicament i exclusiva, el finançament públic estatal no mereix cap retret d'inconstitucionalitat o antiestatutarietat, si bé, en qualsevol cas, l'activitat de foment que impulsi l'Estat seguint les directrius del precepte dictaminat no podrà desenvolupar-se al marge del sistema de distribució de competències que es deriva de la Constitució i dels estatuts d'autonomia. Per tant, haurà de ser respectuosa amb la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge com també amb el que preveu l'article 114.2 EAC en consonància amb la jurisprudència constitucional (per totes, STC 13/1992, de 6 de febrer).

En la mesura que el precepte també reconeix com a serveis d'interès general els que determini l'administració competent en la matèria i especifica que aquells que es defineixen als apartats *a*, *b* i *c* del paràgraf primer ho seran només en l'àmbit de la competència estatal o de col·laboració de l'Estat amb altres administracions, no

s'aprecia tampoc cap vulneració competencial autonòmica i queda preservada la competència en matèria d'habitatge de la Generalitat *ex* article 137.1 EAC.

Respecte a l'apartat 2 de l'article 4, per la seva vinculació amb l'apartat 1 en la mesura que concreta les formes d'execució dels serveis que s'hi preveuen, li són aplicables les mateixes consideracions que hem efectuat i que ens porten a idèntica conclusió de conformitat constitucional i estatutària.

2. Article 7. Principis rectors de la garantia de la funció social de l'habitatge

Quant al títol I de la Llei, dedicat a la funció social i règim jurídic de l'habitatge, els peticionaris adrecen els seus dubtes a l'article 7, que estableix els principis rectors de la garantia de la funció social de l'habitatge.

La resta de preceptes del títol s'agrupen en dos capítols, dedicats, respectivament, a regular l'estatut bàsic del ciutadà en relació amb l'habitatge (art. 8 i 9) i el règim jurídic bàsic del dret de propietat de l'habitatge (art. 10 i 11).

El precepte qüestionat, en el seu primer apartat, indica que correspon a les administracions públiques competents el deure de vetllar per promoure les condicions necessàries per garantir l'exercici efectiu del dret a un habitatge digne i adequat previst a l'article 47 CE «en condiciones asequibles y con especial atención a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo, a través del estatuto de derechos y deberes asociados a la vivienda, en los términos dispuestos en la presente ley», considerant que l'habitatge compleix una funció social atès que constitueix un «bien destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de las personas, familias y unidades de convivencia».

Per al compliment d'això anterior, els poders públics, en l'àmbit de les seves competències, han d'articular els mecanismes efectius per assegurar «su debida protección, conservación, rehabilitación y mejora, en los términos dispuestos por esta ley y de acuerdo con la legislación y normativa vigente en materia de vivienda» (art. 7.2).

Sobre aquest precepte ara examinat, l'escrit complementari de la petició indica que les comunitats autònomes, en exercici de la seva competència exclusiva, en virtut de l'article 137 EAC en el cas de Catalunya, han dictat els principis de la funció social de la propietat en relació amb l'habitatge «essent validat pel Tribunal Constitucional», de manera que les qüestions que s'hi relacionen «haurien de tenir una visió supletòria respecte a la relació establerta per les Comunitats Autònomes».

Els dubtes d'estatutarietat i constitucionalitat plantejats pels peticionaris afecten tan sols un únic article del títol I de la Llei, l'article 7, sense que la resta d'articles dels capítols I i II del mateix títol hagin estat objecte de cap tipus de retret.

Prèviament a entrar en l'anàlisi concreta de l'article 7, i a efectes merament il·lustratius, atès que la legislació no és paràmetre per al nostre pronunciament, hem de referir-nos al fet que el contingut dels principis rectors de la norma estatal ja es troba en la Llei catalana 18/2007.

Així es desprèn de la regulació continguda en la Llei catalana sobre el seu objecte (art. 1), les finalitats a les quals s'adreça (art. 2), el catàleg de definicions (art. 3), la consideració de les polítiques socials vinculades amb el proveïment d'habitatge com a servei d'interès general (art. 4) o el compliment de la funció social de la propietat de l'habitatge (art. 5).

Dit això, procedirem a examinar si en l'àmbit de les seves competències, el legislador estatal pot establir en l'article 7 aquests principis rectors de la garantia de la funció social de l'habitatge emparant-se en l'article 149.1.1 i .13 CE, segons indica la disposició final setena de la Llei.

Cal descartar d'entrada la competència *ex* article 149.1.13 CE. D'una simple lectura del precepte que estem examinant es desprèn amb claredat que no s'incardina en l'àmbit de l'ordenació general de l'economia ni de l'ordenació del subsector de l'habitatge, sinó que més aviat s'ubica en l'òrbita de la garantia del dret de l'accés a

l'habitatge, perspectiva des de la qual cal examinar-lo, i que competencialment ens situa en l'article 149.1.1 CE.

Arribats a aquest punt, hem de constatar la similitud entre aquest precepte i el contingut de les lletres *a* i *b* de l'article 2 de la Llei 12/2023, si bé en aquell cas les seves previsions estan formulades com a finalitats de les polítiques públiques d'habitatge i ara, en l'article 7, es modulen i es fixen com a principis rectors de la garantia de la funció social de l'habitatge. En conseqüència, les consideracions que hi hem efectuat són d'aplicació a aquesta anàlisi.

Efectivament, hem considerat que les finalitats previstes a les lletres *a* i *b* es formulaven com a condicions bàsiques per garantir la igualtat en l'exercici del dret de l'article 47 CE, en la mesura que, en el primer cas, estaven adreçades a garantir l'efectivitat dels drets d'accés en condicions assequibles a un habitatge digne i adequat i, en el segon cas, a promoure l'ús i el gaudi efectiu de l'habitatge i el seu manteniment, la seva conservació i, si escau, la rehabilitació i millora, i que, per tant no vulneraven les competències de la Generalitat de l'article 137.1 EAC i podien trobar empara en l'article 149.1.1 CE.

A les mateixes conclusions hem d'arribar pel que fa a l'article 7. Amb la formulació d'uns principis de caràcter general, el legislador estatal pretén garantir l'efectivitat de l'exercici del dret a un habitatge digne i adequat, en unes condicions determinades (habitatge assequible, amb especial protecció dels menors –apt. 1–, i un habitatge que estigui protegit, conservat, rehabilitat i, si escau objecte de millora –apt. 2–), respectant així el vessant del mandat de l'article 47 CE als poders públics autonòmics, com a administració pública competent, i la posició jurídica del ciutadà que necessita un lloc on viure.

En el precepte, aquestes condicions es configuren com a contingut imprescindible del dret, i està formulat de manera que no impedeix a les administracions competents, en aquest cas la Generalitat, establir i executar les seves polítiques pròpies en matèria d'habitatge; en conseqüència, no vulnera les competències *ex* article 137.1 EAC.

Per acabar amb l'anàlisi del precepte, cal fer un breu incís a les fórmules de remissió utilitzades pel legislador estatal, en tots dos apartats de l'article, quan utilitza l'expressió «en los términos dispuestos en la presente ley», al final de l'apartat 1, i «en los términos dispuestos por esta ley y de acuerdo con la legislación y normativa vigente en materia de vivienda», al final de l'apartat 2. Cal entendre, en els termes de constitucionalitat i estatutarietat en què hem considerat aquest article, que l'abast d'aquests incisos es circumscriu exclusivament als preceptes de la Llei 12/2023 que han estat sol·licitats i que es declaren en aquest Dictamen com a no contraris a l'Estatut i la Constitució.

En conclusió, per tot el que s'ha exposat, l'article 7 de la Llei 12/2023 troba empara en l'article 149.1.1 CE i no vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 137.1 EAC.

3. En el títol II de la Llei («Acción de los poderes públicos en materia de vivienda»), trobem el següent bloc de preceptes que generen dubtes en els diputats peticionaris, en concret els articles 15 a 19.

En aquest títol es recullen els aspectes fonamentals de l'actuació pública en matèria d'habitatge, es precisen alguns principis vinculats a l'ordenació territorial i urbanística i es regulen les eines bàsiques de la planificació estatal «con plena salvaguarda de la competencia autonómica en esta materia» (apt. III preàmbul).

A) Article 15. Dret d'accés a l'habitatge i ordenació territorial i urbanística

L'article 15 estableix, en el seu apartat primer, una sèrie de criteris que defineix com a bàsics en l'àmbit de l'ordenació territorial i urbanística per assegurar l'efectivitat de les condicions bàsiques d'igualtat en l'exercici dels drets establerts en la Llei. Entre aquests, la Llei preveu mecanismes per ampliar l'oferta d'habitatge so-

cial o dotacional. D'una banda, permet que es qualifiqui com a ús compatible del sòl dotacional l'ús d'habitatge dotacional públic i, d'una altra, admet la possibilitat d'obtenir sòl per a habitatge dotacional o social amb càrrec a actuacions de transformació urbanística (art. 15.1.a).

En les actuacions de reforma o renovació de la urbanització en sòl urbanitzat establertes en l'article 7 del Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana (en endavant, RDL 7/2015) que afectin a entorns residencials, es buscaran fórmules que assegurin la cohesió territorial i atenguin a la realitat social i econòmica de les llars residents «en los términos establecidos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística de las administraciones competentes» (art. 15.2).

Per al desenvolupament d'aquestes actuacions, les comunitats autònomes i els ajuntaments podran acordar justificadament, d'ofici o a petició d'interessat, l'aplicació del procediment de tramitació d'urgència en els instruments de planejament urbanístic «que prevea expresamente la legislación de ordenación territorial y urbanística que corresponda» (art. 15.4).

L'apartat 3 del mateix precepte preveu que en la regulació dels usos en entorns residencials en el medi urbà la legislació sobre ordenació territorial i urbanística «establecerá instrumentos efectivos para asegurar el equilibrio, preservar la calidad de vida y el acceso a la vivienda, y asegurar el cumplimiento del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible recogido en el artículo 3 [RDL 7/2015]».

Els diputats peticionaris entenen que el contingut d'aquest article 15 és competència exclusiva de la Generalitat en virtut de l'article 137 EAC.

Com hem avançat en el fonament jurídic anterior, tot i que els sol·licitants no en fan menció, considerem que el precepte ara examinat, en la mesura que estableix diversos criteris amb incidència en l'ordenació territorial i urbanística, s'insereix de forma prevalent en l'àmbit material de l'urbanisme, competència exclusiva de la Generalitat *ex* article 149.5 EAC, sens perjudici de la seva relació amb la matèria d'habitatge amb diferent abast en les diverses mesures que conté.

Aquesta competència de la Generalitat també ha estat objecte de tractament per part del Consell de Garanties Estatutàries en diverses ocasions (DCGE 6/2011, de 20 de maig, FJ 3; 8/2011, FJ 2, i 9/2013, FJ 2). I els pronunciaments del Consell ho han estat en el sentit que es tracta d'una competència exclusiva de la Generalitat en la qual l'Estat no disposa de títol competencial específic equivalent, de manera que, com a regla general, aquest darrer no pot intervenir en aquesta matèria, «tant pel que fa a la funció legislativa com a l'executiva, fins al punt que ni tan sols no pot dictar normes de naturalesa supletòria encaminades a integrar les hipotètiques llacunes que es puguin produir en la legislació autonòmica» (DCGE 4/2013, de 7 de maig, FJ 2), com va declarar la coneguda STC 61/1997.

Com hem dit, l'exclusivitat d'aquesta competència està prevista en l'article 149.5 EAC, que incorpora un ampli ventall de facultats, entre les quals, als nostres efectes, podem destacar: «a) La regulació del règim urbanístic del sòl, que inclou, en tot cas, la determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos»; «d) La política de sòl i habitatge, la regulació dels patrimonis públics de sòl i habitatge i el règim de la intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i del subsòl», i «e) La protecció de la legalitat urbanística, que inclou, en tot cas, la inspecció urbanística, les ordres de suspensió d'obres i llicències, les mesures de restauració de la legalitat física alterada, i també la disciplina urbanística».

En el DCGE 6/2011, el Consell va declarar que «és a les comunitats autònomes –en el cas que ens ocupa, a la Generalitat–, i no a l'Estat, a qui correspon fixar normativament les seves polítiques d'ordenació de la ciutat i, amb aquesta finalitat, fer ús de les tècniques i institucions jurídiques que es considerin més adients». I això anterior, sens perjudici que, tal com ha interpretat la doctrina constitucional, la «competència exclusiva en matèria urbanística estigui obligada a «coexistir con

aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material» (STC 61/1997, citada, FJ 5)» (FJ 3).

Amb relació a la incidència que poden tenir les competències estatals en la competència exclusiva sobre urbanisme, afirmàvem en el DCGE 9/2013 (FJ 2.3.C) que el Tribunal Constitucional ha declarat que les més importants són tres: la propietat urbana (art. 149.1.1 CE), l'expropiació forçosa i la responsabilitat administrativa (art. 149.1.18 CE). Admet, però, la incidència puntual de l'article 149.1.13 CE, si bé aquesta només és legítima si la norma en qüestió respon efectivament i estricta a la direcció general de l'economia (STC 112/2013, de 9 de maig, FJ 3). Així, ha afirmat també que quan l'Estat actua amb un títol tan genèric no pot continuar operant, llevat de qualificades excepcions, amb tots els instruments de què disposava amb anterioritat a la descentralització d'aquest, incidint contínuament i diària en una matèria que resta àmpliament fora de la seva competència (STC 213/1994, de 14 de juliol, FJ 10). I en la ja citada STC 61/1997, que:

«[T]al inteligencia restrictiva del art. 149.1.13 CE cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía.» (FJ 36)

D'acord amb això anterior, recordàvem també en el mateix Dictamen que la doctrina constitucional sosté que es tracta d'una competència de caràcter exclusiu i que, per tant, les competències de l'Estat s'han de mantenir dins dels límits que li són propis, i rebutja que «la decisión estatal pretenda hacerse operativa mediante el recurso a figuras y técnicas propiamente urbanísticas, es decir, específicas de la ordenación urbana», ja que «[l]o vedado es, pues, la utilización de técnicas e instrumentos urbanísticos para la consecución de objetivos que se dicen vinculados a las competencias estatales pues, en estos casos, no nos encontramos en el ejercicio de dichas competencias sino en el ámbito propio del urbanismo de competencia exclusiva autonómica y que no puede verse aquí desplazada» (STC 170/2012, de 4 d'octubre, FJ 12).

Com vàrem dir en el nostre DCGE 6/2011 (FJ 3):

«la doctrina establerta pel Tribunal en aquesta jurisprudència ha interpretat que la competència sobre urbanisme és, efectivament, exclusiva i no compartida, de tal manera que a l'Estat li està vedada la regulació del règim jurídic urbanístic. [...] Però el fet que l'Estat disposi d'alguns títols competencials d'aplicació transversal que li permeten condicionar la competència sobre la matèria d'urbanisme, [...] no transforma la competència en compartida. Altrament dit, l'eventual incidència que pugui tenir l'Estat mitjançant aquest últim títol [art. 149.1.13 CE] i d'altres de caràcter horitzontal, en cap cas no pot traslladar la competència sobre l'urbanisme a la lògica del binomi bases-desenvolupament, pròpia de les competències compartides.»

El Tribunal Constitucional ha considerat que l'Estat, dins de l'àmbit de les seves competències, pot delimitar «externament» els usos del sòl i de les edificacions, matèries típicament urbanístiques, per a la garantia i protecció de béns constitucionals, com ara la garantia de la igualtat bàsica en l'accés a l'habitatge i en l'exercici del dret de propietat. I, en aquest sentit:

«puede prohibir edificar en suelo no apto para ello (STC 61/1997, FJ 16) o limitar el tipo de usos y construcciones en los mismos (art. 13 TRLSRU y STC 86/2019, de 20 de junio, FJ 8). Puede incluso imponer obligaciones po-

sitivas, como las de destinar suelo «suficiente» a la transformación urbanística y a usos residenciales y productivos, o porcentajes concretos, y mínimos, a vivienda protegida (art. 20.1 TRLSRU y STC 75/2018, ya citada, FJ 6 A)]. Cuando los usos establecidos por las leyes autonómicas no se ajusten a estas determinaciones, serán inconstitucionales, como ocurrió con ciertas instalaciones y construcciones en la citada STC 86/2019, FJ 8 d). Pero dentro de esos límites u obligaciones marcados por el Estado, la ordenación del territorio y de la ciudad corresponde a las comunidades autónomas (art. 148.1.3 CE) y a los entes locales respectivos en ejercicio de su autonomía (art. 137 CE).» (STC 16/2021, de 28 de gener, FJ 8)

Entrant en l'aplicació concreta del cànon de constitucionalitat i estatutarietat exposat, la lletra *a* de l'apartat primer de l'article 15 suposa una habilitació a les comunitats autònomes per tal que, amb la finalitat d'ampliar l'oferta d'habitatge social o dotacional, els instruments d'ordenació territorial i urbanística puguin establir com a ús compatible dels sòls dotacionals els destinats a la construcció d'habitatges dotacionals públics i l'obtenció de sòl amb destinació a habitatge social amb càrrec a les actuacions de transformació urbanística que prevegin els instruments corresponents.

Tant la possibilitat d'establir com a ús compatible dels sòls dotacionals, el destinat a la construcció d'habitatges dotacionals públics (par. primer, lletra *a*, art. 15.1), com l'actuació consistent en l'obtenció de sòl privat amb destinació a habitatge social o dotacional, amb càrrec a les actuacions de transformació urbanística que prevegin els instruments corresponents (par. segon, lletra *a*, art. 15.1) són normes directrius relatives als usos del sòl que el Tribunal Constitucional (STC 141/2014, FJ 8), ha entès que, per la seva incidència en l'activitat econòmica i l'afectació objectiva en el mercat immobiliari, atès que poden provocar un increment notable de l'oferta d'habitatge social i una situació conjuntural de modificació de preus es poden considerar emparades en l'article 149.1.13 CE.

Per la qual cosa, no s'aprecia cap retret de constitucionalitat en la lletra *a* de l'apartat primer de l'article 15.

Pel que fa a la lletra *b* de l'apartat primer de l'article 15, preveu que l'ordenació territorial i urbanística promourà l'aplicació de tipologies edificatòries i de modalitats d'habitatge i allotjament que s'adaptin a les diferents formes de convivència, habitació i a les exigències del cicle de vida de les llars, atenent, si escau, a la casuística del medi rural, i tot l'anterior amb la finalitat «de adaptar la vivienda a la demanda y facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada».

L'obligatorietat que estableix el precepte de promoure determinades tipologies edificatòries i de modalitats d'habitatge i allotjaments en l'ordenació territorial i urbanística, amb la finalitat d'adaptar l'habitatge a la demanda, com a criteri bàsic, incideix directament en la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria d'urbanisme, per tal com suposa una afectació directa a les polítiques d'ordenació de les ciutats i al model d'ordenació del territori, i no té cobertura en cap dels títols transversals mencionats en la disposició final setena de la Llei. Per la qual cosa cal concloure que la lletra *b* de l'apartat primer de l'article 15 és inconstitucional i antiestatutària atès que vulnera el títol competencial previst a l'article 149.5 EAC.

La lletra *c* de l'apartat primer de l'article 15 fixa la prohibició de modificar la qualificació del sòl urbà com de reserva d'habitatge de protecció pública, si no és que, excepcionalment, es justifiqui la innecessarietat d'aquest tipus d'habitatge o la impossibilitat sobrevinguda d'aquest destí. La norma fa referència a la reserva d'habitatge prevista a l'article 20.1.*b* del RDL 7/2015, modificat per la disposició final quarta de la Llei 12/2023 en el sentit que s'incrementa el percentatge de reserva de sòl destinat a habitatge protegit del 30 al 40% d'edificabilitat residencial prevista per

l'ordenació urbanística en el sòl rural que s'hagi d'incloure en actuacions de nova urbanització i del 10 al 20% en el cas de sòl urbanitzat.

La reserva mínima d'un percentatge de sòl residencial:

«es una línea directriz o criterio global de ordenación, que se basa en la idea de que las viviendas protegidas han de actuar como factor regulador del mercado de la vivienda, persiguiendo la consecución en este ámbito de ciertos objetivos, económicos y sociales; señaladamente, el garantizar el acceso de ciertas capas de la población a una vivienda digna y lograr una moderación o contención de precios, especialmente en los periodos alcistas del ciclo económico, asegurando la existencia de una oferta de viviendas de protección pública que limite y compita con la oferta de vivienda libre. Se trata, por tanto, de una medida normativa que tiene una incidencia clara en la actividad económica. Esta regulación encuentra cobertura, por tanto, en las competencias estatales *ex* artículo 149.1.13 CE, sin que con ello se produzca invasión alguna de las competencias autonómicas.» (STC 141/2014, FJ 8)

D'acord amb aquesta jurisprudència, reiterada posteriorment, entre d'altres, en la STC 75/2018, de 5 de juliol (FJ 6), la regla de reserva mínima de sòl residencial s'incardina també en l'article 149.1.1 CE «que, en atención a la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), consiente imponer, con ciertas salvedades, un sacrificio, carga o deber mínimo de igualación que han de soportar los propietarios del suelo sujeto a urbanización y, en su caso, los empresarios que lleven a cabo la ejecución del planeamiento urbanístico. Es, por tanto, una condición básica tanto del derecho de propiedad (art. 33 CE) como de la libertad de empresa (art. 38 CE)».

Atesa la doctrina constitucional anterior, podem entendre que la prohibició de modificar la qualificació del sòl com de reserva per habitatge protegit pot trobar empara en els esmentats títols competencials de l'Estat, sense vulnerar les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge i urbanisme, tenint especialment en compte que la interdicció està acompanyada d'una mesura de flexibilització que deixa un marge suficient d'actuació a les administracions competents a través dels seus instruments d'ordenació urbanística en la mesura que aquests poden justificar la «innecesariadad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino» i, destacadament, amb «independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial».

Per la qual cosa, cal concloure que la lletra *c* de l'apartat primer de l'article 15 és constitucional perquè està emparada en l'article 149.1.1 i .13 CE i no vulnera la competència d'urbanisme de la Generalitat de l'article 149.5 EAC.

Pel que fa a la lletra *d* de l'apartat primer de l'article 15, amb caràcter general, tal com s'ha exposat, s'ha reconegut la competència de l'Estat per regular els drets i deures dels propietaris del sòl per garantir la igualtat en les condicions de l'exercici del dret de propietat urbana i en el compliment dels deures inherents a la funció social (art. 149.1.1 CE, en relació amb l'art. 33 CE), sempre que aquesta regulació no impliqui prefigurar un model urbanístic concret, ja que això seria competència autonòmica (STC 61/1997, FJ 9.b).

No obstant, en la mesura que la lletra *d* esmentada obliga, per al sòl de reserva d'habitatge subjecte a algun règim de protecció, a reservar un mínim d'un 50% a habitatge amb algun règim de protecció pública, únicament en règim de lloguer, sense que tampoc es pugui trobar una fonamentació en el preàmbul de la norma sobre els motius d'aquesta previsió, redueix injustificadament el marge d'exercici competencial a les comunitats autònomes. I això perquè n'esgota en excés l'espai de desenvolupament normatiu, incideix directament en la política en matèria d'ordenació del sòl i urbanisme i en prefigura un model determinat, en contra de la jurisprudència constitucional tot just citada. Més encara si el posem en relació amb la modificació

que la disposició final quarta de la mateixa Llei efectua sobre el percentatge de reserva de sòl destinat a habitatge protegit que s'incrementa del 30 al 40% en el sòl rural i del 10 al 20% en el cas de sòl urbanitzat i en l'àmbit dels quals s'ha de fer efectiva la destinació del 50% de l'habitatge de protecció pública en règim de lloguer.

I això anterior no queda enervat per l'incís final de l'apartat, ja que només admet un percentatge inferior al 50% en casos excepcionals en els quals l'instrument d'ordenació urbanística ho ha de justificar. Per tant, aquesta reserva mínima, en els termes en què està formulada, vulnera la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya prevista en l'article 149.5 EAC i en l'article 137.1 EAC, sense que trobi empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE.

Quant a la lletra *e* de l'apartat primer de l'article 15, preveu que, amb la finalitat de garantir el dret d'accés a l'habitatge en els municipis en els quals s'hagin declarat un o més àmbits com a zones de mercat residencial tens (d'acord amb el procediment de l'art. 18.2 Llei 12/2023), el sòl obtingut en compliment del deure previst a l'article 18.1.b RDL 7/2015 s'ha de destinar a la construcció i gestió d'habitatge social o dotacional, i no podrà substituir-se per altres usos ni formes de compliment del deure, «salvo que se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social».

El precepte s'està referint, doncs, a la destinació dels béns del patrimoni públic del sòl i té una redacció molt similar a l'actual article 52 RDL 7/2015, que preveu que els patrimonis públics del sòl hauran de ser destinats a la construcció d'habitatges subjectes a algun règim de protecció pública, a excepció del que disposa l'article 18.2.a, i podran ser destinats també a altres usos d'interès social, d'acord amb el que disposin els instruments d'ordenació urbanística. En el seu moment, aquest article va ser objecte de la STC 17/2016, de 4 de febrer, que en va declarar la constitucionalitat.

En efecte, el Tribunal Constitucional té una doctrina constant respecte de la determinació per part del legislador estatal de la mencionada destinació de béns patrimonials, entenent que pot considerar-se una «regulación básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) en relación con la vivienda (art. 47 CE)» (STC 75/2018, FJ 7, que es fa ressò de la STC 141/2014, que, a la vegada, cita la STC 61/1997, FJ 36). Per tant, continua la Sentència, no hi ha cap objecció a l'empara de l'anterior títol competencial «a integrar dentro de los destinos de los bienes del patrimonio público la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública; doctrina reiterada en el fundamento jurídico 4 de la STC 17/2016, de 4 de febrero, al examinar los artículos 51 y 52 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 han venido a derogar los artículos 38 y 39 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008».

Efectivament, aquesta STC 17/2016 (FJ 4), fent remissió a la STC 141/2014, pel que ara interessa, va considerar que les previsions de l'article 52 RDL 7/2015 entraven dins dels marges de la competència estatal de l'article 149.1.13 CE perquè fixaven les línies directrius i els criteris globals d'ordenació d'un sector econòmic concret com el de l'ordenació del sòl en relació amb la concreta regulació del sector de l'habitatge.

En conseqüència, tenint en compte la doctrina constitucional anterior, la lletra *e* de l'apartat 1 de l'article 15 es pot considerar emparada en l'article 149.1.13 CE

Pel que fa als apartats 2, 3 i 4 de l'article 15, en la mesura que contenen apel·lacions genèriques (com ara buscar fórmules que assegurin la cohesió territorial i atenguin la realitat social de les llars residents –apt. 2–, o bé establir instruments efectius per assegurar l'equilibri, preservar la qualitat de vida i l'accés a l'habitatge –apt. 3–) o instrumentals respecte d'aquestes (apt. 4), que, a més, es remeten en general a la legislació competent en matèria d'ordenació territorial i urbanisme, consi-

derem que no afecten les competències de la Generalitat atribuïdes als articles 137.1 i 149.5 EAC.

Malgrat aquesta manca d'afectació a les competències de la Generalitat, cal preguntar-se quin és el títol competencial que pot emparar les previsions contingudes en els apartats 2 a 4 de l'article 15, ja que, com ha establert el Tribunal Constitucional, l'Estat, igual que les comunitats autònomes, requereix un títol competencial que justifiqui les seves actuacions (STC 118/1996, de 27 de juny, FJ 6, i 61/1997, FJ 12).

En aquest sentit, la disposició final setena indica en general que aquest precepte s'empara en les competències estatals *ex* article 149.1.1 i .13 CE. Cal valorar, doncs, si aquests títols donen cobertura als apartats 2 a 4 de l'article 15. D'una banda, les previsions d'aquests apartats no tenen ni el contingut econòmic ni la transcendència directa i significativa en l'economia que podrien justificar que, segons la nostra doctrina consultiva i la del Tribunal Constitucional exposades en el fonament jurídic segon, fossin considerades com a bases de la planificació general de l'economia *ex* article 149.1.13 CE.

I, d'una altra banda, en la mesura que aquests apartats de l'article 15 fan una apel·lació genèrica a determinades finalitats que han de cercar els poders públics competents en matèria d'urbanisme i habitatge, en termes a més tan generals i abstractes que no afecten, per ells mateixos, les posicions jurídiques dels ciutadans, no es pot considerar tampoc, d'acord igualment amb la doctrina indicada en el fonament jurídic segon, que puguin constituir «condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals». Per aquest motiu, i malgrat que es tracti de finalitats genèriques que fins i tot poden resultar molt raonables, cal concloure que l'Estat no disposa de títol competencial que els empari.

Consegüentment, per tot el que s'ha exposat, l'article 15, apartats 1.b i .d i 2, 3 i 4, de la Llei 12/2023 vulnera la competència de la Generalitat dels articles 137.1 i 149.5 EAC i no troba empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE. Per la seva banda, l'article 15.1, lletres a, c i e, no és contrari a l'Estatut ni a la Constitució.

B) Article 16. Habitatge protegit

L'article 16, dedicat a l'habitatge protegit, disposa que, «[s]in perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la legislación y normativa de ámbito autonómico o municipal, que tendrán en todo caso carácter prevalente», es regirà per una sèrie de principis, que la Llei enumera: la seva destinació exclusiva a residència habitual i la seva ocupació durant els períodes mínims que determini la normativa d'aplicació (art. 16.1.a); determinades condicions generals dels procediments d'adjudicació (art. 16.1.b); determinats requisits de les persones adjudicatàries, que no podran ser titulars del ple domini o d'un dret real d'ús o gaudi de cap altre habitatge tret que esdevingui inadequat per les seves circumstàncies personals o familiars o altres circumstàncies objectives, ni superar el nivell d'ingressos màxim, en funció de les característiques de la unitat de convivència, que estableixi la normativa (art. 16.1.c); el sotmetiment dels habitatges protegits que es promoguin sobre sòl destinat a l'habitatge de protecció pública a un règim de protecció pública permanent que exclouï la desqualificació mentre es mantingui la qualificació del sòl (art. 16.1.d), i el sotmetiment de la seva venda o el seu lloguer a la prèvia autorització de la comunitat autònoma mentre l'habitatge continuï subjecte al règim de protecció pública, autorització que tan sols es podrà atorgar a favor de persones que compleixin els requisits previstos en la normativa d'accés a l'habitatge protegit quan es compleixin dues condicions: que es realitzi prioritàriament a favor de demandants inscrits en els registres públics previstos en la normativa autonòmica o local i que el preu de la venda o el lloguer no superi el màxim establert, podent exercir l'administració competent, dins de terminis determinats, els drets de tanteig i retracte que estableixi, en el seu cas, la legislació autonòmica aplicable (art. 16.1.e).

El concepte d'habitatge protegit es troba definit a l'article 3.f de la Llei, que no és objecte de dictamen, com l'habitatge sotmès a un règim especial per destinar-lo a residència habitual de persones amb dificultats d'accés al mercat de l'habitatge, tant en àmbits urbans i metropolitans com en el medi rural. L'habitatge protegit inclou dues modalitats: l'habitatge social i l'habitatge de preu limitat, les característiques de les quals es detallen en aquest mateix apartat de l'article 3.

En relació amb aquest precepte, els peticionaris asseveren que és competència exclusiva de les comunitats autònomes establir les condicions bàsiques en matèria d'habitatge protegit «en virtut de l'article 7 de la Llei 18/2007 [...], mandat que també es desprèn de l'article 137 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya». I afegixen que l'ús reiterat de fórmules com «sin perjuicio de» no «satisfà ni respecta l'àmbit competencial autonòmic en aquesta matèria. Ans al contrari, és un recurs que sembla més aviat orientat a legitimar una regulació excessiva allà on el legislador estatal té títol competencial, i una intromissió allà on no en té, específicament en les determinacions del dret en qüestió, que corresponen en tot cas al legislador autonòmic».

A l'efecte de valorar l'adequació d'aquest precepte a la distribució de competències que deriva de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, cal determinar, en primer lloc, el seu enquadrament competencial. En aquest sentit, resulta clar que, pel seu contingut i la seva finalitat, les seves previsions corresponen en general a la matèria «habitatge», que l'Estatut situa sota la competència exclusiva de la Generalitat (art. 137 EAC). L'establiment d'un règim d'habitatge protegit, amb regles especials respecte de les que regeixen el mercat lliure de l'habitatge, constitueix un dels elements fonamentals de la política pública d'habitatge, i així s'ha reflectit en la legislació que el Parlament ha aprovat en exercici de la competència reconeguda en l'article 137 EAC. En efecte, la Llei 18/2007, en el seu títol V («De la política de protecció pública de l'habitatge»), conté un capítol III, que s'intitula «Règim general de l'habitatge amb protecció oficial» (art. 77 a 85); un capítol IV, amb la rúbrica «Adjudicació i transmissió dels habitatges amb protecció oficial» (art. 86 a 104); un capítol V, titulat «Desnonament administratiu d'habitatges amb protecció oficial» (art. 105 i 106), i un capítol VI, que es dedica a l'«Administració d'habitatges amb protecció oficial» (art. 107), que regulen, entre altres qüestions, la definició d'habitatge amb protecció oficial; el seu règim jurídic comú; la vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial; la promoció d'aquest tipus d'habitatges; els seus titulars; les seves formes de transmissió i de cessió d'ús; els preus de venda i de rendes màximes; l'obligació de sotmetre els actes i contractes de transmissió i cessió a visat públic; el control públic de la transmissió i cessió d'aquests habitatges, incloent-hi els drets d'adquisició i d'opció de l'Administració i el deure de notificació de la decisió de transmetre; el registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial, comprenent-hi els requisits que han de complir els sol·licitants i les reclamacions; els procediments d'adjudicació d'habitatges amb protecció oficial; el desnonament administratiu d'habitatges amb protecció oficial, i, en darrer lloc, l'administració d'habitatges amb protecció oficial. Igualment, la Llei 18/2007 conté un règim sancionador per castigar les infraccions a la Llei, incloses específicament les relatives a l'habitatge amb protecció oficial. Per tant, a través d'aquesta Llei, que ha estat objecte de diverses modificacions des de la seva aprovació, la Generalitat ha adoptat una normativa completa i detallada del règim especial dels habitatges amb protecció oficial, en exercici pacífic de la competència reconeguda en l'article 137 EAC.

L'article 16 de la Llei 12/2023, objecte d'aquest Dictamen, incideix directament en aquesta matèria, establint que l'habitatge protegit es regirà per determinats principis, que la Llei passa a enumerar. Cal, per tant, examinar si l'Estat disposa de competència per regular aquesta matèria a través de principis i, específicament, si resulta habilitat pels títols competencials que li atribueixen l'article 149.1.1 i .13 CE, que són els que indica la disposició final setena de la Llei com a fonament competencial d'aquest precepte.

Això no obstant, amb caràcter previ a aquest examen, cal considerar la naturalesa normativa que el mateix article 16 de la Llei confereix a aquests principis. Perquè, en efecte, aquest precepte estableix que l'habitatge protegit es regirà pels principis que després enumera, però indica que això serà «[s]in perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la legislación y normativa de ámbito autonómico o municipal, que tendrán en todo caso carácter prevalente». D'aquesta manera, la mateixa Llei disposa que els principis que estableix en relació amb l'habitatge protegit cedeixen davant de la normativa autonòmica, i fins i tot municipal, que seran les que establiran les condicions i els requisits que s'aplicaran en aquesta matèria, que tindran, es diu expressament, caràcter prevalent. Aquesta circumstància és rellevant per valorar els principis que la Llei estableix en l'article 16, i especialment si poden resultar emparats per la competència de l'Estat *ex* article 149.1.1 o .13 CE.

En primer lloc, el fet que la mateixa Llei digui que aquests principis regiran l'habitatge protegit «[s]in perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la legislación y normativa de ámbito autonómico o municipal», que, a més, «tendrán en todo caso carácter prevalente», porta a la conclusió que els principis establerts a l'article 16 de la Llei només es podran aplicar en defecte de legislació autonòmica –o normativa municipal– i, en tot cas, sempre que no estiguin en contradicció amb aquesta legislació i/o normativa. Per tant, i malgrat que no es formulï en aquests termes, són principis destinats a tenir un paper merament supletori de la legislació de les comunitats, amb independència que aquesta s'hagi dictat abans o després de la Llei 12/2023. En aquest sentit, és clara la doctrina del Tribunal Constitucional, que no admet que l'Estat pugui dictar normes amb pretensió merament supletòria de la legislació de les comunitats autònomes en àmbits de competència autonòmica, i això tant si es tracta de regular determinades matèries que no hagin estat encara objecte de normació per part de les comunitats com si es tracta, en un sentit tècnic més estricte de la supletorietat com a regla d'interpretació, de normes destinades a integrar l'ordenament autonòmic (per totes, STC 147/1991, de 4 de juliol, FJ 7; 118/1996, FJ 6 i 7; 61/1997, FJ 12; 53/2017, d'11 de maig, FJ 18). Així doncs, l'Estat no pot dictar uns principis, en una matèria que correspon a la competència exclusiva de la Generalitat –sens perjudici, com s'ha vingut dient, de la possible incidència de títols competencials estatals–, que estiguin destinats a convertir-se en merament supletoris de la legislació de les comunitats, sigui per cobrir possibles absències de legislació o per integrar la normativa autonòmica ja existent.

I en segon lloc, el fet que el mateix article 16.1 de la Llei estableixi que la legislació autonòmica –i la normativa municipal– tindran caràcter prevalent respecte dels principis que el mateix precepte conté en matèria d'habitatge protegit fa que resulti intrínsecament contradictori amb la seva eventual caracterització com a «condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals» (art. 149.1.1 CE) o fins i tot com a «[b]ases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica» (art. 149.1.13 CE), que pot establir l'Estat en exercici de les dues competències que podrien emparar una intervenció en aquesta matèria, com indica la mateixa disposició final setena de la Llei. En efecte, no té sentit considerar que uns principis que poden cedir sense més a la legislació autonòmica puguin tenir el caràcter de «condicions bàsiques per garantir la igualtat» en l'exercici de drets, o de «bases» de la planificació general de l'economia. Es tracta, en tot cas, de principis que, a banda de tenir de fet una aplicació supletòria, com ja s'ha dit, poden ser desconeguts i fins i tot contradits per la legislació de les comunitats, ja que s'estableix explícitament que aquesta tindrà caràcter preferent. Resulta clar, doncs, que aquests principis, amb independència del seu contingut, no són en realitat «condicions bàsiques» *ex* article 149.1.1 CE ni «bases» *ex* article 149.1.13 CE, i que és la Llei mateixa qui els nega aquest caràcter.

Aquesta doble consideració fa que s'hagi de concloure que l'apartat 1 de l'article 16 de la Llei regula una matèria pròpia de l'habitatge que correspon a la competèn-

cia exclusiva que l'article 137.1 EAC atribueix a la Generalitat, i que no està emparat per les competències estatals *ex* article 149.1.1 CE i .13 CE.

Respecte de l'apartat 2 de l'article 16, en la mesura que fa una remissió genèrica a la possibilitat que les administracions competents podran «arbitrar los mecanismos necesarios» per assolir les condicions fixades a l'apartat anterior, «pudiendo articularse a través de protocolos y convenios específicos con notarios y registradores de la propiedad», cal indicar que es tracta d'una previsió merament instrumental i facultativa respecte de les previsions realitzades en l'apartat primer del mateix precepte, la sort de la qual, malgrat que pugui presentar un efecte habilitador genèric, d'altra banda innecessari perquè la competència substantiva correspon ja a la Generalitat, queda vinculada a aquestes previsions de l'apartat 1.

En conseqüència, per tot el que s'ha exposat, l'article 16 de la Llei 12/2023 vulnera la competència de la Generalitat de l'article 137.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE.

C) Article 17. Habitatge assequible incentivat

L'article 17 conté la regulació de l'habitatge assequible incentivat, definit prèviament a l'article 3.g de la Llei com aquell de titularitat privada al titular del qual l'Administració competent atorga beneficis de caràcter urbanístic, fiscal o de qualsevol altre tipus, a canvi de destinar-lo a residència habitual, en règim de lloguer o de qualsevol altra fórmula de tinença temporal, de persones amb un nivell d'ingressos que no els permeti accedir a un habitatge a preu de mercat. Els beneficis públics que s'assignin a aquests habitatges estaran vinculats a les limitacions d'ús, temporals i de preus màxims que determini l'administració competent.

El preàmbul de la norma destaca aquesta categoria com un «novedoso concepto que se suma a la vivienda protegida como mecanismo efectivo para incrementar la oferta de vivienda a precios asequibles [...]. De esta forma, se busca la implicación de todos los agentes públicos, privados y tercer sector en la búsqueda de soluciones de los problemas de oferta de vivienda y la orientación a tal fin del parque de vivienda existente» (apt. III).

El precepte ara examinat disposa que els poders públics, en l'àmbit de les seves competències respectives, podran impulsar l'existència d'aquest tipus d'habitatges, que estaran subjectes, «con carácter orientativo y sin perjuicio de lo que establezcan al respecto las administraciones competentes», a les regles previstes en el seu primer apartat.

Aquests habitatges podran ser de nova promoció o tractar-se d'habitatges existents sempre que compleixin els requisits legalment establerts que n'assegurin l'adequació i la qualitat, contribuint a afavorir la cohesió social (art. 17.2). En zones rurals despoblades, l'habitatge assequible incentivat podrà acompanyar el desenvolupament d'estratègies de dinamització social i econòmica i de creació d'ocupació i activitat (art. 17.3).

Finalment, els instruments d'ordenació urbanística podran promoure la «puesta en el mercado de viviendas en régimen de alquiler durante períodos de tiempo determinados y a precios asequibles permitiendo incrementos de edificabilidad o densidad o la asignación de nuevos usos a una vivienda o a un edificio de viviendas» (art. 17.4).

L'escrit complementari de la petició de dictamen reitera, sobre aquest precepte legal, que és competència exclusiva de les comunitats autònomes establir les polítiques d'habitatge i que el model d'habitatges que es defineix a la Llei objecte de dictamen no té cobertura competencial en el marc estatal.

La primera qüestió que s'ha de tractar en l'examen d'aquest precepte és, com sempre, el seu enquadrament competencial. En aquest sentit, i com succeïa en l'article anterior, no hi ha dubte que les seves previsions s'han d'incloure en la matèria relativa a l'habitatge, respecte de la qual l'Estatut estableix una competència exclu-

siva de la Generalitat (art. 137). L'article 17 de la Llei, en efecte, estableix una nova categoria d'habitatge protegit, l'habitatge assequible incentivat, en col·laboració amb els propietaris privats, de tal manera que, com ja passava amb l'article 16 de la Llei, aquesta disposició es projecta sobre un dels elements nuclears de la política d'habitatge. Cal, per tant, examinar si l'Estat disposa d'una habilitació competencial que li permeti incidir en aquesta competència exclusiva de la Generalitat, amb el contingut, el caràcter i la intensitat de l'article 17 de la Llei, habilitació competencial que la mateixa Llei diu que es justifica en els títols que la Constitució reserva a l'Estat en els articles 149.1.1 i 149.1.13 CE.

Com passava també amb l'article 16 de la Llei, l'article 17 presenta unes característiques generals que obliguen en primer lloc a fer un examen del seu caràcter normatiu, amb independència del seu contingut concret. En efecte, l'article 17 crea una figura nova d'habitatge protegit, que «los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán impulsar» i que estarà subjecte a determinades regles, que el mateix precepte determina, «con carácter orientativo y sin perjuicio de lo que establezcan al respecto las administraciones competentes». D'aquesta manera, la creació i el funcionament posterior d'aquest nou règim de protecció d'habitatges està caracteritzat per tres notes bàsiques: (i) té caràcter facultatiu: les administracions competents «podrán impulsar» aquest nou tipus d'habitatges protegits; (ii) el seu règim té caràcter orientatiu: les regles que regeixen aquest nou tipus d'habitatge es preveuen «con carácter orientativo», de manera que, en sentit estricte, no vinculen les administracions que decideixin recollir aquest nou tipus d'habitatge en la seva legislació, de tal forma que podran establir regles diferents, i (iii) les seves regles es preveuen «sin perjuicio de lo que establezcan al respecto las administraciones competentes», de manera que, a través d'aquesta clàusula de salvaguarda, es reconeix explícitament que no queden excloses les normes autonòmiques en la matèria, sinó que aquestes, com a mínim, podran coexistir amb les regles previstes a l'article 17, sense que quedi clar en la Llei si podran ser merament complementàries, si s'hauran de compatibilitzar o, fins i tot, si podran ser diferents i d'aplicació preferent. La clàusula de salvaguarda introduïda a l'article 17 estableix una coexistència del règim que preveu amb les normes que estableixin les administracions competents que pot ser no pacífica i originar problemes importants als operadors jurídics a l'hora d'interpretar i aplicar el règim normatiu d'aquesta nova modalitat de protecció de l'habitatge.

No obstant això, a banda dels possibles problemes d'interpretació i d'aplicació que generi el règim previst a l'article 17 de la Llei, és clar que, com succeïa en el cas de l'article 16, les regles (allà «principios») que conté no poden ser considerades com a «condicions bàsiques» per garantir la igualtat en l'exercici dels drets, de l'article 149.1.1 CE, ni tampoc com a «bases» de la planificació general de l'economia, de l'article 149.1.13 CE. El seu caràcter facultatiu i merament orientatiu es contradiu amb la naturalesa jurídica que cal predicar de les «condicions bàsiques» i de les «bases» que pot aprovar l'Estat, i s'assemblen més a una regulació material opcional d'una figura nova d'habitatge protegit i/o incentivat, per a l'establiment de la qual l'Estat no disposa de competència. Tampoc en disposaria en el cas que es pugui considerar que la regulació continguda en l'article 17 tingui un caràcter habilitador, entenent que l'Estat permeti determinades actuacions de les comunitats autònomes que, en cas contrari, no puguin realitzar, perquè correspon a l'Estat la competència per a la seva decisió. No hi ha res al règim de l'habitatge assequible incentivat, tal com és definit a l'article 3.g de la Llei i regulat a l'article 17, que la Generalitat no pugui fer, en exercici de les seves competències en matèria d'habitatge.

Per aquests motius, s'ha de concloure que l'article 17 conté una regulació en matèria d'habitatge que envaeix la competència de la Generalitat *ex* article 137.1 EAC i que no està habilitada per l'article 149.1.1 ni .13 CE.

D) Article 18. Declaració de zones de mercat residencial tens

El títol II prossegueix amb la declaració de zones de mercat residencial tens (art. 18), que podran realitzar les administracions competents en matèria d'habitatge, d'acord amb els criteris i els procediments establerts en la seva normativa reguladora i l'àmbit de competències, a l'efecte que les actuacions públiques orientin la matèria en aquells àmbits territorials en què existeixi un «especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales» (art. 18.1).

Això no obstant, «a los efectos de la aplicación de las medidas específicas contempladas en esta ley», aquesta declaració haurà de seguir unes regles procedimentals que es detallen en els apartats 2, 3 i 4 de l'article. Entre aquestes, es preveu l'obligatorietat de seguir un procediment preparatori adreçat a l'obtenció d'informació sobre la situació del mercat residencial de la zona (art. 18.2.a); la realització d'un tràmit d'informació pública (art. 18.2.b), i la motivació de la resolució que posi fi al procediment de delimitació de la zona de mercat residencial tens (art. 18.2.c). La declaració es mantindrà vigent durant tres anys, amb possibilitat de pròrroga anual seguint el mateix procediment quan es compleixin determinades condicions (art. 18.2.d).

La declaració requereix, així mateix, l'elaboració d'una memòria en els termes previstos en l'apartat 3 del precepte, i la redacció d'un pla específic que proposarà les mesures necessàries per corregir els desequilibris identificats i el calendari de desenvolupament (art. 18.4).

Adicionalment als requisits procedimentals anteriors, el precepte disposa, en el seu apartat 5, que el ministeri competent en matèria d'habitatge, en el marc de l'exercici de les competències estatals, podrà desenvolupar d'acord amb l'administració territorial competent un programa específic per a les zones de mercat residencial tens que modificarà o s'adjuntarà al pla estatal d'habitatge vigent i habilitarà l'Estat per promoure fórmules de col·laboració amb les administracions competents i amb el sector privat per estimular l'oferta d'habitatge assequible en aquest àmbit; per dissenyar i adoptar mesures de finançament específiques en aquest àmbit territorial que puguin afavorir la contenció o reducció dels preus de lloguer o venda, i per establir mesures o ajuts públics específics addicionals dins del pla estatal d'habitatge. Aquest programa específic podrà implicar l'adopció de mesures en el si de la Comissió de Coordinació Financera d'Actuacions Immobiliàries i Patrimonials per afavorir l'augment de l'oferta d'habitatge social i assequible incentivat, de conformitat amb la disposició addicional segona de la Llei (art. 18.6), precepte, aquest, d'aplicació exclusiva a l'Administració general de l'Estat (disp. final setena, apt. 3 *in fine*).

La dita Comissió està prevista a la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques, que la defineix com l'òrgan col·legiat interministerial d'assistència al ministre d'Hisenda i Administracions Públiques en la coordinació de la gestió dels edificis administratius, l'aprovació de directrius i l'adopció de millores per a un ús més eficient i racional d'aquests. El Ple de la Comissió està integrat, exclusivament, per òrgans superiors i directius de l'Administració general de l'Estat (art. 158).

En relació amb l'article 18, els diputats sol·licitants del nostre dictamen al·leguen que és competència exclusiva de les comunitats autònomes, d'acord amb l'article 137 EAC en el cas de Catalunya, establir les polítiques d'habitatge, de les quals forma part la definició de zones tenses. Destaquen, així mateix, que la Sentència del Tribunal Constitucional sobre la Llei 11/2020 «no ha considerat inconstitucional aquesta definició i declaració, per la qual cosa en tot cas hauria de tenir un caràcter subsidiari».

Per tal de valorar l'adequació d'aquest precepte a la distribució de competències que deriva de la CE i de l'EAC, cal distingir, d'entrada, entre els dos tipus o moda-

litats de la figura de les «zones de mercat residencial tens» (zones tenses, per motius de brevetat, en l'examen d'aquest precepte) que estableix. En efecte, l'apartat primer de l'article 18 preveu la possibilitat que les administracions competents en matèria d'habitatge declarin zones tenses, d'acord amb els criteris i procediments establerts en la seva normativa, i per generar efectes en l'àmbit de les seves competències. Aquesta figura, així, es caracteritza pel seu caràcter merament facultatiu i la remissió íntegra a la normativa pròpia de les comunitats per determinar les condicions i els procediments per a la seva aprovació. A més, el mateix article 18.1 precisa que els efectes que pugui desplegar aquesta declaració en la zona afectada se circumscriuen a l'àmbit competencial de l'Administració que l'ha aprovada. Tot això fa que aquesta figura resulti completament innòcua pel que fa a la competència de la Generalitat en matèria d'habitatge. És clar que, segons aquest mateix precepte, es manté plenament la normativa que hagi adoptat la Generalitat i la resta d'administracions competents i no hi ha cap obstacle respecte de la que, en aquest àmbit, pugui adoptar en el futur.

En aquest sentit, s'ha de recordar que la Llei 11/2020 estableix en el seus articles 2 a 5 el règim de la declaració d'àrees amb mercat d'habitatge tens, i determina els requisits, el procediment i el contingut d'aquesta declaració, que, inicialment, entre altres efectes, servia per delimitar les zones on s'aplicaven les mesures de contenció i de moderació de les rendes en els contractes de lloguer que establia la mateixa Llei 11/2020. Aquesta limitació de les rendes de lloguer va ser declarada inconstitucional i nul·la per la STC 37/2022 per motius competencials, en considerar que era contrària a les bases de les obligacions contractuals fixades per l'Estat, en virtut de la seva competència *ex* article 149.1.8 CE, que establien un principi de llibertat de rendes. En conseqüència, va quedar anul·lat el règim de control de rendes de lloguer que establia la Llei catalana 11/2020, però no en canvi la figura en si de les àrees amb mercat d'habitatge tens, que seguia vigent i podia generar efectes dins de l'àmbit de les competències de la Generalitat i de les administracions locals. Així, la primera modalitat de les zones tenses que preveu l'apartat 1 de l'article 18 té un caràcter merament declaratiu i potestatiu i constitueix una previsió genèrica que no incideix ni altera en res la competència de la Generalitat en matèria d'habitatge.

Això no obstant, cal preguntar-se sobre la competència de l'Estat per establir aquesta norma. No té cap incidència en la competència de la Generalitat, i no té tampoc caràcter habilitador –com succeeix amb la declaració de zones tenses que preveu l'apartat 2 del mateix article 18, com es veurà–, però el fet que resulti innòcua per a les competències de la Generalitat, i que fins i tot es pugui plantejar el sentit d'incloure-la a la Llei, no suposa que l'Estat estigui habilitat per adoptar-la. Essent una norma que clarament se situa en la matèria relativa a l'habitatge i, per tant, en la competència exclusiva de la Generalitat *ex* article 137 EAC, l'Estat només hi pot intervenir a través dels seus títols competencials propis, i, en aquest cas, la mateixa Llei ho justifica en les facultats estatals derivades dels articles 149.1.1 i 149.1.13 CE (disp. final setena). És clar, però, que la previsió normativa de l'article 18.1 –mancada a més de qualsevol efecte vinculant o obligatori–, en vista de la mateixa doctrina del Tribunal Constitucional sobre aquests títols competencials, ja indicada en el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen, no es pot considerar com a condició bàsica per garantir la igualtat en l'exercici dels drets o el compliment dels deures constitucionals, ni tampoc com una «base» de la planificació general de l'economia, per més àmpliament que s'interpretin aquests conceptes. En conseqüència, cal concloure que l'apartat 1 de l'article 18 és una norma en matèria d'habitatge que l'Estat no pot adoptar en virtut de les seves competències *ex* article 149.1.1 i 149.1.13 CE.

L'apartat 2 de l'article 18 conté una segona modalitat de declaració de zones tenses, que es vincula explícitament «a los efectos de la aplicación de las medidas específicas contempladas en esta ley». Entre aquests efectes, destaca l'obligació de

collaborar amb les administracions públiques que s'estableix respecte dels grans tenidors d'habitatge en les zones tenses (art. 19) i, sobretot, el règim de pròrroga dels contractes d'arrendament i de moderació i control de rendes de lloguer que s'estableix en la disposició final primera, que modifica la LAU en aquests aspectes cabdals del sistema de lloguer d'habitatges. Així, la configuració que fa l'article 18.2 de les zones de mercat residencial tens constitueix el pressupòsit per a l'aplicació de les mesures extraordinàries en matèria d'arrendaments d'habitatge que estableix la mateixa Llei, que s'estableix com una condició per a l'aplicació de les dites mesures.

Per tant, la valoració que es faci de la previsió de zones tenses en la Llei, en aquesta segona modalitat, dependrà, en primer lloc, de la que, al seu torn, es faci dels efectes que s'hi vinculen. I, aclarida aquesta qüestió, cal valorar després l'abast i la intensitat de les previsions concretes que fa l'article 18.2 respecte d'aquesta figura de zones tenses.

Respecte de la primera qüestió, cal recordar que els peticionaris d'aquest dictamen no qüestionen la disposició final primera des d'un punt de vista competencial. Malgrat això, és necessari palesar, com direm en el proper fonament jurídic, que la modificació de la LAU que realitza la Llei (disp. final primera) en matèria de pròrroga dels contractes d'arrendament i, sobretot, de rendes de lloguer, s'ha d'inscriure en la competència de l'Estat *ex* article 149.1.8 CE per determinar les bases de les obligacions contractuals, com ha indicat de manera específica la STC 37/2022, citada. Precisament, com s'ha dit, l'aprovació per part del legislador català d'una normativa que resultava contrària a les bases existents en aquesta matèria va ser el motiu de la declaració d'inconstitucionalitat que va realitzar el Tribunal Constitucional en aquesta mateixa Sentència. Amb la modificació de les bases de les obligacions contractuals relatives als contractes d'arrendament d'habitatges, per permetre el control de rendes i un règim especial de pròrroga en determinats supòsits (quan, entre altres condicions, l'habitatge se situï en una zona declarada de mercat residencial tens), resulta possible, des d'un punt de vista competencial i sens perjudici de la seva valoració substantiva a partir dels drets constitucionals en joc, aplicar als contractes de lloguer aquestes noves regles relatives a les pròrrogues i el control de les rendes. De fet, es pot considerar que la nova base en aquesta matèria consisteix a aplicar un règim específic de pròrroga dels contractes d'arrendaments i de contenció de rendes, però no amb caràcter general sinó només en determinats àmbits territorials, qualificats com a zones de mercat residencial tens.

Per tant, en la mesura que el nou règim de pròrroga i de rendes dels contractes de lloguer d'habitatge –la competència sobre el qual correspon a l'Estat *ex* article 149.1.8 CE– es condiona a la declaració prèvia d'una zona de mercat residencial tens, aquesta figura queda vinculada instrumentalment a aquest règim, de tal manera que correspon a l'Estat la competència per regular-la, tenint en compte les competències de les altres administracions que conflueixen en aquest àmbit. Igualment, cal dir el mateix respecte de l'obligació de col·laboració dels grans tenidors d'habitatge establerta a l'article 19 de la Llei, que se circumscriu a les zones tenses. En la mesura que aquesta obligació, com a càrrega del dret de propietat, se sustenta competencialment en l'article 149.1.1 CE, com es veurà en el moment d'analitzar aquest precepte, la condició de declaració prèvia de la zona tensa, com a pressupòsit per aplicar aquesta obligació, segueix el règim competencial principal.

D'altra banda, en relació amb l'abast i la intensitat de la regulació prevista, cal observar que la facultat per declarar una zona de mercat residencial tens es reconeix explícitament a favor de «la Administración competente» i que les regles de procediment que es preveuen tenen caràcter general i es projecten sobre aspectes bàsics del procediment a seguir per aquesta Administració (existència d'un procediment preparatori i elaboració d'una memòria –prevista a l'apartat 3–, realització d'un tràmit d'informació pública, resolució motivada i vigència de la declaració). D'aquesta manera, les «Administraciones competentes» disposen no sols de la capacitat per

decidir la declaració de zona tensa, sinó també per definir el procediment que creguin més adequat, respectant els requisits generals establerts per la Llei. Així, cal concloure que aquestes previsions es justifiquen en la competència de l'Estat sobre bases del règim jurídic de les administracions (149.1.18 CE) i sobre legislació civil –bases de les obligacions contractuals– (art. 149.1.8 CE) i que no vulneren la competència de la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 137.1 EAC) ni les seves facultats d'organització (art. 150 EAC). A les mateixes conclusions anteriors hem d'arribar pel que fa a l'apartat 3, que fixa l'elaboració de la memòria i que, com hem dit, és un més dels requeriments que formen part del procediment a seguir per l'Administració en la declaració de mercat residencial tens previst a l'apartat 2 del precepte.

D'aquesta conclusió general s'ha d'excloure l'apartat 4 de l'article 18, que estableix que la declaració d'una zona de mercat residencial tens segons aquest procediment –entenent que es refereix a la modalitat prevista a l'apartat 2– comportarà la redacció, per part de l'Administració competent, d'un pla específic de mesures necessàries per corregir els desequilibris evidenciats i un calendari per a la seva aprovació.

Cal recordar que la declaració d'una zona tensa, en la modalitat establerta a l'apartat 2 de l'article 18, ho és a «los efectos de la aplicación de las medidas específicas contempladas en esta Ley», de tal manera que la valoració competencial de l'apartat 4 de l'article 18, atès el seu caràcter instrumental, s'ha de fer, en primer lloc, en funció de quines siguin aquestes mesures, cosa que es fa de manera concreta al llarg del Dictamen, en tractar els diversos preceptes qüestionats de la Llei.

Però també cal fer una valoració del mandat en si que es dirigeix a les administracions competents, per aprovar un «plan específico» i «un calendario de desarrollo». L'apartat 4 de l'article 18, efectivament, conté un mandat concret dirigit a les administracions competents, entre les quals figura, clarament, la Generalitat, per actuar d'una determinada manera (aprovar un pla específic i un calendari de desenvolupament) que, malgrat que pugui ser una conseqüència natural de la declaració d'una zona tensa on calgui aplicar les mesures previstes a la Llei que l'Estat ha establert en exercici de les seves competències, exclou altres formes i estratègies d'actuació per part de les administracions competents (com l'aprovació de plans generals o multisectorials –no «específics»–, i amb previsions d'aplicació i de desenvolupament que també poden ser diverses) i s'ingereix en les facultats organitzatives i executives de la Generalitat, sense que aquesta determinada manera d'actuar que s'imposa sigui necessària per salvaguardar les condicions bàsiques per assolir la igualtat en l'exercici de drets, ni, per tant, es pugui emparar en la competència de l'Estat *ex* article 149.1.1 CE.

Tampoc es pot considerar que aquest concret mandat d'actuació a les administracions competents tingui el caràcter econòmic i la incidència directa i transcendent en l'economia que justificaria el seu emparament sota el títol estatal *ex* article 149.1.13 CE, ni que sigui una condició necessària per a l'aplicació de les mesures previstes a la Llei que es poden sustentar en altres títols competencials (com l'art. 149.1.6 i .8 CE), ja que, en cas que aquestes mesures requereixin una intervenció administrativa –més enllà de la declaració de zona tensa que en constitueix el pressupòsit, com ja s'ha vist–, no és necessari, per a la seva efectivitat, que es produeixi a través de la fórmula concreta que estableix aquest mandat.

Finalment, quant als apartats 5 i 6, no ens detindrem en la seva anàlisi, atès que contenen prescripcions adreçades exclusivament a organismes de l'Estat, per la qual cosa no ofereixen dubtes de vulneració competencial.

En síntesi, en relació amb l'article 18, cal concloure, d'acord amb el que s'ha exposat, (i) que l'apartat 1 de l'article 18 no es justifica en les competències estatals *ex* article 149.1.1 i .13 CE; (ii) que els apartats 2 i 3 de l'article 18, pel seu caràcter instrumental respecte de les previsions contingudes a l'article 19 i la disposició final primera, es justifiquen en els títols competencials estatals en què se sustenten

aquestes disposicions (149.1.1 i .8 CE) i en la competència estatal per determinar les bases del règim jurídic de les administracions públiques (149.1.18 CE), i (iii) que l'apartat 4 de l'article 18 no es justifica en les competències estatals *ex* article 149.1.1 i .13 CE ni en aquelles sectorials que habiliten la regulació estatal de les zones de mercat residencial tens.

Per tot el que s'ha exposat, els apartats 1 i 4 de l'article 18 de la Llei 12/2023 vulnereu les competències de la Generalitat de l'article 137.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE. Per la seva banda, els apartats 2, 3, 5 i 6 de l'article mencionat no són contraris a l'Estatut ni a la Constitució.

E) Article 19. Col·laboració i subministrament d'informació dels grans tenidors en zones de mercat residencial tens

A l'últim, l'article 19 regula el deure de col·laboració i de subministrament d'informació dels grans tenidors en zones de mercat residencial tens.

Als efectes de la Llei, es defineix un «gran tenedor» com la persona física o jurídica que sigui titular de més de deu immobles urbans d'ús residencial o d'una superfície construïda de més de 1.500 m² d'ús residencial, amb exclusió de garatges i trasters. Aquesta definició es podrà particularitzar en la declaració d'entorns de mercat residencial tens fins a aquells titulars de cinc o més immobles urbans d'ús residencial ubicats en aquest àmbit, quan així sigui motivat per la comunitat autònoma en la memòria justificativa corresponent (art. 3.k, precepte que, recordem, no ha estat qüestionat pels peticionaris).

Els grans tenidors d'habitatge estan obligats a col·laborar amb les administracions públiques competents en matèria d'habitatge, les quals podran exigir-los el compliment d'aquesta obligació i el subministrament d'informació sobre l'ús i la destinació dels habitatges de la seva titularitat que es trobin en zones de mercat residencial tens declarades segons el procediment previst a l'anterior article 18.2 (art. 19.1).

En la memòria que ha d'acompanyar la proposta de declaració de zona de mercat residencial tens (art. 18.3), s'han de definir els criteris per a la consideració de gran tenidor d'habitatge en la zona, «en funció de su potencial influencia, por el volumen de inmuebles de uso residencial de su titularidad en el mercado de alquiler de dicha zona, que, sobre la base de la definición de gran tenedor recogida en el artículo 3 de esta ley, podrá incorporar criterios adicionales acordes a la realidad y características de la zona o atendiendo a la normativa específica de la Administración competente en materia de vivienda» (art. 19.2).

La informació mínima que els grans tenidors hauran de subministrar a requeriment de les administracions competents en matèria d'habitatge està recollida en l'article 19.3, la qual s'haurà de referir a l'any natural anterior i comunicar en un termini màxim de tres mesos des del requeriment.

Adicionalment, el precepte afegeix que les administracions podran establir fórmules de col·laboració amb els propietaris per afavorir l'increment de l'oferta de lloguer assequible a la zona (art. 19.4).

A parer dels sol·licitants, establir les condicions bàsiques en matèria d'habitatge és competència exclusiva de les comunitats autònomes, i la col·laboració i el subministrament d'informació forma part del contingut que aquelles han de desenvolupar. I afegeixen que «és la Generalitat de Catalunya a través de l'Agència d'Habitatge qui recull les dades que considera adients per tal de poder donar resposta a les polítiques d'habitatge en funció del territori».

Certament, correspon a la Generalitat, en virtut de l'article 137 EAC, planificar, ordenar, gestionar, inspeccionar i controlar l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial (apt. 1.a), perquè també és l'administració competent per elaborar i executar les prioritats i els objectius de les polítiques públiques en matèria d'habitatge (apt. 1.b). Però l'article 19 qüestionat no interfereix en aquests

títols, car la regulació nuclear que introdueix és la d'un deure per als grans tenidors d'habitatge de col·laboració amb l'administració pública competent, ensems que una obligació de subministrar informació sobre l'ús i destinació dels habitatges de llur titularitat que es trobin en les zones de mercat residencial tens (apt. 1). Obligació que es concreta en l'apartat 3 i que, en l'apartat 4, es formula com a possibilitat d'establir fórmules de col·laboració entre grans tenidors i administracions públiques competents per tal d'afavorir l'increment de l'oferta de lloguer assequible que es trobi en les esmentades zones.

De fet, per tant, aquesta regulació introdueix obligacions per a persones concretes –grans tenidors d'habitatge– i no per a les administracions competents. Obligacions que connecten amb el dret de propietat reconegut en l'article 33 CE i els deures derivats de la seva funció social i que es poden establir des de la competència estatal prevista en l'article 149.1.1 quan es refereix a la regulació de les condicions bàsiques per garantir el compliment de deures constitucionals.

I la funció social de la propietat és la que justifica les obligacions i els deures que la llei pot imposar als titulars dels habitatges, que en si mateixos no hauran de ser considerades com a restriccions al dret sinó, per contra, integrades en el seu contingut, sempre que responguin de forma raonable i proporcionada a l'esmentada funció social (DCGE 2/2020, FJ 2.2).

En el supòsit que ens ocupa, la norma estatal imposa al propietari que compleix unes determinades condicions (possessió d'un nombre elevat d'immobles) i que actua en unes zones determinades d'especial vulnerabilitat (zones de mercat residencial tens) la càrrega de col·laboració i d'informació a les administracions ateses les especials característiques de l'entorn on actuen «en los que debe evitarse prácticas de retención y desocupación indebidas, que podrían tener efectos muy negativos en el mercado residencial a nivel local». (apt. III preàmbul). Entenem que per les característiques exposades, les obligacions de col·laboració i d'informació que s'imposen tenen un caràcter raonable i no afecten les facultats essencials del contingut del dret de propietat.

D'altra banda, pel que fa a l'abast del precepte, que se centra en la tipologia d'informació a aportar i el contingut mínim de la memòria, considerem que no excedeix d'una regulació de les condicions bàsiques derivades del deure, i la regulació deixa marge suficient a les administracions competents, entre elles la Generalitat, per establir, desenvolupar i complementar, si ho considera convenient, el seu règim jurídic.

Per les raons exposades, cal concloure, doncs, que l'article 19 no vulnera les competències de la Generalitat *ex* article 137.1 EAC i troba empara en l'article 149.1.1 CE.

4. Els següents preceptes de la Llei sobre els quals els diputats projecten els seus dubtes de constitucionalitat i estatutarietat són els articles 27 a 29, que configuren el títol III, el qual estableix el règim jurídic «bàsic» dels parcs públics d'habitatge, que, en paraules del legislador, és «una de las apuestas más significativas de esta Ley» (apt. III preàmbul).

En el context d'insuficiència dels parcs públics d'habitatge a Espanya, la Llei aposta perquè aquests es nodreixin «del desarrollo urbanístico y edificatorio de suelos de titularidad pública, para lo que pueden contar con fórmulas de colaboración público-privada. Pero también integrarán el parque público las viviendas sociales adquiridas por las Administraciones Públicas en ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en casos de ejecución hipotecaria o dación en pago de vivienda habitual de colectivos en situación de vulnerabilidad o en exclusión social o cualquier otra vivienda social adquirida por las Administraciones públicas con competencias en materia de vivienda, o cedida a las mismas, que sea susceptible de destinarse a los fines del parque público de vivienda». D'aquesta manera, la Llei pretén evitar que es repeteixin les alienacions del parc públic d'habitatge que qualifica d'indegudes i es-

tableix un patrimoni separat en el qual els ingressos obtinguts hauran de destinar-se sempre a la creació, ampliació, rehabilitació o millora dels parcs públics d'habitatge (apt. III preàmbul).

L'escrit complementari de la sol·licitud dirigeix el mateix retret de naturalesa competencial a tots tres preceptes, en el sentit que és competència exclusiva de les comunitats autònomes, d'acord amb els articles 148.1.3 CE i 137 EAC en el cas de Catalunya, establir les condicions, els criteris i el destí dels parcs públics d'habitatge, de manera que l'Estat envaeix en aquests preceptes les competències autonòmiques en la mesura que no té competència que li permeti establir aquests criteris «bàsics».

A) Article 27. Concepte, finalitat i finançament

En primer lloc, l'article 27 defineix el concepte de parc públic d'habitatge, la seva finalitat, el seu contingut i el finançament. Més concretament, disposa que els parcs públics d'habitatge, regulats per la legislació autonòmica en matèria d'habitatge, urbanisme i ordenació del territori:

«podrán estar integrados al menos por: a) [l]as viviendas dotacionales públicas; b) [l]as viviendas sociales y protegidas construidas sobre suelo de titularidad pública, así como las que lo hayan sido en ejercicio del derecho de superficie, usufructo o cesión de uso y para alquiler con opción a compra, durante el tiempo en el que no se active la correspondiente opción; c) [l]as viviendas sociales adquiridas por las Administraciones Públicas en ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, de conformidad con lo que disponga la legislación aplicable y las adquiridas a través de esos mismos derechos, en casos de ejecución hipotecaria o dación en pago de vivienda habitual de colectivos en situación de vulnerabilidad o en exclusión social, tal y como prevé la legislación autonómica; d) [l]as viviendas sociales adquiridas por las Administraciones Públicas en actuaciones de regeneración o de renovación urbanas, incluyendo las integradas en complejos inmobiliarios, tanto de forma gratuita en virtud del cumplimiento de los deberes y cargas urbanísticos correspondientes, como onerosa; e) [c]ualquier otra vivienda social adquirida por las Administraciones Públicas con competencias en materia de vivienda, o cedida a las mismas.» (art. 27.1)

Quant al seu finançament, es preveu que els ingressos procedents de les sancions que s'imposin per l'incompliment de la funció social de la propietat de l'habitatge així com els ingressos procedents de la gestió i l'alienació de béns patrimonials integrats en el parc públic d'habitatge es destinin a la creació, ampliació, rehabilitació o millora d'aquests «en los términos establecidos en la legislación y normativa que los regule» (art. 27.3). I, addicionalment, els parcs públics d'habitatge es podran finançar també amb les quantitats corresponents a les fiances dels contractes d'arrendament dipositades d'acord amb la LAU, tret de la reserva obligatòria de garantia de devolució, per part de les administracions competents per a la gestió d'aquests dipòsits (art. 27.2).

Començant la nostra anàlisi per l'apartat 1 de l'article 27, el seu primer paràgraf conté la finalitat dels parcs públics d'habitatge amb la descripció del seu objecte. En concret, estableix que tenen com a finalitat contribuir al bon funcionament del mercat de l'habitatge i servir d'instrument a les administracions públiques competents en matèria d'habitatge per fer efectiu el dret a un habitatge digne i adequat dels sectors de la població que tenen més dificultats d'accés al mercat, amb especial atenció als joves i col·lectius vulnerables.

En el context de la insuficiència del parc públic d'habitatge que exposa el preàmbul de la Llei, que ha causat, en paraules del legislador, «en buena medida, las extraordinarias dificultades de amplias capas de la población para disponer de una vivienda que se adapte a sus necesidades y a sus capacidades económicas», la defi-

nició de la finalitat dels parcs públics d'habitatge, en els termes anteriors, com a instrument necessari per assegurar la igualtat dels ciutadans en l'accés a un habitatge digne i adequat, pot constituir una condició bàsica. En efecte, la conceptualització de l'existència de parcs públics, tal com es formula, entenem que es relaciona de forma directa i immediata amb el contingut primari del dret de l'article 47 CE, que tindria encaix en l'expressió «condició bàsica» (DCGE 8/2011, FJ 3, i 13/2012, FJ 2, ambdós seguint la STC 61/1997, FJ 8, i el DCGE 25/2015, de 17 de desembre, FJ 2, amb citació de la STC 239/2002, d'11 de desembre, FJ 10), i s'adreça a garantir la igualtat dels ciutadans en l'accés a l'habitatge, amb especial protecció d'aquells que es troben en una situació de més dificultat per fer-ho.

Per tant, podem concloure que el primer paràgraf de l'apartat 1 de l'article 27 no presenta problemes ni de constitucionalitat ni d'estatutarietat.

Prosseguim la nostra anàlisi amb el paràgraf segon de l'article 27.1, el qual disposa que «[a] través de los planes estatales de vivienda y otras medidas complementarias adoptadas en el ámbito de las diferentes políticas públicas sectoriales, se incentivará la conservación, mejora y ampliación de los parques públicos de vivienda, estableciéndose para ello objetivos específicos en relación con el número de hogares de cada ámbito territorial, y otras variables territoriales, sociales y económicas».

Tal com hem indicat en el fonament jurídic anterior, el Tribunal Constitucional ha afirmat que l'Estat no és titular d'una competència específica en matèria d'habitatge però pot incidir-hi mitjançant una regulació pròpia que es limiti a:

«aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica. A este respecto y sólo en relación con el mismo, el Estado puede destinar específicamente recursos con cargo a su propio presupuesto, que cumplen así una finalidad de garantía para la consecución de los objetivos de la política económica general cuya dirección le compete. [...] Es decir, el Estado puede aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad. Por el contrario, no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de la planificación y la coordinación de la actividad económica [...]. Si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica.» (STC 152/1988, FJ 3)

En el mateix pronunciament, el Tribunal afegeix que:

«no cabe duda de que puede ser comprendida en la competencia del Estado a que se refiere el art. 149.1.13 de la Constitución la planificación básica de determinadas actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial, lo que justifica la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación en el ámbito definido como tal, ya que con ello se trata de asegurar el mantenimiento de unas inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general que, en otro caso, se revelaría difícilmente viable.» (FJ 4)

Per consegüent, les previsions del paràgraf segon de l'apartat primer de l'article 27 relatives a les mesures de foment que pugui adoptar l'Estat i les seves finalitats troba encaix en el títol estatal de l'article 149.1.13 CE i no vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge, si bé el poder estatal de despesa que, recordem, no és un títol competencial, haurà de ser exercit en tot cas de conformitat amb el sistema constitucional i estatutari de distribució competencial de competències (per tots, STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 8, i DCGE 2/2018, de 17 de setembre, FJ 2), tal com estableix l'article 114 EAC.

El darrer paràgraf de l'article 27.1 conté, com hem vist, una relació dels tipus d'habitatge que poden formar part dels parcs públics d'habitatge. I, per ferho, utilitza l'expressió «podrán estar integrados al menos por». Aquesta expressió juxtaposa un element que podria conduir al caràcter optatiu de l'aplicació de la norma per part de les administracions competents en matèria d'habitatge («podrán») amb una locució adverbial que denota una excepció («al menos») i, per tant, desvirtua i desactiva la possibilitat d'aplicació facultativa de la norma. Consegüentment, hem de concloure que aquest tercer paràgraf delimita de forma imperativa el contingut mínim que han de tenir els parcs públics d'habitatge de les administracions competents, entre les quals la Generalitat, en definir els tipus d'habitatge que han d'integrar-los i, per tant, establint-ne un model determinat. Incideix, així, en la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de planificació i ordenació de l'habitatge segons les necessitats socials i d'equilibri territorial de l'article 137.1 EAC i no pot trobar empara en les competències estatals invocades pel legislador de l'article 149.1.1 i .13 CE. En efecte, la definició concreta dels tipus d'habitatge que han de configurar els parcs públics pertany a la matèria d'habitatge i no pot tenir la consideració de «condició bàsica» per garantir la igualtat en l'exercici del dret a l'habitatge, i la seva incidència tangencial en l'activitat econòmica no és suficient per donar cobertura a aquesta norma.

En conseqüència, el paràgraf tercer de l'article 27.1 de la Llei 12/2023 vulnera les competències de la Generalitat de l'article 137.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE.

Quant al segon apartat del precepte, que, com hem dit, habilita l'ús de les quantitats corresponents a les fiances dels contractes d'arrendament dipositades de conformitat amb la LAU per finançar els parcs públics d'habitatge, ens trobem novament davant una norma amb una formulació de caràcter facultatiu («podrán utilizarse las cantidades»), amb l'excepció de la reserva obligatòria de garantia de devolució, que impedeix la consideració d'aquesta mesura com una condició bàsica per garantir la igualtat en l'exercici d'un dret constitucional (art. 149.1.1 CE) ni tampoc com una base de la planificació general de l'economia (art. 149.1.13 CE).

Comsevilla, més enllà de la naturalesa no imperativa de la norma, tampoc s'albira la seva incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica ni el seu caràcter essencial per garantir la igualtat en el dret a l'habitatge dels ciutadans, de manera que hem d'excloure el seu emparament en els precitats títols competencials invocats pel legislador en la disposició final setena de la Llei 12/2023. Addicionalment, podem afegir que el precepte no presenta relació amb la matèria civil atès que no té per objecte regular les característiques i condicions de les fiances dels contractes d'arrendament (no es modifica la LAU pel que fa a aquesta regulació) sinó que, ans al contrari, la seva finalitat és dotar de recursos les administracions per al finançament dels seus parcs públics d'habitatge.

Al nostre parer, la norma examinada s'enquadra en la matèria d'habitatge que, com hem reiterat, correspon en exclusiva a la Generalitat (art. 137 EAC) i, en exercici d'aquesta, ha de poder dissenyar les seves polítiques públiques pròpies (sense que, com hem vist, en aquest cas, l'Estat pugui incidir-hi a l'empara dels títols esmentats).

Efectivament, així ho ha fet, en relació amb la destinació dels imports de les fiances dels contractes d'arrendament dipositades, de conformitat amb la Llei 13/1996, de 29 de juliol, del Registre i el dipòsit de fiances dels contractes de lloguer de finques urbanes i de modificació de la Llei 24/1991, de l'habitatge. Tal com afirma el seu preàmbul, «en el marc de la política d'habitatge de competència exclusiva de la Generalitat els rendiments generats pels dipòsits queden afectats a inversions destinades al foment de l'habitatge i a la millora de l'entorn urbà» i el seu article 7 determina que l'Institut Català del Sòl ha de destinar l'import de les fiances que tingui en dipòsit a inversions per a la construcció pública d'habitatges, amb una atenció especial a les promocions en règim de lloguer i a actuacions directes en nuclis antics

o subjectes a un procés de renovació urbana i reservar, en tot cas, un import no inferior al 10% d'aquests recursos per garantir l'efectivitat en el pagament de les cancel·lacions i les devolucions consegüents que s'esdevinguin.

En conseqüència, el segon apartat de l'article 27 de la Llei 12/2023 vulnera l'article 137.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE.

Passant ara a l'anàlisi del tercer apartat, hem de dir que sí que conté un mandat imperatiu, l'obligació d'atorgar una destinació finalista als ingressos procedents de les sancions imposades per l'incompliment de la funció social de la propietat de l'habitatge, així com els ingressos procedents de la gestió i alienació de béns patrimonials que formin part del parc públic d'habitatge. Aquesta disposició no constitueix una condició bàsica que garanteixi la igualtat en l'exercici del dret a l'habitatge en els termes de l'article 149.1.1 CE i, per tant, ens trobem davant d'una absència de títol que habiliti l'Estat per regular l'obligatorietat de destinar uns ingressos a una determinada finalitat; per consegüent, aquest apartat tercer és inconstitucional i antiestatutari perquè vulnera el títol competencial previst en l'article 137.1 EAC. I, a més a més, per tal com afecta els recursos econòmics de la Generalitat, vulnera, també, el principi d'autonomia financera, article 201.2 EAC i l'autonomia de despesa per tal de poder aplicar els seus recursos d'acord amb les directrius polítiques i socials determinades per les seves institucions d'autogovern (art. 202.2, en relació també amb l'art. 202.3.g i .j EAC), en exercici d'una competència exclusiva.

A l'últim, d'acord amb l'article 19.1 de la nostra Llei reguladora, considerem escaient pronunciar-nos també sobre la disposició transitòria segona de la Llei 12/2023 per connexió amb l'article 27, tot i no haver estat expressament qüestionada pels sol·licitants.

Aquesta disposició introdueix una sèrie d'objectius en relació amb el parc d'habitatge destinat a polítiques socials, «que operará en defecto de marcos temporales y metas específicas definidas por parte de las administraciones territoriales competentes» (apt. III preàmbul).

De fet, la norma imposa a les administracions competents el termini d'un any des de l'entrada en vigor de la Llei per establir «marcos temporales y metas específicas» per acomplir els objectius de l'article 27. En cas contrari, «se establece como referencia general el compromiso de alcanzar, en el plazo de 20 años, un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20 por ciento respecto al total de hogares que residen en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado» (apt. 1).

I, afegeix, que per tal d'assegurar el compliment d'aquests objectius i avaluar l'adequat finançament de les actuacions previstes a l'article 27.2.c [sic], les administracions territorials competents, de conformitat amb la seva normativa, hauran de determinar amb caràcter anual les quantitats invertides i el grau d'avenç en la consecució dels dits objectius (apt. 2).

Cal fer, per tant, extensiva a aquesta disposició la mateixa argumentació tot just emprada sobre l'article 27.2 i .3 de la Llei 12/2023 i, així, concloure en idèntic sentit, és a dir, que les seves previsions vulneren les competències de la Generalitat de l'article 137.1 EAC, el principi d'autonomia financera (art. 201.2 EAC) i l'autonomia de despesa (art. 202.2 EAC) i no troben empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE.

Per tot el que s'ha exposat, l'apartat 1, tercer paràgraf, i l'apartat 2 de l'article 27 de la Llei 12/2023 vulneren les competències de la Generalitat de l'article 137.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE. L'apartat 3, a més de la competència de l'article 137.1 EAC, vulnera el principi d'autonomia financera (art. 201.2 EAC) i l'autonomia de despesa (art. 202.2 EAC) i no troba empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE. La mateixa conclusió, i per connexió amb els preceptes anteriors, és aplicable a la disposició transitòria segona.

Per la seva banda, els paràgrafs primer i segon de l'apartat 1 de l'article 27 de la Llei 12/2023 no són contraris a l'Estatut ni a la Constitució.

B) Article 28. Criteris orientadors en la gestió dels parcs públics d'habitatge

L'article 28, sobre els criteris orientadors en la gestió dels parcs d'habitatge, relaciona una sèrie d'actuacions que les administracions públiques competents en matèria d'habitatge podran realitzar de conformitat amb la seva legislació i normativa d'aplicació, i sens perjudici dels criteris específics que aquesta estableixi.

Entre aquestes actuacions, el primer apartat de l'article preveu: a) la creació, ampliació i gestió, directament o indirecta, dels sòls de la seva titularitat, inclosos els obtinguts per a dotacions públiques, de parcs públics d'habitatge, duent a terme, quan sigui procedent, la urbanització dels terrenys; b) l'atorgament de drets de superfície o concessions administratives a tercers per edificar, rehabilitar i/o gestionar habitatges del parc públic, sempre que quedi garantida la titularitat pública del sòl; c) l'assignació de recursos públics a entitats sense ànim de lucre per fer més eficient i pròxima la gestió dels habitatges dels parcs públics, sempre que aquesta gestió resti reservada a aquestes entitats o a l'administració territorial o ens instrumental corresponent i que l'assignació es faci d'acord amb els objectius de cobertura del dret a l'habitatge i de conformitat amb la normativa reguladora, i, d) l'alienació dels béns patrimonials integrants dels parcs públics únicament a favor d'altres administracions públiques, ens instrumentals o persones jurídiques sense ànim de lucre, dedicades a la gestió de l'habitatge amb fins socials i amb l'obligació del nou titular de complir les condicions, terminis i rendes màximes establertes.

I el segon apartat del precepte afegeix que en el desenvolupament d'aquestes actuacions s'ha de fer atenció especial a les característiques de cada entorn territorial, amb la finalitat de dur a terme el tipus de gestió i actuacions més d'acord amb les característiques socials, econòmiques i territorials de la demanda existent.

El retret dels sol·licitants respecte d'aquest precepte és de nou, com s'ha dit, de naturalesa competencial, perquè consideren competència exclusiva de la Generalitat l'establiment de les condicions, els criteris i el destí dels parcs públics d'habitatge (art. 137 EAC).

Doncs bé, la norma que ara s'examina, després de crear la figura dels parcs públics d'habitatge en l'article 27 i de considerar les actuacions projectades sobre ells com a «servicios de interés general» (art. 4.1) –actuacions pròpies de les polítiques públiques en matèria d'habitatge–, estableix els criteris orientadors de la seva gestió per part de les administracions públiques competents. Ens trobem, per tant, no davant una regulació de les condicions bàsiques per garantir la igualtat en l'exercici del dret a l'habitatge, sinó directament davant d'una sèrie de mandats, en forma de «criterios orientadores», adreçats a les administracions competents en aquesta matèria, com és la de la Generalitat. Aquests mandats estan formulats categòricament –malgrat totes les cauteles que intenta introduir el precepte amb expressions com «sin perjuicio» o «podrán»– perquè pretenen actuar com una mena de normativa bàsica en aquest àmbit material.

Efectivament, l'apartat primer estableix que les administracions públiques competents (i els seus ens adscrits o dependents) en matèria d'habitatge quan creïn els parcs públics han de seguir aquests criteris orientadors. I per bé que diu «podrán», es desprèn clarament que aquelles administracions ho hauran de fer imperativament en la mesura que la norma els reserva només («sin perjuicio») la possibilitat d'establir-ne els criteris específics, mentre que aquesta Llei en fa les grans opcions, materialment com si fossin unes bases, i, a més, descrivint actuacions pròpies de qui deté la competència en matèria d'habitatge. L'apartat segon segueix establint criteris orientadors per al desenvolupament dels mandats formulats en l'apartat primer.

Per tant, aquests mandats no es poden emparar ni en l'apartat 1 ni en l'apartat 13 de l'article 149.1 CE. En aquest darrer cas, perquè, tot i la plausible afectació en l'activitat econòmica que pugui tenir la regulació del parc públic d'habitatges, entenem que la mateixa finalitat del precepte (això és, la fixació d'uns criteris orientadors, que pretenen ser una guia adreçada a les administracions públiques competents), i

la manca de la incidència directa i significativa en l'activitat econòmica general que hem exigit, ens condueixen a concloure que en aquest supòsit ha de prevaldre el títol material sectorial específic d'habitatge competència exclusiva de la Generalitat.

I pel que fa a l'article 149.1.1 CE, l'article examinat no s'hi pot emparar per tres motius. Primer, perquè com ja hem exposat anteriorment, des d'aquest precepte es poden regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici dels drets i en el compliment de les obligacions però no permet, en canvi, segons reiterada doctrina del Consell i constant jurisprudència constitucional, «llegar a imponer conductas determinadas a otros Entes públicos, habida cuenta que el destinatario de dicho título competencial es exclusivamente el ciudadano, en cuanto titular de derechos y deberes constitucionales» (STC 61/1997, FJ 17.f); doctrina de la qual se'n fan ressò, entre d'altres, els DCGE 8/2011 (FJ 3.5) i 9/2013 (FJ 2.4). Segon, perquè l'article 149.1.1 CE, des d'una perspectiva normativa o funcional, no s'inscriu en la lògica bases-desenvolupament; no atribueix a l'Estat ««la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales (STC 61/1997, FJ 7.a)», sinó únicament «el establecimiento de las posiciones jurídicas fundamentales que tienen por objeto garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes [...] inherentes a su función social (STC 61/1997, FJ 9.b)»» (STC 148/2012, de 5 de juliol, citada en el DCGE 9/2013, FJ 2.4.A, entre d'altres). Consegüentment, la pretensió d'aquests criteris d'actuar, doncs, com a normativa bàsica de la gestió dels parcs públics no seria assolible des de l'article 149.1.1 CE. I tercer, i de manera principal, perquè les actuacions previstes en l'article 28 són això: un ventall d'actuacions amb vocació de criteris ordenadors del sector que res no tenen a veure amb les posicions jurídiques fonamentals dels titulars dels drets. I a qui correspon fer aquestes opcions d'actuació en la gestió dels parcs públics és qui té la competència en matèria d'habitatge; això és, la Generalitat, en exclusiva, segons estableix l'article 137.1 EAC.

En conclusió, en la mesura que l'establiment dels criteris orientadors en la gestió dels parcs públics forma part nuclear de les polítiques públiques en matèria d'habitatge de les que n'és titular competencial la Generalitat, i en tant que cap de les previsions de l'article 28 de la Llei 12/2023 constitueixen condicions bàsiques que garanteixin la igualtat en l'exercici del dret a l'habitatge en els termes de l'article 149.1.1 CE, hem de sostenir que el precepte examinat és inconstitucional i antiestatutari perquè vulnera el títol competencial previst en l'article 137.1 EAC.

Per les raons exposades, l'article 28 de la Llei 12/2023 vulnera les competències de la Generalitat de l'article 137.1 EAC i no troba empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE.

C) Article 29. Destí dels parcs públics d'habitatge

El tercer i darrer precepte del títol III, l'article 29, determina que els habitatges integrants dels parcs públics d'habitatge, de conformitat amb la legislació específica i la resta de normativa d'aplicació, tenen com a destí la garantia del dret d'accés a l'habitatge de les persones i llars amb més dificultats per accedir a un habitatge en el mercat, per raó de les seves circumstàncies socials i econòmiques, atenent a factors específics de vulnerabilitat com ara la presència de menors d'edat a la llar o unitat de convivència així com a les característiques i particularitats de l'àmbit territorial.

A continuació, en l'apartat 2, el precepte afegeix que l'ocupació i el gaudi d'aquests habitatges poden produir-se, d'acord amb la normativa aplicable, en règim de lloguer, cessió d'ús o qualsevol altra forma legal de tinença temporal segons la renda i els requisits que estableixin les respectives administracions públiques, atesos diversos criteris com ara la demanda existent, les condicions socioeconòmiques de les persones, famílies i unitats de convivència destinatàries i les característiques del mercat d'habitatge, incorporant-hi criteris d'inclusió, cohesió social i assequibilitat.

Finalment, l'article 29.3 disposa que correspon a les administracions competents en matèria d'habitatge el desenvolupament de sistemes d'avaluació del compliment

dels requisits anteriors, de conformitat amb el que preveu la normativa que resulti d'aplicació, a fi de garantir un ús eficient dels recursos públics i la corresponsabilitat dels ocupants de l'habitatge.

Com s'ha dit, els sol·licitants entenen que l'anterior regulació l'ha de fixar la Generalitat, d'acord amb el títol previst en l'article 137 EAC. I de nou cal convenir que, efectivament, les previsions de l'article 29 vulneren aquest precepte estatutari i no poden emparar-se ni en el subapartat 1 ni en el 13 de l'article 149.1 CE.

En efecte, malgrat totes les cauteles del precepte de respecte a la «legislación específica y demás normativa de aplicación», el que materialment fa és establir una regulació equivalent a unes bases, dins de les quals s'haurà de moure el titular de la competència en matèria d'habitatge. Perquè aquí no es regulen les posicions jurídiques que tenen per objecte garantir la igualtat en l'exercici de drets i en el compliment de deures dels titulars del dret –no es diu per exemple, com s'accedeix a l'habitatge, ni com es manté, ni quines prestacions rebran dels poders públics– sinó que simplement se li donen al titular de la competència en matèria d'habitatge unes pautes imperatives quant a objectius o finalitats de les polítiques públiques en aquest àmbit, com ara la determinació de la destinació dels parcs públics, les condicions d'ocupació i gaudi dels habitatges que en formen part o el desenvolupament de sistemes d'avaluació del compliment dels requisits dels parcs esmentats.

D'altra banda, i quant a la possible intervenció de l'article 149.1.13 CE, reiterant el que hem dit en aquest apartat del fonament jurídic, considerem que, atenent al seu contingut, no inclou mesures de caràcter econòmic de les quals es pugui predicar una incidència directa i significativa en l'economia.

En conseqüència, cal convenir, doncs, que l'article 29 de la Llei 12/2023 és inconstitucional i antiestatutari per vulneració de l'article 137.1 EAC i no està emparat en l'article 149.1.1 ni .13 CE.

5. El següent bloc de preceptes que qüestionen els sol·licitants és el constituït pels articles 30 i 31, que es troben ubicats en el títol IV, relatiu a les mesures de protecció i transparència en les operacions de compra i arrendament d'habitatge i, en concret, al capítol I, sobre el règim general de drets i informació bàsica.

El títol IV, d'acord amb el preàmbul, se centra en el reforç de les mesures de protecció en les operacions de compra i arrendament d'habitatge, establint una sèrie de garanties i obligacions d'informació a la qual tenen dret les persones o entitats que adquireixen o són arrendataris d'habitatge, i una sèrie de responsabilitats derivades del seu incompliment, sigui del venedor o de l'intermediari en l'operació immobiliària. A continuació, s'exposa que «[e]n el mismo título IV se recoge, sin perjuicio de los principios y requerimientos contenidos en la normativa autonómica de aplicación y con carácter mínimo, la información que la persona interesada en la compra o arrendamiento de una vivienda que se encuentre en oferta puede requerir, antes de la formalización de la operación y de la entrega de cualquier cantidad a cuenta» (apt. III).

A) Article 30. Principis bàsics dels drets, facultats i responsabilitat

Pel que ara interessa, dins del capítol I, l'article 30 dedica el seu apartat 1 a definir els drets de les persones demandants, adquirents o arrendatàries d'un habitatge, en primer lloc, amb una remissió als drets coneguts en la normativa estatal relativa a la defensa dels consumidors i usuaris com també a la legislació autonòmica aplicable (lletra *a*) i, en segon lloc, establint el dret a rebre una informació, àdhuc la subministrada per mitjans publicitaris, accessible, completa, objectiva, veraç, clara i comprensible en relació amb les característiques de l'habitatge com també les condicions jurídiques i econòmiques de la seva adquisició, el lloguer, la cessió o l'ús (lletra *b*).

L'apartat 2 fa recaure la responsabilitat de complir amb el deure d'informació reconegut en l'apartat 1 en els agents immobiliaris, promotors, propietaris, admi-

nistradors de finques, entre d'altres, conforme al que estableix la mateixa Llei, així com la legislació de defensa de consumidors i usuaris. Finalitza aquest apartat amb un esment especial a la publicitat, amb una remissió genèrica a la normativa que li és d'aplicació i, en particular, estableix una prohibició de qualsevol acte de publicitat amb informació insuficient, deficient o enganyosa.

L'apartat 3 inclou definicions, a l'efecte dels apartats anteriors, sobre el concepte d'informació o publicitat en el sentit ampli d'abastar tota comunicació dirigida a promoure la transmissió, el lloguer o qualsevol altra forma de cessió d'habitatges. Per acabar, inclou la definició del que considera informació incompleta, insuficient o deficient, en el sentit que és la que té mancances, indueix a error, produeix perjudicis econòmics o jurídics o altera el pacífic ús de l'habitatge. Escau observar que la referència a les «responsabilidades» en el títol de l'article 30 –concepte al qual al·ludeix també el preàmbul– no troba un desplegament ulterior.

Els diputats sol·licitants consideren, en l'escrit complementari a la petició de dictamen, que les qüestions relacionades amb la regulació de la informació en matèria de consumidors i usuaris són competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya, d'acord amb l'article 123.e EAC.

Per tal de delimitar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable, hem de partir de l'article 123 EAC, que atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de consum, que inclou «[l]a regulació de la informació en matèria de consumidors i usuaris» (apt. e). A més, l'article 28 EAC, relatiu als drets dels consumidors i usuaris, reconeix que aquests tenen també dret a una informació veraç i entenedora sobre les característiques i els preus dels productes i serveis. Entre els principis rectors relatius a la protecció dels consumidors i usuaris, l'article 49 EAC fixa l'obligació dels poders públics de garantir els drets i els interessos legítims dels consumidors i usuaris.

Pel que fa a la dimensió competencial de la matèria de consum, en el Dictamen 9/2010, de 21 de juny, es va dir:

«[s]obre la complexitat de l'àmbit competencial del consum s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional en definir-lo com una matèria *pluridisciplinar* que, atès el seu extens abast i la possible i freqüent convergència amb d'altres matèries, ha de ser delimitada en determinats supòsits i, en conseqüència, ha de cedir el seu espai davant de sectors més específics (STC 147/1996, de 19 de setembre, FJ 5). No obstant això, també ha reconegut de manera expressa la capacitat dels Estatuts per atribuir-se la competència exclusiva en consum, concretament respecte a la defensa dels consumidors i usuaris, atès que l'article 149 CE no la preveu expressament i, per tant, no la reserva a l'Estat (STC 15/1989, de 26 de gener, FJ 1).» (FJ 2)

El Dictamen 1/2017, de 26 de gener, recorda que, en absència d'un títol competencial específic sobre les relacions de consum, el text constitucional es limita a incorporar, com a principi de la política social i econòmica, la garantia, per part dels poders públics, de la defensa dels consumidors i els usuaris, per protegir-ne la seguretat, la salut i els legítims interessos econòmics (art. 51 CE), i pel que fa a l'esmentat caràcter pluridisciplinari d'aquesta matèria estableix:

«És en aquest sentit que hom pot afirmar que el dret del consum pot comprendre diverses disciplines, atès que els camps sobre els quals es projecta, amb la finalitat d'assolir una protecció efectiva dels consumidors i dels usuaris, són molt diversos i van, per exemple, des del dret administratiu al penal, passant pel civil, el mercantil o el processal. D'aquí es deriva també una jurisprudència constitucional que emfasitza aquest caràcter pluridisciplinari que resulta de normes sectorials reconduïbles a altres matèries sobre les quals l'Estat [i les comunitats autònomes pel que fa a les seves competències, afegim nosaltres] té atribuïdes competències, entre les quals podem esmentar:

les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals, la legislació civil i la mercantil i la protecció de la salut (STC 62/1991, de 22 de març, FJ 2). En la mateixa línia, la STC 15/1989, de 26 de gener (FJ 1), seguint la STC 71/1982, de 30 de novembre, afirma que la defensa del consumidor és un concepte de contorns imprecisos, com també remarca les dificultats que sorgeixen a l'hora de qualificar una norma que pugui tenir per finalitat la protecció del consumidor, de manera que la dita qualificació no resolndria necessàriament el problema competencial, atès que podria estar compresa en més d'una de les regles definidores de competències.» (FJ 3.3)

Per situar els preceptes examinats del títol IV de la Llei en el seu context normatiu, tot reiterant que la legislació no és paràmetre del nostre pronunciament, cal posar de manifest que la Generalitat ha regulat, la informació i la publicitat en l'àmbit de l'habitatge en el títol IV, «De la protecció dels consumidors i els usuaris d'habitatge en el mercat immobiliari», de la Llei 18/2007, des d'una perspectiva doble: d'una banda, els criteris de transparència en el mercat immobiliari, amb l'establiment dels requeriments a què s'han de subjectar les activitats dels diferents agents que hi intervenen (cap. II, «Activitats professionals vinculades amb l'habitatge»); i, de l'altra, l'abordatge de la freqüent manca d'informació als consumidors sobre allò de què se'ls fa oferta i publicitat, amb la determinació dels requisits i continguts mínims que ha de complir la publicitat (cap. IV, «Publicitat de l'habitatge», art. 58 i 59) i la determinació de la informació mínima que cal lliurar a les persones interessades amb les ofertes de venda o d'arrendament d'habitatges (cap. V, «Oferta de l'habitatge», art. 60 i 61).

El contingut de l'article 30 de la Llei 12/2023, ara examinat, presenta una concommitància material evident amb la regulació catalana, atès que s'hi regulen drets d'informació dels consumidors en relació amb l'habitatge, deures d'informació dels agents que operen en el sector i requisits que ha de complir aquesta informació, en connexió amb la noció de publicitat, si bé en destaca alguna previsió nova, com ara la garantia d'accessibilitat de la informació per a persones amb discapacitat o dificultats de comprensió.

En atenció al contingut expressat del precepte, cal descartar d'entrada la seva subsumpció en l'article 149.1.13 CE i examinar-lo des de l'òptica de l'article 149.1.1 CE, en el marc del qual el criteri d'atribució competencial rau en la seva possible configuració com a «condicions bàsiques», d'acord amb el sentit propi i els supòsits d'aplicació d'aquesta noció, que sistematitza el fonament jurídic anterior, apartat 3, d'aquest Dictamen.

Com s'ha dit, l'article 30 inclou una regulació genèrica o de principis, amb remissió a les normes vigents sobre drets dels consumidors i la formulació de certs drets bàsics de les persones demandants d'habitatge i dels deures informatius corresponents dels agents que operen en el sector immobiliari, incloent-hi les persones propietàries i altres titulars de drets reals, a més de definicions que serveixen com a premissa d'aquests drets i deures. D'acord amb el seu contingut regulador, el precepte troba empara en el títol competencial de l'article 149.1.1 CE, en tant que condicions mínimes bàsiques per a la garantia de la igualtat en l'exercici del dret a l'habitatge, en connexió amb els deures vinculats amb la funció social de la propietat, que permetrien a l'Estat incidir en la configuració d'aquest àmbit (STC 72/2021, de 18 de març, FJ 3, i, en el mateix sentit, STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 70).

Dit això, i d'acord amb les consideracions efectuades en el fonament jurídic segon, apartat 4, del Dictamen, escau precisar que l'anterior competència no comporta una reserva a l'Estat de l'àmbit regulat, amb l'exclusió de les comunitats autònomes, sinó que aquestes darreres poden legislar-hi des de les competències pròpies en ma-

tèria d'habitatge (art. 137 EAC) i de consum (art. 123 EAC), respectant les condicions bàsiques.

En conclusió, d'acord amb les consideracions precedents, l'article 30 no vulnera la competència de la Generalitat per regular la informació en matèria de consumidors i usuaris que estableix l'article 123.e de l'EAC, en la seva projecció sobre la matèria d'habitatge i troba empara en l'article 149.1.1 CE.

B) Article 31. Informació mínima en les operacions de compra i arrendament d'habitatge

L'article 31 de la Llei recull la informació mínima en les operacions de compra i lloguer d'habitatge, i indica en el seu apartat 1 que aquesta regulació és sens perjudici dels principis i requeriments fixats per la normativa autonòmica d'aplicació i té caràcter de mínima. Aquesta informació mínima, segons l'apartat 1, ha de ser en format accessible i en suport durador, i s'ha de poder obtenir abans de formalitzar l'operació de compra o lloguer i del lliurament de qualsevol quantitat a compte. La informació a requerir ha de versar sobre les condicions de l'operació i les característiques de l'habitatge i el seu edifici, en aspectes com la identificació del venedor o arrendador i dels intermediaris (lletra *a*), les condicions econòmiques de l'operació (lletra *b*), les característiques essencials de l'habitatge i de l'edifici (lletra *c*), la informació jurídica de l'immoble (lletra *d*), la informació sobre el règim legal si és un habitatge protegit (lletra *e*), les limitacions i el grau de protecció en edificis protegits de valor arquitectònic o històric (lletra *f*) i qualsevol altra informació rellevant, com ara aspectes de caràcter territorial, urbanístic, fisicotècnic, de protecció patrimonial o administratiu (lletra *g*). L'apartat 2 del mateix article inclou una menció especial a obtenir informació en relació amb la detecció d'amiant o altres substàncies nocives o perilloses i l'apartat 3 preveu informació específica per als lloguers d'habitatge habitual ubicats en una zona de mercat residencial tens.

Els diputats sol·licitants, igual que en l'article precedent, consideren, en l'escrit complementari a la petició de dictamen, que les qüestions relacionades amb la regulació de la informació en matèria de consumidors i usuaris són competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya, d'acord amb l'article 123.e de l'EAC.

Pel que fa al cànon competencial de l'article 31, cal donar per reproduït el que s'ha dit anteriorment sobre l'article 30 de la Llei, atès que, en particular, no s'observa una incidència directa sobre la matèria de dret civil (per tots, Dictamen 1/2017, FJ 3.3), per la qual cosa entenem que no hi intervé aquest títol competencial.

Quant al context normatiu català, que es recull a títol il·lustratiu, els articles 60 i 61 de la Llei 18/2007 regulen criteris de suficiència i la informació mínima que s'ha de proporcionar a les persones interessades o destinàries en les ofertes per a la venda o per al lloguer d'habitatge. Així mateix, la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, en el títol IV, capítol I, relatiu a l'adquisició i arrendament de béns immobles, regula en l'article 241-1 la informació en l'oferta per a la venda de béns immobles, i en l'article 241-2 la informació en l'oferta per a l'arrendament d'immobles, preceptes en què s'especifiquen diversos aspectes a informar, a banda de la remetre a «les altres informacions que requereix la normativa en matèria d'habitatge».

Per consegüent, els termes en què es planteja la qüestió competencial sobre l'actual precepte no disten gens de l'article 30, i el nostre pronunciament s'ha de referir a la possibilitat d'enquadrar-lo en les «condicions bàsiques» a què fa referència l'article 149.1.1 CE.

En aquest sentit, l'article 31 regula, amb un caràcter mínim, les facultats de les persones interessades en la compra o lloguer d'habitatge de requerir informació (amb l'afegit de garanties noves, en els apartats primer i segon, com ara les relatives al format accessible i el suport durador de la informació i a l'ampliació de la informació a la presència de substàncies perilloses), al costat d'obligacions d'informa-

ció dels propietaris o mediadors (apt. tercer). Respon, per tant, a una finalitat tuitiva o de protecció de les operacions de compra i arrendament d'habitatge, tal com remarca el preàmbul de la Llei, de manera que la intervenció del legislador estatal en l'establiment d'unes garanties mínimes o facultats bàsiques de la part habitualment més feble en aquest tipus d'operacions, i de certs deures que els donen compliment, troba empara en l'article 149.1.1 CE. Sense que aquesta consideració competencial, com s'ha dit en relació amb l'article 30 de la Llei, pugui comportar un desapoderament de la capacitat normativa de què disposa Catalunya en aquest àmbit; conclusió que es desprèn també de la clàusula de salvaguarda de la normativa autonòmica que figura en l'incís primer del precepte examinat.

En conclusió, d'acord amb les consideracions precedents, l'article 31 no vulnera la competència de la Generalitat per regular la informació en matèria de consumidors i usuaris que estableix l'article 123.e de l'EAC, en la seva projecció sobre la matèria d'habitatge i troba empara en l'article 149.1.1 CE.

6. Articles 32 a 36 del capítol II del títol IV. Informació i transparència en matèria d'habitatge i sòl

L'últim bloc de preceptes de l'articulat de la norma que, a criteri dels peticionaris, presenta dubtes des del punt de vista competencial és el configurat pels articles 32 a 36, dins del precitat títol IV però aquesta vegada formant part del capítol II, relatiu, com hem apuntat, a l'establiment d'un seguit de mesures per millorar la informació i la transparència en matèria d'habitatge i sòl, tal com exposa el preàmbul, «con objeto de asegurar el adecuado funcionamiento del mercado de la vivienda y el acceso a la información, en determinados ámbitos que son estratégicos para la definición de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Entre aquests àmbits, continua el preàmbul, destaca l'habitatge públic, una matèria en la qual el legislador estatal considera, citant el Defensor del Poble, que hi ha un important dèficit (apt. III).

Quant a aquest grup de preceptes, cal esmentar que la seva estructura és la mateixa: es divideixen en dos apartats: el primer, dedicat a establir l'obligació de l'Estat a elaborar, recopilar o oferir una sèrie d'informació en relació amb un àmbit material i el segon, a indicar la manera de donar-ne publicitat a la seu electrònica de l'Estat amb una periodicitat anual.

De la mateixa manera, abans d'entrar en l'àmbit material, els apartats 1 de cada article tenen un encapçalament similar en tant que esmenten que l'Estat actua en compliment del principi de col·laboració i cooperació, en garantia del de transparència i en la forma que s'instrumenti d'acord amb les administracions competents.

Un cop feta aquesta introducció, passarem a citar l'àmbit material de cada article. L'article 32 regula l'elaboració de l'inventari del parc públic d'habitatges, que inclourà, com a mínim, informació sobre la identificació dels habitatges, les seves característiques fonamentals, la situació del seu ús i les característiques de les persones i llars que en fan ús (apt. 1). Anualment, en la seu electrònica es publicarà una memòria sobre les característiques del parc públic d'habitatges que permeti tenir un mapa de l'habitatge social per facilitar-ne l'accés a la ciutadania. També ha de recollir informació sobre actuacions per reforçar el parc d'habitatge social dels quatre anys següents (apt. 2).

L'article 33 estableix la informació a elaborar sobre el pressupost invertit anualment en diferents programes de política d'habitatge, diferenciant, com a mínim, la despesa en ajuts per al lloguer d'habitatges; promoció d'habitatges en lloguer social o assequible o subjecta a algun tipus de protecció pública; programes d'intermediació en el lloguer; ajuts a la rehabilitació, distingint els dirigits a millorar l'eficiència energètica dels que promoguin les energies renovables i l'accessibilitat, i, finalment, programes de regeneració o renovació urbana, especificant la inversió en barris o assentaments d'alta vulnerabilitat, incloent-hi programes de real·lotjament (apt. 1).

Anualment, les dades anteriors s'han de publicar a la seu electrònica, indicant-hi específicament les quanties que hagin contribuït a l'accés dels joves al primer habitatge (apt. 2).

L'article 34 regula la informació que l'Estat, sobre la base dels sistemes d'informació i gestió de les administracions competents, ha d'oferir sobre l'ús i destinació del parc d'habitatges del seu àmbit territorial. En forma agregada, la informació ha de versar sobre el nombre d'habitatges o immobles que siguin residència principal i sobre els aquells identificats com a deshabitats o buits, amb inclusió, del nombre d'immobles als quals s'hagi aplicat el recàrrec fiscal, establert en l'article 72 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (apt. 1). Anualment, les dades anteriors s'han de publicar a la seu electrònica, especificant-hi les mesures i accions orientades a l'optimització de l'ús del parc d'habitatge de l'àmbit territorial.

L'article 35 estableix la informació a facilitar en relació amb el nombre de persones i llars inscrits en els registres de demandants d'habitatge habilitats, distingint les que ja resideixen en el seu àmbit territorial de les que en són d'un altre. Així mateix, de la informació d'aquests registres s'establiran les principals característiques de les persones i llars demandants (apt. 1). Anualment, les dades anteriors s'han de publicar a la seu electrònica, especificant-hi les actuacions realitzades, en curs i previstes per donar resposta a la demanda (apt. 2).

Per finalitzar, l'article 36 fa referència a la informació relativa al sòl públic disponible que pugui potencialment ser destinat a habitatge residencial en virtut dels instruments d'ordenació urbanística, que ha d'incloure, com a mínim, la informació relativa a nombre d'habitatges, superfície construïda i tipologia edificatòria i situació del sòl en termes d'urbanització, classificació i categorització urbanística (apt. 1). Anualment, les dades anteriors s'han de publicar a la seu electrònica, especificant-hi el sòl integrant del patrimoni públic, obtingut segons el deure legal de cessió establert en l'article 18.1.b del text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana (apt. 2).

Els diputats sol·licitants, en l'escrit complementari a la petició de dictamen, inclouen el mateix argument per a cada un dels articles esmentats, en el sentit següent: «[aquest article sobre la informació i transparència en matèria d'habitatge i sòl, conté un conjunt d'obligacions que s'imposen a les Comunitats Autònomes sobre *[els diversos àmbits materials propis de cada article]* respecte les quals l'Estat no té atribuïda constitucionalment la competència. Tals atribucions corresponen a la Generalitat de Catalunya en virtut de l'article 137.1 EAC que regula la competència en exclusiva en matèria d'habitatge».

En el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen i en referència a aquests articles ja hem exposat que, sobre la base del que disposa la disposició final setena de la Llei 12/2023, els articles 32 a 36 (i la disp. final primera) de la Llei s'haurien dictat a l'empara de l'article 149.1.8 CE (legislació civil). I també hem exposat que tant del seu contingut com de la seva naturalesa (formen part del títol IV relatiu a la informació i transparència en matèria d'habitatge i sòl) i la seva finalitat es desprèn clarament que no tenen cabuda en l'àmbit material propi de l'article 149.1.8 CE i, com s'apunta també en el fonament jurídic primer d'aquest Dictamen, pot tractar-se d'un error derivat de la supressió dels inicials articles 32 a 36 del projecte de llei que sí que podien trobar empara en aquest títol competencial estatal i que finalment es van suprimir.

Fet aquest aclariment, d'un examen dels articles 32 a 36 es desprèn, en primer lloc, que de la seva regulació deriva l'establiment d'una obligació dirigida a l'Estat d'elaborar i publicar en matèria d'informació i transparència en els diferents àmbits anteriorment exposats.

En segon lloc, en tots aquests articles s'estableix que aquesta obligació de l'Estat es fonamenta en el compliment del principi de col·laboració i cooperació entre administracions públiques i en la forma que s'instrumenti d'acord amb les administra-

cions competents, per millorar la informació i transparència en matèria d'habitatge i sòl, tal com s'indica al preàmbul de la Llei.

De tot el que s'ha exposat es desprèn que el contingut d'aquests preceptes s'ha d'enquadrar en el marc de les relacions entre les diferents administracions públiques (en aquest cas l'Estat i les comunitats autònomes) i, en concret, en l'àmbit d'informació i transparència en matèria d'habitatge i sòl.

En el nostre DCGE 1/2022 (FJ 4) es feia referència al fet que una regla basilar d'actuació en les relacions entre diferents administracions públiques és el respecte als principis de col·laboració i cooperació, que són consubstancials a la naturalesa de l'Estat autonòmic, i que requereixen, entre d'altres, el deure de facilitar i compartir la informació recíproca que sigui necessària i adient per a l'exercici de les respectives competències. Aquest deure va ser reconegut des dels inicis per la jurisprudència constitucional com a expressió del principi de lleialtat institucional i, posteriorment, ha estat incorporat extensament pel legislador.

Al respecte, cal fer esment que el citat principi de lleialtat institucional ha estat recollit en l'article 3 de l'Estatut que estableix, expressament, que les relacions de la Generalitat amb l'Estat «es fonamenten en el principi de la lleialtat institucional mútua».

També, i a títol il·lustratiu, l'article 141 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, en el seu apartat 1.c, inclou, entre els deures de les administracions públiques la de facilitar a les altres administracions la informació que necessitin sobre l'activitat que desenvolupin en l'exercici de les seves pròpies competències o que sigui necessària perquè els ciutadans puguin accedir de forma integral a la informació relativa a una matèria.

En la nostra doctrina consultiva hem insistit, així mateix, en el valor que s'ha de donar a aquests instruments de col·laboració i cooperació com a mitjans per a l'adequat exercici de les respectives competències, com, entre d'altres, en el DCGE 24/2015, de 17 de desembre, FJ 8. Igualment, en el DCGE 1/2022 (FJ 4), referint-nos als principis de col·laboració i cooperació, hem indicat que el fet «que l'Administració de l'Estat disposi d'informació sobre l'exercici de les competències de les comunitats autònomes [...] no comporta *per se* un control o una supervisió sobre la seva activitat, o una vigilància que les colloqui en una situació de dependència jeràrquica» amb el benentès que aquesta informació «s'ha d'obtenir a través dels instruments previstos a l'ordenament, i no ha de ser emprada posteriorment per controlar o supervisar l'actuació de l'Administració autonòmica».

Finalment, en el DCGE 6/2020, de 30 de juliol (FJ 4), assenyalàvem que «[e]l principi de lleialtat, doncs, comporta que l'exercici de les pròpies competències sigui plenament respectat, cosa que serà així si ambdues administracions públiques actuen de tal manera que no impedeixen a l'altra exercir-les conforme al que estableix el bloc de la constitucionalitat i tenen en compte les competències respectives (DCGE 11/2012, FJ 3.4.D)».

Per la seva banda, el Tribunal Constitucional també ha reiterat en nombrosos pronunciaments que la col·laboració i la cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes és un principi implícit en la forma d'organització territorial de l'Estat (STC 244/2012, de 18 de desembre, FJ 8), remarcant la necessitat de fer compatibles els principis d'unitat i d'autonomia de l'organització territorial de l'Estat mitjançant la creació d'instruments que permetin articular l'actuació de les diverses administracions públiques (STC 76/1983, de 5 d'agost, FJ 13; en la mateixa línia STC 239/2002, FJ 11; 217/2016, de 15 de desembre, FJ 3, i també la més recent 50/2023, de 10 de maig, FJ 6).

Els articles 32 a 36 de la Llei 12/2023 estableixen que, més enllà del mandat que aquests articles imposen a l'Estat, l'actuació de les comunitats autònomes, en la seva condició de titulars de la competència d'habitatge s'haurà de realitzar d'acord amb els principis de cooperació i col·laboració. Respectant, doncs, el marc competencial,

es pretén assolir l'objectiu de sumar esforços amb altres administracions públiques per tal de facilitar l'accés del ciutadà a aquesta informació sobre la base del principi de transparència. No imposa, en conseqüència, cap mandat a les comunitats autònomes, per bé que reclama la seva col·laboració a l'efecte que aquestes facilitin la informació com a mesura per millorar la informació i transparència en matèria d'habitatge i sòl.

En definitiva, i en la mesura que aquests articles imposen una obligació a l'Administració de l'Estat i no a les comunitats autònomes, de les quals reclamen la seva col·laboració basant-se en el principi de col·laboració i cooperació, que és voluntària, hem de concloure que els articles 32 a 36 de la Llei 12/2023 no envaeixen la competència de la Generalitat de l'article 137.1 EAC.

7. Disposició transitòria primera. Habitatges qualificats amb algun règim de protecció pública amb anterioritat a l'entrada en vigor de la Llei

Per finalitzar aquest fonament jurídic, procedirem a analitzar, a continuació, la disposició transitòria primera de la Llei, que estableix un règim transitori per a determinats tipus d'habitatges, que en el preàmbul descriu de forma succinta (apt. III).

El primer paràgraf estableix que els habitatges que abans de l'entrada en vigor d'aquesta Llei estiguessin qualificats definitivament amb algun règim de protecció pública, s'han de regir pel que disposa el règim esmentat, de conformitat amb el que estableix la llei i la normativa d'aplicació.

En el segon paràgraf s'indica que els habitatges que formin part d'un parc públic d'habitatge es regiran pel que disposa aquesta Llei i les disposicions que el regulin en matèria d'habitatge, urbanisme i ordenació del territori.

Els diputats sol·licitants consideren, en l'escrit complementari a la petició de dictamen, que, més enllà de la inseguretat jurídica que suposa aquesta disposició transitòria, són els ens territorials els qui tenen la competència per determinar la qualificació establerta en aquesta disposició, de conformitat amb l'article 84.2.b EAC.

L'article 84.2.b EAC preveu una clàusula en favor dels governs locals de competències pròpies, sobre la planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial però emmarcada i condicionada als «termes que determinin les lleis».

L'Estatut, com vam dir en el nostre DCGE 8/2014, de 27 de febrer, ha efectuat una extensa regulació del règim local de Catalunya, tant des de la perspectiva institucional (art. 83 a 93) com competencial (art. 151 i 160) i financera (art. 217 a 221), i incorpora clàusules de garantia de l'autonomia local, ja sigui en forma de principis o mitjançant l'atribució de competències als ens locals (com fa el precepte invocat pels peticionaris), si bé la determinació concreta de les competències correspondrà al legislador (FJ 2.2). Recordem que l'autonomia constitucionalment garantida als ens locals (art. 137, 140 i 141 CE) no assegura un «haz mínimo de competencias» (STC 32/1981, de 28 de juliol, FJ 3) i la configuració concreta de les competències locals correspon a l'Estat i les comunitats autònomes, en el marc de les seves competències respectives (STC 105/2019, de 19 de setembre, FJ 4).

El règim transitori establert en la disposició que examinem, pel seu contingut, ni en el primer paràgraf ni en el segon, no afecta la competència dels governs locals atribuïda pel precepte estatutari al·legat. Així, no es pot considerar que la regulació que s'hi efectua manllevi les competències pròpies dels ens locals sobre la planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial. En conseqüència, hem de concloure que aquesta disposició transitòria primera, en establir un règim transitori d'aplicació de diferent normativa als habitatges amb algun règim de protecció, no vulnera l'article 84.2.b EAC.

Pel que fa a la hipotètica vulneració del principi de seguretat jurídica, el DCGE 2/2021, de 29 de juliol, en el fonament jurídic 3.1, es manifestava en el sentit que:

«segons ha reiterat la jurisprudència constitucional i aquest mateix Consell, conté un concepte jurídic eminentment indeterminat, que ha de ser interpretat i aplicat de manera restrictiva com a paràmetre de validesa constitucional (entre d'altres, les STC 90/2009, de 22 d'abril, FJ 4 i 6, i 136/2011, de 13 de setembre, FJ 12.b, i el DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 1). Les lleis aprovades en el marc de les institucions i el procediment legislatiu democràtics compten amb la presumpció de validesa pel que fa a la seva interpretació, de manera que només podem considerar vulnerat aquest principi quan el contingut o les omissions d'un text normatiu produeixen confusió o dubtes que generen en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes (STC 150/1990, de 4 d'octubre, FJ 8; 96/2002, de 25 d'abril, FJ 5; 212/1996, de 19 de desembre, FJ 15, i 248/2007, de 13 de desembre, FJ 5).»

I el mateix Dictamen especificava, en el mateix fonament jurídic:

«Ara bé, també hem posat de manifest que no de tota tècnica legislativa deficient se n'ha d'inferir sempre una infracció constitucional, ja que, per tal que una norma esdevingui invàlida per aquest motiu, atès el caràcter excepcional del judici d'inconstitucionalitat per raó de la vulneració del principi constitucional esmentat, «cal que la configuració de la seva regulació impossibiliti que els destinataris, de manera insuperable, coneguin les conseqüències que es puguin derivar de la seva aplicació [...], essent per regla general la jurisprudència constitucional deferent cap al legislador» (DCGE 8/2017, FJ 2, fent citació dels DCGE 6/2016, FJ 3, i DCGE 18/2015, de 26 de novembre, FJ 3).»

Així doncs, si projectem la doctrina exposada sobre la disposició transitòria examinada, de la seva lectura es pot concloure que no és contrària al principi de seguretat jurídica entès com a claredat i certesa del dret, ja que, si bé pot requerir per a l'operador jurídic un esforç a l'hora de determinar quina serà la regulació aplicable, aquesta no esdevé una dificultat insuperable que condueixi a la inconstitucionalitat del precepte per vulneració del principi esmentat.

Sens perjudici del que s'ha exposat anteriorment, finalment cal veure si l'esmentada disposició podria vulnerar les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge, a la qual cosa ens referirem molt succintament, tot i no ser objecte de sol·licitud pels peticionaris, per la connexió del seu paràgraf segon amb els articles 27 a 29 de la Llei que hem examinat, relatius a la regulació dels parcs públics d'habitatge. En efecte, en la mesura que aquest segon paràgraf es refereix al règim transitori aplicable als habitatges que formin part d'un parc públic determinant que, entre d'altres, es regiran per la Llei 12/2023, hem de concloure que, per connexió, aquest paràgraf segon de la disposició transitòria primera vulnera les competències de la Generalitat *ex* article 137.1 EAC amb l'abast i pels motius que hem exposat en analitzar els articles 27 a 29 d'aquesta norma.

Quart. L'examen de la resta de preceptes sol·licitats per raons de vulneració de drets constitucionals

En aquest fonament jurídic tractarem la resta de preceptes que els peticionaris no han qüestionat (o almenys de forma principal) per raons de vulneració de competència sinó perquè, segons el seu parer, contravenen drets reconeguts a la Constitució i, en concret, pel que fa a la disposició final primera de la Llei, el dret a la propietat privada (art. 33) i, quant a la disposició final cinquena, la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

1. Disposició final primera. Mesures de contenció de preus en la regulació dels contractes de lloguer d'habitatge

Analitzarem, en primer lloc la disposició final primera de la norma. Vist que els sol·licitants, en l'escrit complementari a la petició, es refereixen expressament i únicament a l'apartat tres d'aquesta disposició, ens centrarem en aquest apartat respecte de les modificacions que introdueix en diversos preceptes de la LAU amb la finalitat d'establir diverses mesures de contenció de preus en els contractes de lloguer d'habitatge.

L'apartat tres citat afegeix dos apartats, el 6 i el 7, a l'article 17 LAU sobre determinació de la renda. Així, el nou apartat 6 estableix una sèrie de límits a l'increment del preu del lloguer en el supòsit que l'immoble s'ubiqui en una zona de mercat residencial tens dins del període de la declaració de la dita zona. Tal com s'exposa en el preàmbul, «en los nuevos contratos de arrendamiento de viviendas que hubiesen estado arrendadas, a nuevos inquilinos, se plantea la limitación del alquiler en estas zonas, con carácter general a la renta del contrato anterior, aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, permitiendo ciertos incrementos adicionales máximos en determinados supuestos establecidos en la ley» (apt. III).

El nou apartat 7 de l'article 17 LAU inclou una altra limitació a la renda pactada, en les zones de mercat residencial tens esmentades, quan el propietari sigui un gran tenidor o en el cas d'habitatges no arrendats com a habitatge habitual en els últims cinc anys quan així es justifiqui en la declaració de la zona. Tal com exposa el preàmbul de la Llei 12/2023, el preu del lloguer «no podrá exceder del límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia, cuya aplicación se define a través de una nueva disposición transitoria que se introduce en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos» (apt. III).

Aquesta nova disposició transitòria a la LAU es troba en l'apartat sis de la disposició final primera i preveu, en el seu apartat primer, que la regulació de l'article 17.7 LAU s'aplicarà als contractes formalitzats després de l'entrada en vigor de la Llei 12/2023 i un cop aprovat el sistema d'índexs de preus de referència.

Els diputats sol·licitants consideren, en l'escrit complementari a la petició de dictamen, que l'apartat 3 de la disposició final primera, en què s'afegeixen els dos nous apartats 6 i 7 a l'article 17 LAU, pot comportar situacions de pèrdua econòmica de la vessant subjectiva del dret a la propietat per part del titular, de l'arrendador en el contracte que ha de fer l'arrendament, cosa que suposaria un soscavament de l'article 33 CE. En l'escrit inicial els peticionaris fan també de passada al·lusió a una possible vulneració de les competències de la Generalitat per part de la damunt dita regulació.

En la mesura que aquesta disposició final primera, apartat 3, preveu un mecanisme d'intervenció, com és la contenció de les rendes en els contractes de lloguer en zones de mercat residencial tens, que afecta el dret a la propietat privada i que es justifica, seguint el preàmbul de la Llei objecte de dictamen, sobre la base de la funció social d'aquest dret, cal que en primer lloc ens referim, ni que sigui breument, al marc constitucional de l'article 33 CE, del dret a la propietat privada en la seva delimitació constitucional envers la funció social que li és pròpia.

La configuració constitucional del dret de propietat ha estat àmpliament tractada en la doctrina d'aquest Consell (entre d'altres, DCGE 5/2015, de 20 d'abril, i 2/2020), la qual reiterem en el present Dictamen. S'hi recorda que el Tribunal Constitucional ha destacat el dret de propietat reconegut a la Constitució com un feix de facultats individuals sobre les coses però, també, i al mateix temps, com un conjunt de drets i obligacions establerts d'acord amb la finalitat o utilitat social que cada categoria de béns objecte de domini està cridada a complir (STC 89/1994, de 17 de març, FJ 4, amb citació de la STC 37/1987). Per tant, la funció social no és entesa pel constituent com un simple límit extern per a la delimitació del dret de propietat

sinó com una part integrant d'aquest (DCC núm. 273, de 14 de juliol de 2006, F III, i DCC núm. 282, de 29 de novembre de 2007, F III).

El dret a la propietat privada es reconeix, segons doctrina del Consell, com un autèntic dret subjectiu que, com la resta de drets reconeguts al capítol II del títol I de la Constitució, vincula tots els poders públics i disposa de la doble garantia de la reserva de llei i del respecte al seu contingut essencial (art. 53.1 CE, en relació amb l'art. 33 CE). Ara bé, aquest dret presenta una característica especial, per decisió del constituent: la funció social que li és pròpia «en delimitarà el contingut, d'acord amb les lleis» (art. 33.2 CE), cosa que significa que la Constitució introdueix un canvi crucial en el concepte de la propietat privada (recollida expressament a l'art. 541-2 llibre cinquè del Codi civil de Catalunya). A això ja es referia el Tribunal Constitucional en la seva doctrina inicial quan afirmava que el dret de propietat no és «mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general». És quelcom més, atès que la Constitució reconeix aquest dret, «al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes de objeto de dominio está llamada a cumplir» (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 2).

Al nostre DCGE 2/2020, ja citat, FJ 2.2, el Consell indica que les restriccions al dret a la propietat privada per raó del compliment de la seva funció social estan directament connectades amb el reconeixement constitucional del dret a l'habitatge (art. 47 CE), per la qual cosa la relació que hi ha entre ambdós drets ha de tenir en compte la diferent naturalesa constitucional de cadascú. En aquest sentit, com recorda el Tribunal Constitucional, «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»».

D'aquesta manera, els poders públics estan obligats 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» (STC 32/2019, de 28 de febrer, FJ 6, fent citació de doctrina anterior: STC 152/1988, de 20 de juliol, FJ 2; 59/1995, de 17 de març, FJ 3, i 36/2012, de 15 de març, FJ 4).

Certament, i tal com continua sostenint el DGCE 2/2020, aquesta funció social de la propietat és la que justifica les obligacions i els deures que la llei pot imposar als titulars dels habitatges, que en si mateixos no hauran de ser considerats com a restriccions al dret sinó, per contra, integrats en el seu contingut, sempre que responguin de forma raonable i proporcionada a la funció social esmentada.

A l'últim, hem de fer esment de la STC 37/2022, dictada en ocasió de l'anàlisi de la ja citada Llei catalana 11/2020, ateses les determinacions que s'hi contenen d'evident incidència en el supòsit que ara estem examinant.

L'esmentada STC 37/2022 va determinar que la limitació de les rendes en el contracte de lloguer d'habitatge s'incardina de forma natural en la matèria de dret civil i, dins d'aquesta, en l'àmbit de les obligacions i els contractes ja que:

«Trata, por tanto, un aspecto propio de la materia civil, como es la regulación sustantiva de los derechos y obligaciones derivados del contrato de arrendamiento de vivienda en punto a la determinación y pago de la renta, afectando así a la estructura obligacional de las relaciones contractuales privadas en la medida en que condiciona legalmente el alcance de la obligación principal del arrendatario.» (FJ 4)

Igualment, va declarar que és competència de l'Estat la fixació legal del principi de llibertat de pactes en l'establiment de la renda del contracte de lloguer d'habitatge així com, si escau, determinar-ne les seves eventuais modificacions o modulacions respecte de la necessitat d'ajustar o no el funcionament del mercat immobiliari i que:

«Consecuentemente, la determinación y, en su caso, la modificación de las bases de las obligaciones contractuales corresponde en exclusiva al Estado *ex* art. 149.1.8 CE, tanto al definir el régimen de la relación arrendaticia urbana, pues se refiere a un derecho del propietario y a una obligación del arrendatario [en similares términos STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 26 b)] como al actuar como garante de la unidad de mercado y del orden público económico por el interés público subyacente en la determinación de la renta.» (ibídem)

I, finalment, considera que el legislador estatal disposa d'un ampli marge d'apreciació per adoptar disposicions en matèria social i econòmica i és a qui correspon pronunciar-se sobre l'adequació de les bases del dret contractual als principis rectors de la política econòmica i social, i, en particular, al dret de tots els espanyols a gaudir d'un habitatge digne i adequat consagrat per l'article 47 CE, en connexió amb la funció social de la propietat privada reconeguda a l'article 33.2 CE, introduint-hi, si escau, les modificacions oportunes. Tot això sens perjudici de les competències autonòmiques en la matèria per desenvolupar polítiques de protecció del dret a l'habitatge.

El Tribunal Constitucional, doncs, ja s'ha pronunciat en el sentit que és a l'Estat a qui correspon la competència per a la fixació del principi de llibertat de pactes en l'establiment de la renda del contracte de lloguer d'habitatge així com, si escau, determinar-ne les seves eventuais modificacions o modulacions respecte de la necessitat d'ajustar o no el funcionament del mercat immobiliari entenent que aquest és un aspecte propi de les bases de les obligacions contractuales relatives al lloguer d'habitatges i que, per tant, troba empara en l'article 149.1.8 CE.

Atès aquest darrer pronunciament del Tribunal Constitucional, podem afirmar que no té fonament la succinta alegació dels peticionaris de contravenció competencial efectuada en el fonament jurídic segon del seu escrit quan indica que «[l]a Llei 12/2023 no és només contrària a la Constitució per raó de la vulneració de l'àmbit competencial autonòmic de la Generalitat de Catalunya».

Caldrà ara, doncs, analitzar el principal dels seus retrets, consistent en el fet que, al seu entendre, «també vulnera el dret constitucional a la propietat privada (art. 33 CE)». Vulneració que argumenten en el fet concret que «en el cas de Catalunya, els drets dels petits propietaris [...] signifiquen el 85% dels tenidors d'habitatges» i que «la llei espanyola no garanteix ni els drets dels petits propietaris ni de les persones vulnerables doncs si augmenta la dificultat d'accés a l'habitatge impacta directament a aquelles persones amb menys recursos». En l'escrit complementari a la petició de dictamen s'hi afegeix que la mesura «pot comportar situacions de pèrdua econòmica de la vessant subjectiva del dret a la propietat per part del titular, de l'arrendador en el contracte que ha de fer l'arrendament, cosa que suposaria un soscavament de l'article 33 CE».

Els peticionaris fonamenten la seva pretensió en el fet que «quan es tracta d'establir restriccions al dret a la propietat privada, la doctrina i la jurisprudència han manifestat que s'ha de respectar l'equilibri just entre els mitjans empleats i la finalitat pretesa», amb citació de la STC 16/2018, de 22 de febrer.

En efecte, en la STC 16/2018, FJ 17, com també a la STC 32/2018, de 12 d'abril, es pot llegir el que assenyalen els peticionaris. Ara bé, l'element rellevant de les resolucions citades suara és que el Tribunal Constitucional estableix una nova doctrina en relació amb els límits del dret a la propietat privada (art. 33 CE) introduint el cànon de l'«equilibri just» o la «relació raonable», reconduït a un genèric «control de raonabilitat».

Això significa que és el test de la raonabilitat el paràmetre que s'ha d'aplicar per examinar la conformitat constitucional dels límits (càrregues o obligacions) que el poder legislatiu imposa al dret de propietat atenent als interessos generals derivats de la funció social d'aquest dret. En els termes literals de la STC 16/2018 (FJ 17):

«A diferencia de lo sostenido en la demanda, este Tribunal aprecia que el legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el artículo 53.1 CE de «los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del presente Título», no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el «equilibrio justo» o «relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida» (por todas, asunto *James y otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones (*inter alia*, asuntos *James y otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 46; *ex Rey de Grecia y otros c. Grecia*, 23 de noviembre de 2000, § 87; *Broniowski c. Polonia*, 22 de junio de 2004, § 149.»

Com es pot constatar, s'exigeix que la limitació del dret fonamental es justifiqui sobre la base de l'assoliment d'un interès general i respecte del qual caldrà efectuar un control de raonabilitat. Criteri que es reiterarà a la més recent STC 7/2023, de 21 de febrer (FJ 4). En definitiva, la jurisprudència constitucional estableix com a límit al legislador en l'àmbit del dret de propietat el respecte al contingut essencial del dret i la raonabilitat de la mesura que caldrà avaluar d'acord amb l'equilibri dels mitjans emprats i la finalitat pretesa, afegint que, en les decisions de caire social i econòmiques, se li reconeix un ampli marge d'apreciació sobre la necessitat, les finalitats i les conseqüències de les seves disposicions.

Correspon determinar ara si la limitació del dret de propietat que efectua el precepte examinat és ajustada a la Constitució, per la qual cosa serà necessari efectuar aquest control o judici de raonabilitat que la mateixa STC 16/2018 al·legada preceptua i que els mateixos peticionaris situen en «l'equilibri just entre els mitjans emprats i la finalitat pretesa».

Hem de procedir, doncs, a determinar si la mesura de contenció de rendes continguda en l'apartat tres de la disposició final supera el judici de raonabilitat a què fa referència la jurisprudència constitucional. El preàmbul de la Llei 12/2023 indica respecte a aquesta disposició final primera que «se establece un mecanismo de carácter excepcional y acotado en el tiempo, que pueda intervenir en el mercado para amortiguar las situaciones de tensión y conceder a las administraciones competentes el tiempo necesario para poder compensar en su caso el déficit de oferta o corregir con otras políticas de vivienda las carencias de las zonas declaradas de mercado residencial tensionado».

Així, la mesura es justifica per diferents motius. En primer lloc, per la necessitat de frenar l'escalada del preu de lloguer d'habitatge en unes zones determinades (zones de mercat residencial tens), enteses aquestes com d'especial risc per la oferta insuficient d'habitatge per a la població en condicions que facin assequible l'accés a l'habitatge. Aquesta declaració, a més, i com a garantia que exclou l'arbitrarietat, haurà d'anar precedida d'un procediment administratiu que n'acrediti aquesta necessitat i que es regula a l'article 18.2 de la mateixa Llei (i que no ha estat objecte de retret estatutari ni constitucional en aquest mateix Dictamen). Ultra això, la contenció de rendes no es realitza de forma generalitzada sinó que es circumscriu a les zones que, després d'un procediment previ, es declarin com a zona de mercat residencial tens i en la qual es justifiqui, a través de dades objectives i fonamentades, l'existència d'un especial risc d'abastament insuficient d'habitatge per a la població resident i en condicions que facin assequible aquest accés a l'habitatge (art. 18.3 de la Llei).

La mateixa Llei defineix aquest mecanisme com a excepcional i acotat en el temps amb l'objectiu d'esmoreir les situacions de tensió i concedir el temps necessari a les administracions competents per compensar el dèficit d'oferta. No és per tant una limitació que hagi de tenir una durada indefinida en el temps tenint present que la vigència de la declaració d'un àmbit territorial com a zona de mercat residencial tens serà de tres anys (art. 18.2.d Llei 12/2023), permet que l'arrendador aprofiti econòmicament el bé arrendat (és només una limitació) i persegueix, sobretot, una finalitat d'interès general.

Cal afegir que, tot i que s'estableix que la renda pactada a l'inici del nou contracte no podrà excedir de la última renda que hagués estat vigent els darrers cinc anys al mateix habitatge, es permet aplicar la clàusula d'actualització, autoritzant en determinats supòsits certs increments addicionals màxims en una sèrie de supòsits que es defineixen a la mateixa norma (així, un increment màxim del 10%: quan l'habitatge hagi estat objecte d'una actuació de rehabilitació que s'hagi finalitzat en els dos anys anteriors a la data de celebració del nou contracte d'arrendament, quan també en aquest termini dels dos anys anteriors a la celebració del nou contracte s'hagin dut a terme actuacions de rehabilitació o millora de l'habitatge en què s'hagi acreditat un estalvi d'energia primària no renovable del 30%, quan en aquest mateix termini s'hagin finalitzat actuacions de millora de l'accessibilitat acreditades degudament o quan el contracte de lloguer es signi amb una durada de deu o més anys).

S'acredita, en definitiva, la raonabilitat de la mesura perquè s'entén aquesta limitació al dret de propietat com a legítima. Dit en altres termes, hi ha equilibri just entre els mitjans utilitzats i els fins perseguits mentre que el contingut essencial del dret de propietat queda preservat. En aquest sentit, la regulació legal serveix per assolir la finalitat legítima que persegueix, és a dir, l'accés a l'habitatge en zones d'especial risc i d'abastament insuficient d'habitatge per a la població resident i en condicions que facin assequible el dit accés, mitjançant el fre de l'escalada del preu de lloguer d'habitatge en aquestes zones de mercat residencial tens, i l'atorgament a les administracions competents del temps necessari per poder compensar si s'escau el dèficit d'oferta o corregir amb altres polítiques d'habitatge les mancances de les zones declarades de mercat residencial tens.

Al mateix temps, la raonabilitat de la mesura és constatable també en el fet que es troba limitada en el temps i l'espai (durada màxima i limitat a determinades zones), que no preveu la supressió de la renda sinó una limitació temporal del preu del lloguer justificada mitjançant la tramitació d'un procediment administratiu i que, en referència al dret de propietat, no implica en cap cas una supressió del dret, sinó una afectació del seu contingut que ni el fa desaparèixer ni el converteix en irreconeixible. Ans al contrari, la limitació legal es fonamenta en la funció social que, per mandat constitucional, està integrada dins aquest dret de propietat.

En conseqüència, entenem que la fórmula utilitzada pel legislador estatal de contenció de la renda no buida de contingut ni fa irreconeixible el dret de propietat de l'article 33 CE quant al seu vessant econòmic i, tot i que constitueix un límit, no es pot titllar d'excessiu ni d'arbitrari.

Per tot el que s'ha exposat, l'apartat tres de la disposició final primera de la Llei 12/2023 no vulnera el dret de propietat de l'article 33 CE ni tampoc l'àmbit competencial de la Generalitat de Catalunya.

2. Disposició final cinquena. Modificació de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil

En segon lloc, tractarem la disposició final cinquena, la qual introdueix canvis en els procediments de desnonament, d'execució hipotecària i en la subhasta de béns immobles previstos en diversos preceptes de la LEC.

Per als peticionaris, el que estableix aquesta disposició final cinquena podria suposar una restricció del dret a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), atès que pre-

ceptua com a requisit de procedibilitat diverses qüestions i obligacions que recauen en el propietari i que dilaten en el temps les accions judicials en situacions d'impagament de la renda del lloguer. No s'especifiquen a la petició les qüestions i obligacions concretes que, a criteri dels sol·licitants suposarien aquesta restricció del dret a la tutela judicial efectiva i que circumscriuen a les situacions «d'impagament de la renda del lloguer» i a requisits de procedibilitat.

Es fa necessari, en primer lloc, analitzar l'abast de la modificació de la LEC, efectuada per la disposició final cinquena de la Llei 12/2023, en concret:

a) En el seu apartat u, modifica l'apartat 4 de l'article 150 LEC. Aquest article s'ubica en el títol V de la Llei, que fa referència a les actuacions judicials i, particularment, en el capítol V, dels actes de comunicació judicial.

L'apartat 4 de l'article 150 LEC estableix que, quan la notificació de la resolució judicial fixi la data per al llançament dels ocupants de l'habitatge, caldrà donar-ne trasllat a les administracions competents en matèria d'habitatge, assistència social o similars, per si fos procedent la seva actuació, amb la novetat respecte de l'anterior redacció que elimina la necessitat de consentiment de la part interessada.

b) En el seu apartat dos, la disposició final cinquena afegeix dos nous apartats (el 6 i el 7) a l'article 439 LEC.

L'article 439 s'ubica en el llibre II («Dels processos declaratius»), títol III («Del judici verbal»), de la Llei i fa referència a supòsits especials d'inadmissió de la demanda en l'àmbit del judici verbal.

El nou apartat 6 afegeix requisits d'admissibilitat de les demandes en els casos dels articles 250.1.1, .2, .4 i .7 («Àmbit del judici verbal») en funció de si l'immoble és l'habitatge habitual de la persona que l'ocupa o si la part demandant té la condició de gran tenidor. En el supòsit que el demandant sigui un gran tenidor, se li imposa la càrrega d'haver d'acreditar si l'ocupant es troba o no en situació de vulnerabilitat econòmica.

El nou apartat 7 estableix un altre requisit d'admissió quan el demandant és un gran tenidor, l'immoble objecte de demanda sigui l'habitatge habitual de la persona ocupant i aquesta es trobi en situació de vulnerabilitat econòmica, en el sentit que no s'admetran les demandes en què no s'acrediti que la part actora s'ha sotmès al procediment de conciliació o mediació establert per les administracions competents.

c) L'apartat tres de la disposició final cinquena afegeix un nou apartat 5 a l'article 440 LEC. Aquest es troba també ubicat en el llibre II i títol III de la Llei i fa referència a la introducció d'un requisit formal en totes les resolucions judicials que tinguin com a objecte l'assenyalament del llançament en els casos de desnonament, consistent a incloure el dia i l'hora exacta en què aquest tindrà lloc.

d) A l'apartat quatre de la disposició final cinquena, es modifiquen els apartats 1 bis i 5 de l'article 441 LEC, i s'hi afegeixen dos nous apartats (6 i 7).

Com en el cas anterior, l'article 441 LEC està ubicat en el llibre II i títol III de la Llei (del judici verbal) i fa referència a casos especials en la tramitació inicial de judici verbal.

L'apartat 1 bis estableix que s'haurà de notificar la demanda a qui es trobi ocupant l'habitatge objecte del procediment judicial, i que, a l'efecte de la seva identificació, qui realitzi l'acte de comunicació podrà anar acompanyat d'agents de l'autoritat. També regula determinats supòsits de desallotjament immediat dels ocupants si ho hagués sol·licitat el demandant.

A manera de resum, l'apartat 5 estableix que, en el decret d'admissió de la demanda, i sempre que aquesta constitueixi l'habitatge habitual de la part demandada, caldrà informar-la de la possibilitat d'acudir a les administracions públiques competents en la matèria a fi que puguin verificar, si s'escau, la situació de vulnerabilitat de la part demandada i, si existeix, presentar al jutjat una proposta d'alternativa d'habitatge digne de lloguer social, atorgant-li un termini de deu dies per notificar-ho a l'òrgan judicial i proposar les mesures oportunes.

El nou apartat 6 de l'article 441 LEC estableix que, una vegada escoltades les parts, el tribunal haurà de resoldre mitjançant interlocutòria si és procedent la suspensió per un termini màxim de dos mesos quan el demandat sigui una persona física i de quatre mesos per al cas que es tracti d'una persona jurídica.

El nou apartat 7 de l'article 441 LEC fixa criteris orientatius al tribunal per tal de valorar les situacions de vulnerabilitat, també de la part actora si fos el cas, a l'efecte d'acordar la suspensió del procediment.

e) L'apartat cinc de la disposició final cinquena de la Llei 12/2023 modifica els apartats 3 i 4 de l'article 549 LEC.

Aquest article es troba ubicat al llibre III («De l'execució forçosa i de les mesures cautelars»), títol III («De l'execució: disposicions generals»), capítol III («Del despatx de l'execució»).

L'apartat 3, en la seva nova redacció, indica que si en la demanda es sol·licita l'execució del desnonament, serà suficient que en la sentència condemnatòria o en els decrets que posin fi al desnonament s'indiqui el dia i hora exactes per a la seva execució sense cap més tràmit.

L'apartat 4 modificat regula determinades excepcions al termini d'espera legal regulat en l'article anterior de la LEC, llevat dels casos que es tracti d'habitatge habitual, cas en el qual, amb caràcter previ al llançament, es remet a seguir el procediment de l'article 441, apartats 5, 6 i 7.

f) L'apartat sis de la disposició final cinquena de la Llei 12/2023 introdueix un nou article 655 bis LEC, que fa referència a la subhasta de béns immobles. Aquest article està ubicat en el llibre III, títol IV («De l'execució dinerària»), capítol IV («Del procediment de constrenyiment»). Estableix l'obligació que la part actora ha d'acreditar, abans de l'inici de la via de constrenyiment, la situació de vulnerabilitat econòmica de la part deutora quan l'objecte de la subhasta sigui l'habitatge habitual de l'executat i el creditor una empresa d'habitatges o gran tenidor, i aquesta situació no s'hagués acreditat amb anterioritat. Seguidament, es preveuen les diferents maneres d'acreditar l'existència o no de vulnerabilitat econòmica.

g) L'apartat set de la disposició final cinquena modifica l'article 675 LEC. L'article, ubicat en el mateix títol i capítol que l'anterior, fa referència a la possessió judicial i els ocupants de l'immoble, i la seva modificació se centra en una major concreció dels requisits formals (fixació del dia i l'hora exacta del llançament a les resolucions que disposin el llançament) i, també, la notificació als ocupants d'aquesta circumstància a la interlocutòria que l'acordi.

h) L'apartat vuit de la disposició final cinquena modifica l'apartat 2 de l'article 685 LEC, es troba ubicat al llibre III, títol IV («De les execucions dineràries»), al capítol V («De les particularitats de l'execució sobre béns hipotecats o pignorat»), el qual fa referència a la demanda executiva i els documents que han d'acompanyar aquest escrit de demanda quan es tracti de béns hipotecats o pignorat (acreditació del títol del crèdit, indicació de si és habitatge habitual del deutor, indicació de si el demandant és un gran tenidor, situació de vulnerabilitat).

i) L'apartat nou de la disposició final cinquena modifica l'apartat 1 de l'article 704 LEC. La modificació d'aquest article està ubicat en el llibre III, títol V, capítol II («De l'execució per deures de lliurar coses»). Estableix també, quan l'immoble la possessió del qual s'ha de lliurar sigui habitatge habitual de l'executat o de les persones que en depenguin, la indicació de la data i l'hora a les resolucions en què es disposi el llançament de l'immoble.

En el preàmbul de la norma, aquestes modificacions són considerades com a millores importants en la regulació del procediment de desnonament en situacions de vulnerabilitat i destaca els canvis més significatius de la nova regulació.

Del contingut de la petició i de l'abast de les modificacions que s'efectuen en aquesta disposició, hem d'entendre que el retret dels peticionaris relatiu a les «qüestions i obligacions que recauen sobre el propietari i que dilaten en el temps les ac-

cions judicials en situacions d'impagament de la renda de lloguer» es refereix a la modificació continguda a l'apartat *b* de la nostra exposició (addició de dos nous apts. 6 i 7 a l'art. 139 de la LEC) i, per tant, a la disposició final cinquena, apartat dos, al qual cenyirem el nostre examen.

S'ha d'advertir d'entrada que la petició és imprecisa en els seus termes literals, ja que el retret que adreça al legislador és el d'introduir en la LEC uns requisits de procedibilitat a satisfer per part del propietari que al seu parer «dilaten en el temps les accions judicials en situacions d'impagament de la renda de lloguer». Aquesta al·lusió a la dilació en el marc del procediment judicial podria fer pensar que els peticionaris pretenen invocar l'article 24.2 CE, que recull el dret de tota persona a un procés públic «sense dilacions indegudes».

Ara bé, si hom té en compte que l'objecte del Dictamen en aquest punt es circumscriu a una mesura del legislador relativa a la imposició d'unes obligacions al propietari en el marc de l'exercici del seu dret a l'acció judicial i que el concepte de «dilacions indegudes», segons jurisprudència constitucional constant ja des de la STC 26/1983, de 13 d'abril (FJ 1), es vincula únicament a actes dels òrgans judicials, queda palès que el sentit de la petició s'ha de connectar amb l'article 24.1 CE, és a dir, amb el dret dels ciutadans d'accés a la justícia.

Cal, doncs, que ens referim a la tutela judicial efectiva considerada des del vessant de l'accés jurisdiccional, ja que, en efecte, incideixen en el dret de l'article 24.1 CE les mesures previstes en la reforma de la LEC com ara la introducció de certs tràmits relatius a l'admissibilitat de la demanda. Així, l'acreditació de si el llogater es troba en situació de vulnerabilitat o el sotmetiment previ a un procés de mediació o conciliació quan s'acredita habitatge habitual del demandat i el demandant és un gran tenidor.

La doctrina del Consell ha recollit en el DCGE 2/2020 (FJ 2.4) l'abundant jurisprudència constitucional en la matèria. El Tribunal Constitucional ha declarat que l'article 24.1 CE «garantiza el acceso a la jurisdicción como elemento esencial que desemboque en la decisión de un Juez» (per totes, STC 132/1997, de 15 de juliol, FJ 2). I que aquest dret d'accés constitueix «la sustancia medular» o «vertiente primaria» del dret a la tutela judicial efectiva, o sigui, el seu primer contingut en un ordre lògic i cronològic (STC 209/2013, de 16 de novembre, FJ 3, amb citació d'abundant jurisprudència anterior).

Les consideracions precedents no impedeixen que, tractant-se d'un dret de configuració legal, la llei pugui establir límits al seu exercici, però aquests límits i condicions han de servir a una finalitat legítima i han de ser raonables i proporcionats respecte a la restricció que imposen sobre el dret de tutela judicial.

Al respecte, el mateix Tribunal Constitucional ha afirmat que «cuando el legislador imponga requisitos o limitaciones al ejercicio del derecho fundamental, su legitimidad constitucional habrá de ser examinada para comprobar si responden a razonables finalidades de protección de valores, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan debida proporcionalidad con dichas finalidades» (STC 73/2000, de 14 de març, FJ 10). En aquesta línia, el legislador compta amb un ampli marge de llibertat en la definició o determinació de les condicions i conseqüències de l'accés a la justícia i podrà establir límits a l'exercici del dret fonamental que siguin constitucionalment vàlids si, respectant-ne el seu contingut essencial (art. 53.1 CE), estan dirigits a preservar altres drets, béns o interessos constitucionalment protegits i guarden l'adequada proporcionalitat amb la naturalesa del procés i la finalitat perseguida.

En definitiva, segons el Tribunal Constitucional:

«el derecho reconocido en el art. 24.1 CE puede verse conculcado por aquellas disposiciones legales que impongan requisitos impositivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultaran innecesarias, excesivas o carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los

fines que lícitamente puede perseguir el legislador (SSTC 60/1989, de 16 de marzo, FJ 4; 114/1992, de 14 de septiembre, FJ 3; y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 5).» (STC 52/2014, de 10 d'abril, FJ 4)

Entrant ja en l'anàlisi de l'apartat dos de la disposició final cinquena que ens ocupa, i d'acord amb la doctrina consultiva i constitucional exposada, caldrà escatir si les mesures que s'hi preveuen i que afecten l'admissió de la demanda per a la recuperació de la possessió d'una finca poden ser considerades raonables i proporcionades respecte de les finalitats que pot lícitament perseguir el legislador i, per tant, no són innecessàries ni excessives.

La norma preveu diferents requisits i de diferent entitat perquè sigui admissible la demanda depenent de si es dona en la part demandant la condició de gran tenidor o no.

En primer lloc, i amb caràcter general, es parteix del fet que la part demandant haurà d'especificar, en tots els casos, si l'immoble constitueix habitatge habitual de la persona ocupant. Sobre aquest punt hem de dir que sembla un requeriment pertinent i proporcionat perquè l'habitatge habitual constitueix la premissa i l'objecte per a l'exercici del dret a l'habitatge atès que «es donde la inmensa mayoría de las personas tienen su domicilio y ejercen la intimidad de su vida personal» (apt. II preàmbul) i, per tant, el punt de partida per a l'aplicació de la regulació. D'altra banda, tot i que és un requisit que s'afegeix per a la presentació de la demanda i pot requerir un esforç addicional per a la part demandant si no s'ha formalitzat un contracte d'arrendament, en cap cas no pot considerar-se una trava innecessària ni excessiva ni limitadora del dret establert a l'article 24.1 CE sinó simplement un mitjà per acreditar l'àmbit d'aplicació de les mesures que preveu la norma adreçades a garantir a les persones la llar que constitueix el seu domicili.

Dit això, en cas que la persona demandant sigui un gran tenidor (en els termes que preveu la mateixa Llei 12/2023), a més, ha d'acreditar aquesta condició mitjançant la certificació del Registre de la Propietat en què constin la relació de propietats al seu nom i acreditar també si la part demandada es troba o no en situació de vulnerabilitat econòmica.

Quant al primer dels requeriments, ens trobem, com en el supòsit anterior, que és un requisit per acreditar, en aquest cas, l'àmbit subjectiu d'aplicació de les mesures que estableix la mateixa disposició i, per consegüent, li són aplicables les conclusions a les quals hem arribat anteriorment.

Respecte al segon dels requeriments, és a dir, la càrrega que també s'imposa als grans tenidors d'haver d'acreditar si l'ocupant es troba o no en situació de vulnerabilitat econòmica, hem d'entendre que respon a la finalitat de la norma de prestar especial atenció als col·lectius vulnerables econòmicament, perquè en el cas que això sigui així s'aplicarà la necessària acreditació del sotmetiment al procediment de conciliació o intermediació per presentar la demanda, com veurem en darrer terme. Tenint present que en el mateix precepte es permet acreditar aquest aspecte mitjançant una declaració responsable de la mateixa actora conforme ha sol·licitat aquesta informació als serveis de les administracions responsables amb dos mesos d'antelació, i que aquest termini té com a finalitat facilitar a les administracions competents poder donar una adequada atenció a les persones i llars afectades oferint resposta a través d'instruments de protecció social i dels programes de política d'habitatge, la mesura resulta proporcionada i adequada a la finalitat pretesa, subsumible dins l'ampli marge de llibertat que la jurisprudència constitucional atorga al legislador, i encaminada a protegir el dret constitucional d'accés a un habitatge digne i de qualitat.

En darrer terme ens hem de referir a l'última de les mesures que preveu l'apartat dos de la disposició final esmentada i que és la que suposa un impacte més gran per a la part demandant. Com ja hem avançat, ens referim a l'acreditació per presentar la demanda del sotmetiment obligatori al procediment de conciliació o intermediació

en els supòsits en els quals la part actora tingui la condició de gran tenidor d'habitatge i l'immoble objecte de demanda constitueixi l'habitatge habitual de la persona ocupant i es trobi en situació de vulnerabilitat econòmica.

D'entrada cal dir que la mediació i la conciliació ja són en si mateixes procediments de resolució de conflictes de caràcter extrajudicial. I que una mesura similar la trobem a la jurisdicció social i, en concret, a l'article 80.3 de la Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social, que exigeix com a requisit d'admissibilitat de les demandes (amb algunes excepcions) l'acreditació de l'intent de conciliació, en aquell cas administrativa.

Reprenent, doncs, l'anàlisi, en aquest cas el mateix preàmbul justifica la necessitat de la mesura a l'efecte que la seva aplicació faciliti a les administracions competents donar una adequada atenció a les persones i llars afectades oferint resposta a través d'instruments de protecció social i dels programes de política d'habitatge.

Així, a l'hora de valorar si aquesta mesura compleix els criteris de raonabilitat i proporcionalitat, haurem de tenir present, doncs, la finalitat, que segons es desprèn del preàmbul és la de facilitar una atenció adequada per part de l'Administració a les persones en situació de vulnerabilitat econòmica, com també les característiques mateixes de les condicions que s'imposen. En aquest sentit, constatem que el seu àmbit d'aplicació és limitat atès que la mesura no s'aplica amb caràcter general sinó només en els supòsits en què es donin els requisits ja exposats. I que es preveuen mecanismes acreditatius alternatius al sotmetiment al procediment, com ara la declaració responsable o el document acreditatiu dels serveis competents, que a més faciliten que el procediment no es dilati temporalment.

Consegüentment, el requisit de sotmetiment previ al procediment d'intermediació és una mesura raonable i proporcionada i no constitueix una trava innecessària ni excessiva per al compliment de la finalitat de donar una adequada atenció a les persones vulnerables econòmicament i llars afectades oferint resposta a través d'instruments de protecció social i dels programes de política d'habitatge.

Per tot el que s'ha exposat, considerem que la disposició final cinquena, apartat dos, no vulnera el dret constitucional a la tutela judicial efectiva en el vessant de l'accés a la justícia i, per tant, no és contrària a l'article 24.1 CE.

3. Disposició final setena. Títols competencials

Finalment, i encara que no hagi estat objecte de petició, procedirem a analitzar la disposició final setena de la Llei 12/2023, de conformitat amb l'article 19.1 de la Llei 2/2009.

Com hem exposat repetidament, l'apartat 1 de la disposició final setena de la Llei 12/2023 empara aquesta norma en els títols competencials de l'article 149.1.1 i .13 CE.

D'acord amb la nostra doctrina consultiva (per tots, DCGE 1/2022, l'argumentació del qual reproduïm a continuació), sobre la base de la jurisprudència constitucional, les disposicions que contenen els títols competencials habilitants mantenen la seva virtualitat per a aquells preceptes que no vulnereu les competències autonòmiques, d'acord amb el raonament de caràcter «sistemàtic» emprat pel Tribunal Constitucional. Com és sabut, aquest darrer sosté que les disposicions esmentades no tenen caràcter autònom sinó que es vinculen a la impugnació dels preceptes prèviament examinats (STC 36/2021, de 18 de febrer, FJ 1). En conseqüència, l'apartat 1 de la disposició final setena de la Llei 12/2023 és inconstitucional en la mesura i l'abast que ho són els preceptes que s'emparen en els títols habilitants que s'hi contenen (entre d'altres, STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 14, i DCGE 16/2010, de 13 de juliol, FJ 4.6) i que hem considerat contraris a l'Estatut i a la Constitució en aquest Dictamen.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

Conclusions

Primera. Els articles 2, apartats *c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r i s*; 16; 17; 18.1 i .4; 27.1, tercer paràgraf, i .2 i, per connexió amb l'article 27.2 i.3, la disposició transitòria segona; com també els articles 28 i 29 i la disposició transitòria primera, paràgraf segon, de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge vulneren la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge de l'article 137.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE.

Adoptada per majoria de 7 vots a favor i 2 en contra.

Segona. L'article 15, apartats 1.b i .d i 2, 3 i 4, de la Llei 12/2023 vulnera la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (137.1 EAC) i urbanisme (149.5 EAC) i no troba empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE.

Adoptada per majoria de 7 vots a favor i 2 en contra.

Tercera. L'article 27, apartat 3, de la Llei 12/2023 vulnera la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge de l'article 137.1 EAC, com també el principi d'autonomia financera (art. 201.2 EAC) i l'autonomia de despesa de la Generalitat (art. 202.2 EAC) i no troba empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. La disposició final primera, apartat tres, de la Llei 12/2023 no vulnera el dret de propietat de l'article 33 CE.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. La disposició final cinquena, apartat dos, de la Llei 12/2023 no vulnera el dret constitucional a la tutela judicial efectiva de l'article 24.1 CE.

Adoptada per unanimitat.

Sisena. La disposició final setena, apartat 1, de la Llei 12/2023 és contrària a l'Estatut i la Constitució en la mesura i l'abast que ho són els preceptes que s'emparen en els títols habilitants que s'hi contenen i que hem considerat contraris a l'Estatut i a la Constitució en les conclusions precedents.

Adoptada per unanimitat.

Setena. Els articles 2, apartats *a, b, k, l i ñ*; 4; 7; 15.1, lletres *a, c i e*; com també els articles 18, apartats 2, 3, 5 i 6; 19; 27.1, primer i segon paràgrafs; 30; 31, i 32 a 36 de la Llei 12/2023 no són contraris a l'Estatut ni a la Constitució.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.

Vot particular que formulen la vicepresidenta senyora Maria Jesús Larios Paterna i el conseller senyor Eduard Roig Molés al Dictamen 1/2023, emès en data 2 d'agost, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries

En l'exercici de la facultat conferida per l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, amb el respecte degut a l'opinió expressada per la majoria del Consell, a través d'aquest vot particular volem posar de manifest la nostra discrepància, que es refereix exclusivament al pronunciament d'inconstitucionalitat i d'antiestatutarietat adoptat per la majoria del Consell en les conclusions primera i segona del Dictamen respecte dels articles corresponents de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge.

No compartim la decisió que considera que aquests preceptes vulneren les competències de la Generalitat i considerem que una adequada comprensió de la Llei examinada, de les característiques i exigències derivades del dret constitucional a

l'habitatge de l'article 47 CE i de l'aplicació en aquest cas dels títols competencials estatals en què la Llei s'empara, essencialment l'article 149.1.1 CE, hauria d'haver portat a concloure la seva adequació al marc constitucional i estatutari, amb la sola excepció de la previsió de l'article 27.3. La decisió de què discrepem, en canvi, en declarar la inconstitucionalitat de bona part de les opcions fonamentals del legislador, fa impossible la possibilitat d'una garantia efectiva de les condicions bàsiques d'exercici del dret a l'habitatge per part de l'Estat i, d'aquesta manera, nega al dret a l'habitatge la protecció constitucional que es concreta en la possibilitat d'una llei estatal de garantia.

1. La vinculació del règim de la competència estatal de l'article 149.1.1 CE al dret afectat

La decisió del Consell es fonamenta en una comprensió de la competència estatal reconeguda a l'article 149.1.1 CE, de regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals que, als efectes del Dictamen, es limita de manera estricta a la facultat de definir normativament els elements essencials del dret en qüestió, que abasten fonamentalment les posicions jurídiques bàsiques dels titulars i les facultats i obligacions que se'n deriven, i que poden estendre's en determinats casos a altres qüestions instrumentals o de caràcter organitzatiu. Aquesta comprensió de la competència, en canvi, exclou l'adopció de mandats i obligacions d'actuació d'altres administracions, ha de respectar un àmbit de decisió política pròpia de les comunitats autònomes i exigeix que el seu exercici es faci mitjançant l'adopció de preceptes de caràcter normatiu, dels quals es desprenguin directament conseqüències jurídiques per als titulars del dret.

Aquesta configuració general de la competència estatal, tal com la realitza el Dictamen, es deriva de la jurisprudència constitucional existent que, en aplicar-se a l'examen de la Llei 12/2023, comporta la consideració de bona part dels preceptes impugnats com a inconstitucionals, per contrariar a alguns dels tres límits que acabem d'exposar: previsió de mandats i obligacions a altres administracions, excés en la intensitat de la intervenció estatal o manca de caràcter normatiu.

Al marge ara de la discussió sobre l'abast i la concreció d'algun d'aquests límits, a què ens referirem més endavant, volem destacar que aquesta doctrina constitucional s'ha elaborat, quasi sense excepció, en relació amb drets constitucionals continguts al capítol II del títol I de la Constitució, per tant, autèntics drets subjectius i directament aplicables, i en molt bona part en referència al dret de propietat de l'article 33 CE i la determinació estatal dels límits que el configuren, molt especialment en la STC 61/1997, de 20 de març, que la doctrina del Consell ha considerat cabdal (FJ segon 2.A). Ens trobem en el cas present, en canvi, amb un exercici de la facultat que es vincula amb un dret del capítol III del títol I i que, en conseqüència, té unes característiques normatives molt diferents i allunyades dels elements propis dels drets subjectius i directament aplicables. Igualment, la Llei examinada no pretén fixar límits a un dret ja configurat, sinó, ben al contrari, desplegar per primera vegada els elements fonamentals d'un dret constitucional, garantint-ne així la possibilitat d'exercici.

Aquestes dues característiques, a què dediquem el segon apartat d'aquest vot particular, ens porten a comprendre de manera molt diferent de la majoria les possibilitats i exigències derivades de l'article 149.1.1 CE sobre la Llei examinada. En primer lloc, no existeix aquí, des de la seva mateixa configuració en el text constitucional, un dret subjectiu i directament aplicable respecte del qual puguin fixar-se les posicions jurídiques essencials; i, en segon lloc, no pretén el legislador estatal imposar o permetre uns límits als dret preexistent, sinó assegurar les condicions que fan possible exercir-lo, característiques en canvi molt presents en els casos tractats pel Tribunal Constitucional en relació amb el dret de propietat.

En aquest context, aplicar automàticament a la Llei examinada els límits formals a l'exercici de la competència de l'article 149.1.1 CE derivats de la doctrina constitucional a què hem fet referència comporta excloure qualsevol possibilitat d'intervenció de l'Estat i, en conseqüència, de garantia de les condicions bàsiques de la igualtat en el seu exercici. Creiem, en canvi, que els límits abans esmentats, nucli de l'examen del Consell en aquest Dictamen, són elements instrumentals que el Tribunal Constitucional ha fixat, en els casos que ha hagut d'enjudiciar fins avui, per definir el contingut de les facultats estatals derivades de l'article 149.1.1 CE; instrumentals doncs d'una previsió constitucional que no s'identifica necessàriament amb una intervenció normativa sota formes concretes sinó amb la garantia de l'exercici del dret. Aquesta garantia s'ha de dur a terme, quan el dret ho permet i ho exigeix, mitjançant l'adopció de normes generals i directament aplicables, com ha succeït habitualment en els casos examinats pel Tribunal. Però pot donar lloc a altres formes d'intervenció quan la garantia de l'exercici del dret en igualtat no pugui fer-se d'aquesta manera, com és el cas dels drets inclosos en el capítol III del títol I de la Constitució. En altres paraules, el que defineix la competència estatal en aquest cas no és una forma d'intervenció, sinó la garantia de l'exercici del dret afectat, que exigeix la forma concreta de definició normativa de continguts directament aplicables quan aquest és el caràcter del dret, però pot adoptar altres formes que s'ajustin a la naturalesa del dret quan aquest ho exigeixi.

En definitiva, la dificultat d'acotar en termes generals el contingut de la noció de les condicions bàsiques deriva, en bona mesura, del necessari contingut divers que té la clàusula en funció de l'estructura i la característica dels drets i deures constitucionals sobre els que es projecti. La possibilitat de concretar el contingut i les facultats derivats de l'article 149.1.1 CE de manera diferenciada segons el dret afectat, fonament de la nostra discrepància, ha estat expressament reconeguda pel Tribunal Constitucional, i el mateix Consell se'n fa ressò en el Dictamen (FJ 2.3.B), recordant l'afirmació repetida del TC segons la qual aquest títol «atribuye al Estado ciertas facultades según el derecho constitucional de que se trate» (STC 61/1997, FJ 9), amb citació de la nombrosa jurisprudència en aquest sentit. Aquesta vinculació de la definició del títol competencial amb el dret que pretén garantir, però, resulta després absent dels raonaments de la majoria del Consell en el present Dictamen, que no fa sinó aplicar de manera rígida i sistemàtica els límits que el Tribunal Constitucional ha construït en relació amb altres drets de naturalesa molt diferent i amb intervencions estatals amb una finalitat també molt diversa.

L'existència de diverses formes de concreció de la intervenció estatal *ex* article 149.1.1 CE, diferents de la fixació de normes abstractes que configuren un dret subjectiu del ciutadà, està present en canvi en les mateixes sentències del Tribunal Constitucional i en la pràctica legislativa desenvolupada al llarg dels anys. Així, el Tribunal ha acceptat que l'article 149.1.1 CE pot donar lloc a la creació d'estructures institucionals estatals i les seves corresponents intervencions executives (Agència de Protecció de Dades, STC 290/2000, FJ 13), a la fixació de procediments (intervenció normativa estatal en relació amb les targetes d'estacionament de persones discapacitades, STC 18/2017, FJ 3) o a la previsió de facultats de foment (acció subvencional en matèria d'assistència social amb connexió directa amb la garantia de la igualtat, STC 33/2014, FJ 4; establiment de beneficis fiscals relacionats amb les condicions bàsiques d'igualtat, STC 207/2013, FJ 5) o a una intervenció normativa estatal general en matèria de protecció de persones amb discapacitat i dependència, incidint en les polítiques públiques autonòmiques, en garantia de la igualtat de les condicions bàsiques i definint un sistema prestacional de protecció del dret, precisament en desenvolupament primari d'una previsió constitucional del capítol III del títol I de la Constitució (STC 18/2016).

Tots aquests exemples mostren clarament la possibilitat de formes d'intervenció estatal que difereixen intensament de la mera definició normativa de les posicions bàsiques del titular.

Certament, els casos en què el legislador estatal ha fet exercici de la competència de l'article 149.1.1 CE en relació amb els drets del capítol III del títol I de la Constitució són poc nombrosos. I menys nombrosos encara són aquells en què la intervenció significa la primera previsió d'un sistema general de garantia del dret. Per aquesta raó, i per la manca d'impugnació directa d'algun dels supòsits més rellevants, són escassos els pronunciaments previs del Tribunal Constitucional i del Consell de Garanties Estatutàries al respecte. En conseqüència, considerem especialment rellevant que el Consell Consultiu, en relació amb la ja esmentada Llei de dependència afirmés que «la interpretació, com hem dit, és molt casuística i cal entendre les afirmacions que es fan sense descurar el tema debatut, donat que ha de condicionar el sentit i l'amplitud del precepte. Així, cal parar especial atenció al dret o deure afectat i, en menor mesura, al règim competencial considerat, atesa la matèria sobre la qual recauen aquests drets o deures» (DCC núm. 279, F IV.4), menció que certament el mateix Consell de Garanties recull en el fonament segon d'aquest Dictamen (apt. 3.B) però de la qual no treu cap conseqüència i prescindeix completament en l'anàlisi dels preceptes legals.

En conclusió, considerem que el Consell hauria d'haver considerat les característiques pròpies del dret a l'habitatge que desenvolupa la Llei i extret les adaptacions resultants en les possibilitats d'intervenció en la seva garantia a l'empara de l'article 149.1.1 CE.

A aquests dos aspectes dediquem els dos propers apartats del present vot particular, dels quals es derivaran les discrepàncies en l'examen dels diversos preceptes de la Llei que es contenen a l'apartat final del vot.

2. Contingut, naturalesa i característiques del dret a l'habitatge de l'article 47 CE

A) El dret d'accés a l'habitatge de les persones amb menors recursos

El dret a un habitatge digne i adequat conté diferents aspectes vinculats, sens dubte, amb el seu ús i la seva condició de domicili, amb el dret de propietat, amb les condicions d'habitabilitat o amb la protecció del consumidor en els negocis que s'hi vinculen. En algun d'aquests àmbits existien ja previsions normatives estatals i en d'altres és la mateixa Llei examinada la que introdueix normes que, amb caràcter general, han estat considerades constitucionals en el present Dictamen (essencialment respecte dels art. 30 i 31 de la Llei, tractats en l'apt. 5 del FJ tercer). El nucli de la Llei, però, no es dirigeix a aquests aspectes, sinó al molt més central de garantir l'accés a un habitatge, i fer-ho essencialment en favor de les persones que compten amb menys recursos en el context actual d'un mercat especialment complex i exclouent, tant en la forma de lloguer com en la d'adquisició en propietat.

Cal destacar, doncs, que l'objecte essencial de la Llei no és el de perfilar o garantir facultats o obligacions de qui ja gaudeix efectivament d'un habitatge, fonamentat en un dret subjectiu exigible (de propietat o de lloguer). El que la Llei pretén és dotar d'efectivitat a l'adquisició (o l'extensió més enllà del seu límit temporal) d'aquest dret subjectiu i, amb ell, de l'accés a un habitatge en favor de qui no el té.

La transcendència d'aquest objectiu connecta amb el caràcter imprescindible per a la vida de les persones de l'objecte material sobre el que recau el dret: l'habitatge. La seva mancança té efectes negatius en altres drets socials com la salut física i mental i el seu gaudi està estretament relacionat amb l'equitat educativa i el lliure desenvolupament de la personalitat, entre d'altres, incidint de forma clara en el dret a la igualtat real i efectiva (art. 9.2 i 14 CE). En definitiva, el dret a l'habitatge té una estreta relació amb el principi de dignitat humana atès que disposar-ne és fonamental per tenir una vida digna i és un requisit per al gaudi d'altres drets fonamentals, com ha reconegut el Tribunal Constitucional (STC 27/2022).

La centralitat del dret d'accés a l'habitatge de les persones en situació vulnerable és un element que troba acollida directa en els textos internacionals que orienten la interpretació del mateix article 47 CE. El reconeixement explícit del dret que fan textos com l'article 25 de la Declaració universal dels drets humans del 1948 i l'article 11 del Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals (PIDESC) el configura com a part del dret a un nivell de vida adequat, i el Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de l'ONU ha tingut ocasió de destacar que del dret es deriva la prioritat de les actuacions referides als grups desfavorits (Observació general núm. 4).

Explícitament, la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea, en el seu article 34.3, assenyala que, «amb el fi de combatre l'exclusió social i la pobresa, la Unió reconeix i respecta el dret a una ajuda social i a un ajut d'habitatge per a garantir una existència digna a tots aquells que no disposen de recursos suficients, segons les mesures establertes en el dret de la Unió».

També aquesta configuració del dret a l'habitatge es troba recollida en les normes de les comunitats autònomes que han assumit fins avui el seu desenvolupament (una generació de lleis autonòmiques que superen la tradicional regulació de l'habitatge protegit per intentar configurar més àmpliament el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat, encapçalades per la primera Llei catalana, la 18/2007, i seguides per les lleis d'Andalusia 1/2010, de Galícia 8/2012 i del País Basc 3/2015, entre d'altres, així com de manera unànime en la doctrina acadèmica que l'ha estudiat.

Als nostres efectes, és especialment rellevant l'article 26 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que disposa expressament que «les persones que no disposen dels recursos suficients tenen dret a accedir a un habitatge digne, per a la qual cosa els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret, amb les condicions que determinen les lleis».

Des de l'eficàcia pròpia dels drets estatutaris, no podem deixar de constatar que la dicció estatutària no només configura l'accés a l'habitatge de les persones amb recursos insuficients com a part del dret general a l'habitatge, sinó que l'eleva al seu contingut fonamental. I, com veurem després, ho fa situant-lo en el capítol de drets i no en el de principis malgrat que expressament el dota d'un contingut en forma de mandat, no exigible directament, i concretat en la creació d'un sistema de mesures de garantia, aspectes tots ells centrals en el nostre raonament a què es farà detallada referència de manera immediata.

El legislador estatal no havia abordat fins ara (en compliment del mandat contingut a l'art. 47 CE) la regulació de les condicions bàsiques de la igualtat en l'exercici del dret a l'habitatge, i les mesures estatals adoptades en matèria d'habitatge han estat marcades més per les lleis fiscals, del mercat hipotecari i d'arrendaments urbans i moltes vegades més orientades a finalitats de caràcter econòmic que social. Per tant, la Llei examinada constitueix la primera regulació estatal d'aquest vessant fonamental del dret que és la garantia de l'accés a l'habitatge.

Com s'assenyala en l'exposició de motius de la Llei: «[e]sta ley debe entenderse, por tanto, en el contexto del cumplimiento por parte del Estado de la obligación que, en el marco de sus competencias constitucionales, le incumbe en la protección del derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y a su disfrute».

I ho fa amb una finalitat profundament vinculada a un context socioeconòmic particular i definit per l'existència d'obstacles especialment intensos per a l'efectivitat del dret: «[s]u dictado se produce, además, en un momento especialmente relevante, cuando tras la crisis económica y financiera de la última década y en el contexto de una progresiva recuperación tras la difícil situación a la que abocó la pandemia a muchas personas y hogares, una parte importante de la población sigue sufriendo severos impactos de la misma, focalizados en muchos casos en la pérdida de la vivienda o en la imposibilidad de acceder a ella en condiciones asequibles, y tras la aprobación de un buen número de normas autonómicas que, de forma más

coyuntural que estructural, han tratado de dar respuesta a las necesidades sociales de vivienda más perentorias».

En conclusió, el dret a l'habitatge de l'article 47 CE inclou de manera central el dret d'accés a l'habitatge de les persones que manquen de recursos suficients, i la garantia d'aquest aspecte és la que justifica, expressament i en el concret context socioeconòmic actual, l'adopció de la Llei 12/2023, objecte del Dictamen del Consell.

B) La configuració del dret com accés a un sistema públic de protecció

La Constitució, i tampoc l'Estatut d'autonomia de Catalunya, no conté un dret subjectiu que pugui ser objecte de desenvolupament en les seves posicions jurídiques fonamentals, en els seus drets i les seves obligacions individuals. Sota la significativa expressió de reconeixement d'un dret, ambdós textos, Constitució i Estatut, preveuen una norma que es dirigeix fonamentalment als poders públics, orientada a una eficàcia mediata a través del desenvolupament legislatiu, i que (de forma expressa o implícita en vincular-se amb la clàusula d'estat social) es refereix de manera preferent a un sistema de protecció de l'accés a l'habitatge per part de les persones amb menors recursos.

En aquest sentit, el dret a l'habitatge no té el contingut d'un dret subjectiu, en el sentit de reconèixer una acció per exigir d'un tercer un comportament concret o una abstracció, emparada per un tribunal que li pot imposar a aquest tercer (sigui públic o privat) l'acció o l'omissió. Però la Constitució sí que conté un mandat explícit als poders públics perquè promoguin les condicions necessàries i estableixin les normes pertinents per fer-ho efectiu, regulant la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per impedir l'especulació, i més explícitament encara l'article 26 de l'Estatut d'autonomia resulta il·lustratiu quan afirma que «els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi aquest dret».

La configuració d'un dret subjectiu a un habitatge no només és estranya en els textos constitucionals, sinó també en les normes legals comparades, tant de les comunitats autònomes espanyoles com en els països del nostre entorn. Pràcticament en tots els casos aquestes normes recullen diferents formes d'intervenció pública que inclouen l'activitat subvencional, la intervenció pública en el mercat de l'habitatge, la provisió pública de prestacions materials en forma d'habitatges públics o la intervenció en matèria de sòl i planificació urbanística. L'existència d'un dret individual, subjectiu, a un habitatge en cas d'inexistència de recursos no figura en cap de les normes espanyoles existents, amb l'exclusiva i limitada excepció de la Llei basca d'habitatge. I en el dret comparat tan sols és present de manera molt excepcional en alguns països caracteritzats per una llarga i intensa evolució del model d'estat social, en un context molt diferent de l'existent a Espanya. De fet, pot afirmar-se que la configuració de l'accés a l'habitatge com un dret subjectiu individual només és possible com a culminació d'un llarg procés d'intervenció pública en aquest àmbit i en el marc d'un estat social especialment desenvolupat i en un context de recursos econòmics públics abundants i consolidats, sense que hi hagi precedents de configuració d'un dret d'aquest tipus en una primera norma de regulació i en un context d'insuficiència i crisi en l'accés general a l'habitatge.

Podem afirmar, doncs, que la canalització de la intervenció pública en favor de l'accés a l'habitatge no es concreta normalment en el reconeixement de drets subjectius individuals, sinó mitjançant la configuració de sistemes públics de protecció creats, orientats i ordenats per les lleis que generen unes possibilitats de foment o de prestació directa del servei en favor dels grups de ciutadans que les mateixes normes defineixen. I això no succeeix només en el nivell constitucional, per raó de la seva necessària apertura i abstracció, sinó també en les normes concretes de desenvolupament legal, en una opció sens dubte derivada de la dificultat i el cost de l'actuació en aquest àmbit.

C) El contingut del dret: objectius, intervenció pública en el mercat i prestacions

Aquesta configuració no significa que el dret a l'habitatge manqui de contingut ni d'eficàcia jurídica. En el context del model constitucional espanyol és ben coneguda la decisió del constituent, i també de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, de donar protecció jurídica a una sèrie de drets i finalitats, especialment de caràcter social, assumint però que aquesta protecció no pot assumir la forma d'un dret subjectiu, sinó que tindrà eficàcia essencialment mediata en impulsar, orientar i condicionar l'actuació dels poders públics i essencialment del legislador.

Contingut i eficàcia jurídica, doncs, no es deriven de l'estructura pròpia d'un dret subjectiu, definit entorn de titulars, facultats individuals, obligacions i tutela judicial, sinó de normes de caràcter finalista i orientador de les actuacions públiques en forma de mandats o objectius i de la previsió d'un sistema públic d'intervenció en el mercat i de prestació directa per dotar d'efectivitat el dret en els casos determinats per la llei a través de l'accés dels ciutadans sense recursos suficients bé a ajuts econòmics, bé a un habitatge públic.

Aquests són, doncs, els elements que en la nostra opinió donen contingut al dret constitucional a l'habitatge, en el seu vessant de possibilitar l'accés dels ciutadans amb menors recursos, i per tant en igualtat, que és el vessant central del dret en el marc d'un estat social. Per acabar amb aquest examen del contingut i l'estructura del dret, considerarem breument els elements definitoris de cadascuna d'aquestes formes d'intervenció.

En primer lloc, mandats i objectius a les institucions, tant des del constituent al legislador com des d'aquest a l'Administració, són un contingut cada cop més habitual en els nostres ordenaments. El seu caràcter obert, la necessitat de desenvolupament i la manca d'aplicabilitat directa fan que s'hagi qüestionat fins i tot el caràcter jurídic d'aquests preceptes. Aquesta crítica, freqüentment impulsada per concretes redaccions confuses, ambigües o directament mancades de contingut, desconeix, però, que, sense tenir eficàcia jurídica immediata, aquest tipus de previsions legals despleguen diverses conseqüències:

Naturalment, la de reconeixement i impuls polític de les actuacions previstes, que és un contingut rellevant de les lleis més enllà de la seva eficàcia estrictament jurídica, i legítim en la mesura en què no contradigui la Constitució i, en especial, no redueixi l'àmbit de decisió d'altres entitats competents. En aquest sentit, cal recordar que les lleis són també un instrument de debat, integració i actuació política especialment present en les primeres regulacions d'una matèria en el context de la regulació d'algun dels seus aspectes essencials.

Junt amb aquesta funció, els preceptes en forma de mandat presenten també de manera habitual una eficàcia legitimadora de decisions d'altres entitats, bé per habilitar jurídicament actuacions que no podrien dur-se a terme sense tal habilitació, bé per manifestar i assegurar de manera pública i clara la legitimitat d'actuacions controvertides. El caràcter difús d'aquesta eficàcia legitimadora no obsta a la seva importància pràctica i, d'altra banda, reconeix la capacitat de decisió dels titulars de la competència per dur a terme les actuacions habilitades o per no fer-ho.

L'eficàcia pròpia dels mandats legals és la de dirigir l'acció pública. En aquest sentit, els mandats no solament manquen d'aplicabilitat directa, sinó que la seva exigibilitat jurídica compta amb escassos instruments de garantia i aplicabilitat i es remet essencialment al compliment voluntari propi de les institucions públiques a qui es dirigeixen els mandats i al control polític i social del seu respecte.

En tot cas, d'aquesta eficàcia orientadora es dedueix un rellevant efecte d'aquests preceptes per a la interpretació de les normes que els concreten i desenvolupen, adquirint així una força jurídica mediata que pot tenir conseqüències rellevants.

Adicionalment, cal recordar que la concreció d'aquests mandats i objectius en textos legals permet el seu ús per part dels tribunals en els conflictes que puguin interposar-se contra accions o omissions de les corresponents institucions públiques.

Aquesta eficàcia indirecta pot comportar considerables conseqüències jurídiques, i jurisdiccionals, que habitualment no podran imposar concretes obligacions d'actuar però sí declarar la vulneració legal per a les actuacions que no respectin els mandats legals, i la seva eventual nul·litat, o per la inacció administrativa que comporti el seu desconeixement.

En segon lloc, el dret a l'habitatge, tal com n'hem exposat el contingut fonamental, es garanteix a través de la intervenció pública en el mercat immobiliari, configurant drets i obligacions que s'imposin als particulars amb la finalitat de fer efectiu el dret d'accés. Aquesta línia, que constitueix un dels objectes de la Llei examinada en els preceptes que modifiquen la Llei d'arrendaments urbans no ha estat objecte de la sol·licitud de dictamen i es fonamenta competencialment, de manera pacífica, en l'article 149.1.8 CE, per la qual cosa podem ara prescindir de més consideracions al respecte.

Finalment, la tercera modalitat d'actuació és la de la construcció d'un sistema de protecció del dret mitjançant prestacions públiques que, habitualment, no es configuren com un dret subjectiu individual sinó com a actuacions prestadores condicionades fonamentalment pels mitjans disponibles, qüestió de què el repetidament citat article 26 EAC n'és expressió especialment qualificada.

En aquest sentit, l'efectivitat del dret a l'habitatge s'assoleix mitjançant l'assegurament de la creació del sistema públic, la definició dels seus elements fonamentals quant a beneficiaris i mode d'actuació, la garantia d'uns mitjans d'actuació mínims i d'unes prestacions necessàries i l'assegurament de la seva estabilitat al llarg del temps. Per a la definició d'aquests elements fonamentals resulta clau el diagnòstic de la realitat de l'accés a l'habitatge i els seus problemes i obstacles a combatre, de manera que el sistema no es configura en abstracte sinó a partir d'una realitat socioeconòmica de la qual es desprenen les qüestions que incideixen en la manca d'efectivitat del dret d'accés i les concretes actuacions públiques que han de donar-hi adequada resposta.

Com ha succeït en altres casos de desplegament d'un dret de caràcter social i mancat d'eficàcia directa en el seu reconeixement constitucional, assenyaladament el d'atenció a les persones amb dependència, la primera i fonamental decisió és l'opció prioritària, que no exclou, per un model de subvencions o per un model de prestacions públiques materials. A partir d'aquesta decisió, el sistema de protecció del dret d'accés a l'habitatge haurà d'assegurar l'existència de recursos públics suficients, tant econòmics com en forma de sòl i d'habitatges, i el seu manteniment al llarg del temps. I forma també part essencial del model de protecció la determinació dels seus beneficiaris tant a través de la consideració dels seus recursos econòmics com de les diverses formes d'accés (propietat o lloguer) i els diversos models que es desenvolupin d'habitatge.

3. L'exercici de la competència estatal de l'article 149.1.1 CE en relació amb el dret a l'habitatge

En la nostra opinió, i a partir de les afirmacions abans reproduïdes del Tribunal Constitucional i del Consell Consultiu, la comprensió del dret constitucional a l'habitatge que acabem d'exposar és fonamental per definir les possibilitats del títol competencial de l'article 149.1.1 CE.

La translació automàtica i rígida dels elements de la jurisprudència constitucional elaborats en relació amb drets molt diferents, sense la més mínima adequació a les característiques i la naturalesa del dret en qüestió, comporta el risc de configurar la competència estatal de manera que es limiti a fer possible només la garantia dels aspectes del dret més allunyats del seu nucli social (com a consumidors o parts contractuals) i que en canvi es deixi sense instruments de garantia estatal la seva manifestació central que és, com hem vist, el desenvolupament d'un sistema públic de protecció de l'accés a l'habitatge en favor de les persones amb menys recursos.

Com hem exposat en els debats que han precedit l'adopció del Dictamen, creiem que aquesta ha estat la conseqüència de la posició majoritària del Consell.

Per evitar aquest resultat, és necessari examinar quin règim d'exercici de la competència estatal de l'article 149.1.1 CE s'adequa a les característiques exposades del dret i especialment, del dret d'accés a l'habitatge en favor de les persones amb menors recursos econòmics.

A) El caràcter subsidiari de l'actuació estatal *ex* article 149.1.1 CE

El Dictamen conté poques referències al caràcter subsidiari de la competència estatal *ex* article 149.1.1 CE, la qual cosa respon probablement al fet que els preceptes examinats no poden emparar-se en altres títols competencials estatals de caràcter sectorial i, en conseqüència, es respecta l'exigència constant del Tribunal Constitucional segons la qual el recurs a aquest títol competencial de l'Estat només és possible en defecte d'altres aplicables.

Creiem, però, que és rellevant posar de manifest que les actuacions de l'estat vinculades amb l'habitatge a partir d'altres títols competencials no permeten actuar sobre el nucli del dret, és a dir, garantir l'accés a l'habitatge de les persones amb més dificultats, tal com l'hem exposat. En aquest sentit, tant els precedents com alguns preceptes de la mateixa Llei (assenyaladament els que modifiquen la Llei d'arrendaments urbans) mostren la possibilitat d'actuació de l'estat en exercici dels títols sobre bases i obligacions dels contractes (art. 149.1.8 CE) i sobre ordenació general de l'economia (art. 149.1.13 CE). Totes aquestes actuacions, però, tenen un aspecte en comú: la intervenció pública en el mercat, delimitant o limitant els drets dels particulars i, essencialment, el dret de propietat i l'autonomia de la voluntat en els contractes de lloguer. No emparen, en canvi, l'actuació directa del sector públic per fer efectiu l'accés a l'habitatge a través de les polítiques d'habitatge amb algun tipus de protecció social, que per definició no es pot desenvolupar des de les competències sobre dret civil de l'article 149.1.8 CE, o ho fan de manera molt limitada i forçada en la mesura que existeixi una afectació econòmicament rellevant sobre el mercat immobiliari i, a través seu, sobre l'ordenació general de l'economia.

En conseqüència, podem afirmar que una actuació estatal en garantia de les condicions bàsiques d'igualtat en l'exercici del dret a l'habitatge que es refereixi a l'actuació directa de caràcter públic en aquest àmbit, element essencial del dret com hem vist, no té cap títol competencial material en què fonamentar-se i només pot produir-se, en conseqüència, a l'empara de l'article 149.1.1 CE. O, en altres paraules, la negativa a incloure aquestes actuacions en aquest títol, amb les condicions i el règim que correspongui, fa impossible la intervenció estatal en garantia d'aquest aspecte essencial del dret.

B) Les possibilitats de garantia del dret i les formes d'exercici de la competència

El Dictamen es fonamenta en bona part en el sotmetiment de l'exercici de la competència estatal a unes condicions formals que considera necessàries en tot cas: l'adopció de normes que defineixin les posicions fonamentals d'un dret subjectiu immediatament aplicables i la prohibició de l'establiment d'obligacions a altres administracions públiques, aspectes que considera que han de donar-se fins i tot «de manera independent del seu contingut».

Com hem explicat en l'apartat 2 d'aquest vot particular, considerem que aquestes exigències formals no són compatibles amb la naturalesa i el caràcter de les previsions de l'article 47 CE que, en si mateix, no conté un dret subjectiu i que exigeix un desenvolupament mitjançant actuacions públiques de foment i prestació que molt difícilment poden donar lloc a la generació legal de drets subjectius individuals directament aplicables, com mostra la pràctica totalitat d'experiències comparades, dins i fora d'Espanya.

A partir d'aquesta afirmació pot concloure's o bé que no existeix forma estatal de garantia del vessant públic i prestacional del dret o bé que la Constitució admet

altres formes d'exercici de la competència estatal quan aquestes es deriven de la pròpia naturalesa i caràcter del dret.

El Consell ha optat per la primera d'aquestes dues alternatives, tancant la possibilitat d'actuació estatal en aquests casos i considerant inconstitucional la funció de l'article 149.1.1 CE com a base per a la garantia, l'evolució i el desenvolupament progressiu dels drets socials del capítol III per part de l'Estat.

Nosaltres, en canvi, defensem que és possible fer un desenvolupament legal del dret a l'habitatge a l'empara de l'article 149.1.1 CE sense convertir-lo en un dret subjectiu directament aplicable, mitjançant l'adopció d'una llei que contingui els elements essencials que garanteixen l'existència i les condicions bàsiques d'un sistema públic de protecció del dret. Ho fem perquè la jurisprudència del Tribunal Constitucional i la doctrina del Consell Consultiu han reconegut la necessitat d'adequar l'exercici del títol competencial a les característiques del dret afectat; perquè la vigència dels drets del capítol III del títol I de la Constitució exigeix aquest tipus d'actuacions, que són fonamentals per al seu desplegament progressiu; perquè respon plenament a la funció estatal de garantia que constitueix el nucli de l'article 149.1.1 CE, de la qual les exigències formals esmentades són merament instrumentals, i perquè, en les condicions que s'examinen en el proper apartat d'aquest vot particular, l'afectació resultant a l'autonomia és menor i més respectuosa que en el cas de previsió d'un dret subjectiu clàssic.

El nucli de la discrepància amb la posició majoritària del Consell rau, doncs en la consideració de les condicions formals de previsió d'elements propis d'un dret subjectiu i la prohibició de mandats i obligacions a les comunitats autònomes com a condicions essencials i universalment exigibles en qualsevol exercici de l'article 149.1.1 CE. Aquesta concepció no només significa defraudar les possibilitats de garantia i efectivitat dels drets del capítol III del títol I de la Constitució i, en general, dels drets socials. Resulta també de dubtós fonament en la jurisprudència constitucional, no només per la ja citada i constant menció a l'adequació a cada dret afectat i per l'existència de sentències que prescindeixen, amb diversa intensitat i concreció, d'aquestes exigències (assenyaladament les citades sentències 290/2000, sobre la regulació legal del tractament automatitzat de les dades personals; 18/2016, sobre promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, i 141/2014, sobre la Llei del sòl) sinó també perquè quan el Tribunal les ha desenvolupat ha estat en relació amb drets que la Constitució estableix com a drets subjectius i d'aplicació directa (vg. per totes la repetidament citada STC 61/1997); en aquest context el Tribunal ha descartat que l'estat pugui preveure obligacions d'actuació autonòmica, però referint-se sempre a obligacions que no es vinculen directament amb la garantia dels drets del ciutadà doncs, com és obvi, tota previsió de drets imposa de manera correlativa obligacions de respecte i protecció per part dels poders públics, sense que, en la nostra opinió, d'aquesta afirmació es pugui desprendre una prohibició general de tota previsió d'obligacions públiques, com posa de manifest que el mateix Tribunal no s'hi hagi referit en sentències successives (de nou, les STC 290/2000, 141/2014 i 18/2016), fins al punt que diversos autors hagin qüestionat la sostenibilitat de la doctrina formulada en aquesta Sentència i la seva idoneïtat per resoldre els problemes d'aplicació que planteja la clàusula. En tot cas, resulta obvi que el reconeixement de drets de prestació davant de les administracions públiques comporta inevitablement obligacions d'actuació d'aquestes, obligacions que, en conseqüència, es deriven del títol competencial de l'article 149.1.1 CE.

Com hem exposat en l'apartat anterior, referit al dret a l'habitatge, aquest es fa efectiu mitjançant un sistema públic d'accés a l'habitatge dels ciutadans amb recursos insuficients. Per tant, la garantia de les condicions d'exercici del dret ha de fer-se efectiva a través de preceptes que possibilitin, assegurin o orientin els elements fonamentals d'aquest sistema públic de protecció, que es concreten essencialment en la previsió de mandats, objectius i obligacions d'actuació de les entitats públiques

competents i que, en aquesta mesura, considerem emparats pel títol competencial de l'article 149.1.1 CE.

C) Les exigències constitucionals per a la determinació de condicions bàsiques de la igualtat en l'exercici del dret a l'habitatge

El reconeixement d'aquesta facultat de l'Estat obliga a examinar els preceptes de la Llei objecte del Dictamen per determinar si es troben coberts en cada cas pel títol competencial corresponent. En aquest examen, que duem a terme en el darrer apartat del nostre vot particular, considerem, en contrast amb el realitzat per la majoria del Consell, que cal anar més enllà del mer examen del seu caràcter formal i aïllat i contrastar en primer lloc la seva efectiva vinculació amb les condicions de garantia del dret d'accés a l'habitatge en igualtat i, en segon lloc, la limitació a l'establiment d'aquells elements que resultin essencials i la consegüent preservació d'un ampli marge de decisió de les entitats competents sobre habitatge i, en particular, de la Generalitat.

La identificació de les condicions de garantia del dret, a les que caldrà vincular cada previsió que s'empari en el títol de l'article 149.1.1 CE, ha de fer-se en el context determinat per la problemàtica social efectivament existent a la que pretén enfrontar-se la Llei, i, sobre tot, amb el reconeixement del necessari marge polític que correspon al legislador en la valoració d'aquest context i de les diferents alternatives polítiques d'actuació. En aquest sentit, i d'acord amb l'exposició de motius de la Llei i els debats parlamentaris que van conduir a la seva aprovació, aquest context inclou en particular les dificultats per disposar de sòl destinat a l'habitatge, en especial a l'habitatge públic; l'experiència d'escàs aprofitament dels habitatges de protecció pública degut a les àmplies possibilitats existents d'alienació i sortida del sistema públic i l'alt cost, en canvi, de la generació de nous habitatges; la molt reduïda oferta d'habitatge públic de lloguer, que exclou de l'accés a les persones sense recursos per plantejar-se un habitatge de propietat, encara que sigui protegit, i l'impuls de l'actuació pública i el desenvolupament de noves formes al respecte mitjançant la previsió de les necessàries habilitacions i la garantia de la seva estabilitat i seguretat jurídica.

A partir d'aquestes finalitats, que constitueixen al nostre parer un diagnòstic i una opció política fonamental del legislador, que s'adequa al contingut del dret de l'article 47 CE i es fonamenta suficientment en la realitat del dret d'accés a l'habitatge a Espanya, en el següent i darrer apartat d'aquest vot particular concretarem les nostres discrepàncies amb les conclusions primera i segona adoptades per la majoria del Consell respecte dels corresponents articles de la Llei objecte d'examen.

4. La constitucionalitat dels preceptes examinats

A partir del que acabem d'exposar, discrepem de la decisió de la majoria del Consell que ha conclòs la inconstitucionalitat dels preceptes continguts en les conclusions primera i segona del Dictamen en excloure'n la cobertura del títol de l'article 149.1.1 CE. En aquest apartat expressarem els arguments que, en la nostra opinió, porten a reconèixer la competència estatal per dictar cadascun d'aquests preceptes i que, en la major part dels casos, es reconduïen a l'aplicació del títol competencial de l'art 149.1.1 CE en els termes que hem exposat abans, malgrat que en un cas, ens referirem a la concurrència d'altres títols estatals.

Abans de procedir a aquesta exposició, considerem adequat considerar en primer lloc (A) els arguments de la majoria per a la declaració d'inconstitucionalitat d'aquests preceptes, agrupats entorn de la mancança de força normativa, de l'excessiva intensitat de la regulació i de la previsió de meres obligacions dirigides a altres administracions. Un cop fetes aquestes consideracions, examinarem els preceptes qüestionats agrupats en els grans blocs de contingut de la Llei (B).

A) Els arguments d'inconstitucionalitat acollits en el Dictamen

L'opinió majoritària del Consell, com ja hem dit, exclou la competència estatal dels preceptes examinats, essencialment la derivada de l'article 149.1.1 CE, a partir de les característiques formals dels preceptes examinats, entorn de tres grans qüestions: la manca de força normativa, que els fa inadequats per fixar condicions bàsiques de l'exercici d'un dret; l'excés de regulació que buida la capacitat normativa de la Generalitat i, sobretot, la seva naturalesa de mandats i obligacions del legislador i l'Administració autonòmiques.

a) Preceptes que manquen de la necessària força normativa

Pel que fa a exigències referides a la força normativa del preceptes examinats, el Dictamen exclou de l'empara de l'article 149.1.1 CE aquells que considera que no contenen una regulació imperativa de facultats o obligacions dels ciutadans com a titulars del dret afectat. En conseqüència considera inconstitucionals aquells preceptes que, malgrat ser imperatius, presenten un caràcter de mandats o obligacions de les institucions públiques. Però també considera igualment inconstitucionals per manca de títol competencial aquells altres preceptes que, al seu judici, manquen de força normativa, bé pel seu caràcter obert o ambigu, bé perquè incorporen clàusules de salvaguarda de les competències autonòmiques que comporten, en opinió de la majoria del Consell, que el precepte corresponent no té efectes sobre la competència autonòmica i, per tant, no és adequat per a garantir condicions bàsiques d'igualtat, de manera que no pot emparar-se en el títol de l'article 149.1.1 CE.

Aquest raonament, amb diferents intensitats i sovint de manera addicional a la consideració com a meres obligacions de les administracions, s'utilitza en relació amb els diversos apartats de l'article 2 i els apartats 1.b, 2 i 4 de l'article 15 de la Llei, en considerar-los excessivament oberts per garantir condicions del dret, i, en relació amb els articles 16 i 27 de la Llei, a partir de la presència de clàusules de salvaguarda que porten al Consell a afirmar que es tracta de preceptes adoptats a títol de dret supletori.

Discrepem d'aquesta argumentació en tots els casos esmentats.

En primer lloc, i com hem exposat abans, no compartim l'exigència que limita la intervenció de l'article 149.1.1 CE, en relació amb el dret a l'habitatge, a l'adopció de normes directament aplicables que defineixen drets i obligacions dels ciutadans, sinó que considerem que aquest títol empara altres formes d'intervenció que es vinculin estrictament amb la garantia del dret, i molt assenyaladament la previsió de mandats, finalitats i obligacions de les administracions públiques. En conseqüència, no podem considerar inconstitucional que l'Estat adopti normes amb una estructura i eficàcia normativa més oberta i indeterminada en forma de principis, finalitats o mandats, ja que creiem que aquesta és una forma adequada de garantia de les condicions bàsiques del dret i, a més, menys restrictiva de les competències de la Generalitat. Cal, doncs, examinar el contingut de cadascun d'aquests preceptes per valorar la seva vinculació amb la garantia del dret, cosa que realitzarem en el proper apartat 4.B.

D'altra banda, creiem necessari posar de manifest algunes consideracions addicionals sobre la interpretació assumida per la majoria.

Creiem que l'adequada comprensió de la Llei no pot fer-se examinant aïlladament cadascun dels seus articles, sinó que és necessari inserir-los en una visió conjunta i sistemàtica del text legal complet. D'aquesta manera, preceptes que la majoria considera buits de contingut o dels que, de manera oposada, es desprenen possibles ingerències en les competències de la Generalitat, es manifesten molt més naturalment com introduccions, pressupòsits o simple contextualització d'altres preceptes. És el que succeeix, al nostre judici, amb diversos apartats de l'article 2 de la Llei i molt especialment amb els articles 16, 18.1 i 27, preceptes que no fan més que introduir les regulacions contingudes en els articles 17, 18.2 a .4, 28 i 29 de la Llei i, per tant, ni han de considerar-se buits de contingut ni cal desprendre d'ells altres conseqüències que les previstes als articles que els segueixen. L'estructura adopta-

da per part del legislador serà potser criticable des del punt de vista de la tècnica legislativa, però l'enjudiciament competencial no pot prescindir de tenir en compte aquesta estructura que, d'altra banda, no és pas infreqüent en l'activitat legislativa de tots els nostres parlaments.

Igualment, creiem necessari assenyalar que la pretensió de distingir clarament entre preceptes amb o sense contingut normatiu o més o menys vinculats a la previsió de facultats i obligacions dels ciutadans, contraposades amb la imposició d'obligacions a les institucions públiques, no resulta de fàcil concreció, i comporta valoracions diferents i fins i tot contradictòries, per part de la decisió majoritària del Consell, respecte de preceptes molt similars de la Llei com els continguts als articles 4 o 7 en relació amb els declarats inconstitucionals en els articles 2, 15, 18 o 27.

En segon lloc, encara en relació amb la pretesa manca de caràcter normatiu, no podem compartir la interpretació que la majoria del Consell realitza dels preceptes que contenen les clàusules de salvaguarda de les competències autonòmiques respecte dels articles 16 i 17 de la Llei. En la nostra comprensió, aquests preceptes incorporen autèntiques obligacions a les comunitats autònomes i als poders locals, que s'acompanyen de clàusules que en precisen l'abast i que, en especial, pretenen posar de manifest que respecten i no afecten el marge de decisió autònom en altres qüestions més o menys vinculades o en el seu desenvolupament.

Així succeeix en primer lloc en l'article 16, que afirma en el seu encapçalament que «[s]in perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la legislación y normativa de ámbito autonómico o municipal, que tendrán en todo caso carácter prevalente, la vivienda protegida se regirá por los siguientes principios: [...]». El Dictamen deriva d'aquesta frase un mer caràcter supletori de les previsions de la resta de l'article, i ho fa malgrat que aquest contingui previsions tan inequívocament normatives com les prohibicions de desqualificació o de venda a determinats subjectes o l'allargament del termini d'exercici dels drets de temps i retracte. No podem compartir aquesta interpretació, completament contrària a l'estructura i dicció del cos de l'article 16 i basada en un encapçalament que, al marge de la seva millor o pitjor fortuna redactora, permet interpretar que els continguts imposats pels diversos apartats de l'article 18 no impedeixen («sin perjuicio») l'aplicació de les condicions i els requisits que fixin les comunitats o les administracions locals en el seu desenvolupament o que vagin més enllà de les previsions estatals en les limitacions a la pèrdua de la condició d'habitatge protegit.

Creiem que aquesta és una interpretació molt més adequada al tenor i la sistemàtica de la Llei i als debats parlamentaris de la seva tramitació, i que el Consell hauria d'aplicar les normes generals d'interpretació jurídica i també les derivades de la presumpció de constitucionalitat de la Llei per damunt d'una molt discutible interpretació literal del precepte que, a més, el porta a declarar-ne la inconstitucionalitat sense cap anàlisi del seu contingut. En conseqüència, no podem considerar-lo mancat de contingut i examinarem la seva adequació al títol de l'article 149.1.1 CE en l'apartat 4.B d'aquest vot particular.

Pel que fa a l'article 17, el Dictamen de nou deriva la manca de força normativa i el caràcter merament supletori de l'encapçalament que disposa que «los poderes públicos [...] podrán impulsar la existencia de viviendas asequibles incentivadas, que estarán sujetas, con carácter orientativo y sin perjuicio de lo que establezcan al respecto las administraciones competentes, a las siguientes reglas: [...]». De nou considerem que una interpretació adequada del precepte porta, en canvi, a reconèixer-ne el seu caràcter normatiu, ja que, com en altres previsions de la Llei (assenyaladament, els art. 15.1.a i 18), el legislador habilita noves possibilitats per a les autoritats competents en preveure la nova figura de l'habitatge incentivat, com afirmen expressament el preàmbul legal i la memòria del projecte de llei. Les comunitats, en conseqüència, «podrán» fer ús d'aquesta possibilitat (la qual cosa té un indubtable caràcter normatiu i de garantia del dret) i, en aquest cas, estan sotmeses a les «re-

glas» que preveu l'article 17 que, com pot comprovar-se amb la mera lectura, tenen el caràcter obert i «orientativo» a què es fa menció en l'encapçalament, però sense perdre la seva força normativa que, d'altra banda, no impedeix que les administracions competents estableixen les regles que considerin adequades en exercici de la seva autonomia que, òbviament, han de respectar les previsions incloses en l'article. De nou, doncs, donada la interpretació del precepte que acabem d'exposar, no podem considerar-lo mancat de contingut i examinarem la seva adequació al títol de l'article 149.1.1 CE en l'apartat 4.B d'aquest vot particular.

b) Preceptes que excedeixen de la intensitat pròpia de les condicions bàsiques

D'acord amb els arguments del Dictamen, els articles 15.1.d, 28 i 29 de la Llei resulten inconstitucionals perquè contenen obligacions que van més enllà de les pròpies de les condicions bàsiques i restringeixen excessivament el marge de decisió de la Generalitat en l'exercici de la seva competència sobre habitatge. En tots aquests casos, aquest argument és addicional al de no contenir previsions sobre drets del ciutadans sinó meres obligacions que s'imposen a la Generalitat. A aquesta qüestió ens referim en el proper apartat c i ara ens limitem a la qüestió de la seva intensitat normativa.

Aquest argument és especialment rellevant en relació amb la previsió, central en la Llei, de l'obligació de destinar a habitatge de protecció pública de lloguer almenys un 50% del sòl obtingut d'acord amb les previsions de l'article 18.1 del text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana. El Dictamen refusa que aquesta previsió pugui emparar-se en l'article 149.1.13 CE, com altres previsions estatals en matèria urbanística, i considera que la seva finalitat vinculada clarament a polítiques d'habitatge i no d'impuls econòmic el situa sota l'article 149.1.1 CE, la qual cosa compartim, malgrat que no sembla difícil trobar empara en la comprensió de l'abast de l'article 149.1.13 CE que afecten el mercat immobiliari, tal com l'ha definit el Tribunal Constitucional a la STC 141/2014. Discrepem en canvi de la conclusió que el considera excessiu o inadequat per a aquest títol i el declara contrari a la Constitució. Que existeix una vinculació adequada entre l'obligació de desenvolupar polítiques d'habitatge protegit de lloguer i l'accés a l'habitatge en el context socioeconòmic espanyol resulta, al nostre parer, indubtable, però, en tot cas, el preàmbul i la memòria del projecte de llei assumeixen expressament aquesta vinculació en destacar l'enorme mancança d'habitatge de lloguer protegit a Espanya en comparació amb qualsevol altre Estat del nostre entorn (referint-se a un parc d'habitatges públics de lloguer a Espanya xifrat en menys de 300.000 habitatges, un 1,6% dels 18,6 milions de llars, comparat amb un percentatge deu vegades superior a països com França, el Regne Unit o els Països Baixos) i considerarla expressament com una causa explicativa, en bona mesura, de les extraordinàries dificultats d'accés a l'habitatge. L'impuls de l'habitatge públic de lloguer protegit és una necessitat que el legislador ha considerat essencial per fer possible l'accés a l'habitatge dels ciutadans amb menors recursos, i aquesta decisió no pot considerar-se irraonable en vista de les xifres esmentades i de les experiències comparades. De fet, la prioritització de l'habitatge públic de lloguer protegit constitueix un dels elements centrals del model de protecció del sistema que el legislador estatal pot configurar en garantia de les condicions bàsiques d'exercici del dret en igualtat, i la mesura examinada es vincula i s'adequa a aquesta finalitat d'una manera que creiem inqüestionable. No considerem tampoc que sigui excessiva i limiti l'autonomia de la Generalitat més enllà del que correspon a una condició bàsica de l'article 149.1.1 CE si, davant de les xifres abans reproduïdes de dèficit d'habitatge públic de lloguer, considerem que l'obligació equival a destinar a les polítiques de lloguer públic protegit un 20% del sòl obtingut per les administracions públiques i que en mans de la Generalitat i les entitats locals queda tant la regulació urbanística i les actuacions de planejament que són a la base d'aquests percentatges com la regulació completa del règim del lloguer públic protegit i la gestió dels corresponents parcs públics d'habitatge de lloguer. I que, a més, el mateix arti-

cle preveu la possibilitat excepcional d'inaplicació de l'obligació quan l'entitat local o autonòmica ho justifiqui expressament i en els termes previstos. En conseqüència, considerem sense necessitat de més examen que l'article 15.1.d és constitucional i està emparat en la competència de l'article 149.1.1 CE.

Respecte dels articles 28 i 29, i de nou al marge de l'argument del seu caràcter de mandats i obligacions a les administracions a què ens referirem en el proper apartat, el Dictamen manifesta també que constitueixen una excessiva limitació a l'autonomia de la Generalitat, si bé no desenvolupa aquesta afirmació. En la nostra opinió, aquest judici no és congruent amb uns preceptes que fonamentalment fixen criteris molt oberts, que deixen un enorme marge de desenvolupament i que contenen obligacions concretes tan sols en referència al manteniment del caràcter públic dels habitatges protegits i la consegüent limitació de les possibilitats de la seva venda (art. 28.1.b i .d), element central en la garantia de la possibilitat de desenvolupar polítiques d'accés efectiu a habitatges de protecció pública. De nou és notori l'obstacle que per al desenvolupament de polítiques d'habitatge públic s'ha derivat de la facilitat d'alienació o la pèrdua de la condició protegida dels habitatges. A més, els debats parlamentaris d'aprovació de la Llei i molt especialment la memòria del projecte de llei (pàg. 20) hi fan expressa i justificada referència. En aquest context considerem plenament raonable que el manteniment de la condició d'habitatge protegit formi part de les condicions bàsiques de garantia d'exercici del dret, atès que és condició necessària per al desplegament de les pròpies polítiques autonòmiques i locals. La vinculació de la previsió a aquesta finalitat és òbvia i, en el context de l'evolució dels parcs públics d'habitatge a Espanya, considerem proporcionades les previsions de la Llei que, en tot cas, no redueixen les opcions públiques de la Generalitat més enllà de les actuacions d'alienació patrimonial que significarien la renúncia a unes polítiques exigides per la Constitució i l'Estatut, i amb efectes limitadors o impossibles de superar per als mateixos governs autonòmics posteriors. En conseqüència, considerem sense necessitat de més examen que els articles 28 i 29 són constitucionals i estan emparats en la competència de l'article 149.1.1 CE.

c) Preceptes que es consideren meres obligacions imposades a la Generalitat

Finalment, el Dictamen considera que els articles 2 (apts. *c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r i s*), 15.1.d, 16, 17, 18.1 i .4 i 27 a 29 contenen meres obligacions i mandats a la Generalitat que no tenen cabuda en la concepció de l'article 149.1.1 CE que sosté la majoria, limitada a la previsió normativa de drets i obligacions dels ciutadans, a la qual ens hem referit repetidament.

Com hem exposat en els apartats 1 a 3 d'aquest vot particular, no compartim aquesta concepció i creiem que, referida a un dret com l'habitatge, no s'ajusta ni a les característiques constitucionals del dret ni a la doctrina del tribunal Constitucional sobre les facultats cobertes pel títol de l'article 149.1.1 CE. En conseqüència, discrepem de la seva consideració com a inconstitucionals a partir, merament, del seu caràcter de mandat o obligació imposat a la Generalitat i considerem que resulta necessari examinar per a cadascun dels preceptes si els corresponents mandats i obligacions estan efectivament emparats per l'article 149.1.1 CE, d'acord amb els criteris de vinculació amb les condicions bàsiques d'exercici del dret per part dels ciutadans i el manteniment d'un ampli àmbit de decisió de les comunitats autònomes, aspectes que examinem seguidament en el darrer apartat d'aquest vot particular.

B) Examen de la constitucionalitat dels preceptes

Correspon, finalment, examinar si els preceptes considerats inconstitucionals per la majoria del Consell per les raons de les quals discrepem, com acabem d'exposar, estan en efecte emparats per algun títol competencial de l'Estat. Realitzem aquest examen en una consideració de cada precepte dins del conjunt de la Llei, per la qual cosa considerem adequat agrupar-los entorn de quatre grans categories corresponents a les opcions del legislador: la determinació de finalitats i objectius de garantia

del dret d'accés a l'habitatge (a), la previsió d'habilitacions a l'actuació de les comunitats autònomes i les entitats locals (b), la determinació dels elements essencials del sistema públic de garantia i efectivitat del dret (c) i la regulació referida a la limitació de les rendes de lloguers en zones tenses (d).

a) Finalitats i objectius de garantia del dret

A l'apartat 2.C d'aquest vot particular hem indicat quins són els efectes, en la nostra opinió, de la previsió legal demanats, i les finalitats en un dret com el d'accés a l'habitatge. Dèiem llavors que, junt amb la seva funció de reconeixement i impuls polític, aquest tipus de normes pretenen orientar i dirigir les actuacions de les administracions públiques i despleguen una eficàcia que es concreta en les concretes normes reguladores de la matèria, les incloses en la mateixa Llei i les que adoptin en el futur les institucions públiques, per a la interpretació de les quals aquests mandats i objectius resulten especialment útils i poden, fins i tot, erigir-se en paràmetres i límits de la seva legitimitat, per acció o per omissió, en els procediments jurisdiccionals corresponents sobre aquestes normes o la seva aplicació. Aquesta funció resulta especialment rellevant en una norma que constitueix una primera regulació de la matèria i que no pretén esgotar-la sinó, ben al contrari, reconèixer l'ampli espai normatiu que correspon a les comunitats autònomes.

Des d'aquesta concepció, que exclou tant una valoració d'irrellevància o ineficàcia normativa com la derivació de conseqüències immediates diferents de les contingudes en altres preceptes de la Llei, l'examen de les finalitats i objectius continguts als apartats *c* a *j*, *m*, *n* i *o* a *s* de l'article 2, als apartats 1.b i 2 i 3 de l'article 15 i a l'article 29 de la Llei, que la majoria considera inconstitucionals per manca de títol competencial, resulten emparats per l'article 149.1.1 CE, ja que en tots els casos és immediatament constatable la vinculació amb els elements centrals del dret d'accés a l'habitatge, en forma de previsions que posen de manifest bé les exigències d'igualtat i consideració específica de les persones en situació de vulnerabilitat (apts. *c*, *e*, *f*, *g*, *h*, *i*, *m*, *p* i *q* de l'art. 2; 1.b i 2 i 3 de l'art. 15, i art. 29 de la Llei), les característiques ineludibles del model públic de protecció del dret (apts. *d*, *e*, *f*, *h*, *i*, *j*, *o*, *r* i *s* de l'article 2, apt. 1.b i article 29), o bé els obstacles en el context socioeconòmic actual a la superació dels quals s'ha de dirigir l'acció pública (apts. *h* i *n* de l'article 2).

El caràcter de principi de tots aquests preceptes i la seva molt considerable apertura i generalitat, així com la possibilitat de les comunitats autònomes d'adoptar amb plena llibertat altres finalitats i objectius més enllà dels previstos a la Llei, porten finalment a considerar que l'afectació de l'autonomia concretada en la competència exclusiva sobre habitatge és mínima. En conseqüència, aquests preceptes haurien d'haver-se considerat, en la nostra opinió, com plenament emparats, en contingut i intensitat, per l'article 149.1.1 CE, com, d'altra banda, fa la decisió majoritària del Consell respecte de preceptes molt similars (així, apts. *a* i *b* del mateix art. 2 o art. 7).

En tot cas, creiem que el necessari reconeixement al legislador de l'ampli marge de decisió política i de configuració de les lleis que li correspon, comporta també una intensitat correlativament reduïda del control de constitucionalitat de preceptes que, com els que s'acaben d'examinar, tenen una eficàcia jurídica limitada i mediata i es vinculen necessàriament amb un marc de la resta de preceptes de la Llei.

Finalment, el contrast entre els apartats de l'article 2 que el Consell considera inconstitucionals i aquells que sí que creu emparats per la competència de l'article 149.1.1 CE (essencialment els apts. *k*, *l* i *ñ*, referits sempre a facultats de qui ja té un habitatge amb els seus propis recursos) mostra clarament la conseqüència, en el cas del dret a l'habitatge, d'una comprensió de l'article 149.1.1 CE limitada a l'adopció de normes vinculades a un dret subjectiu dels ciutadans: la impossibilitat d'actuacions de garantia referides al dret d'accés a l'habitatge de qui no disposa de recursos suficients i la configuració de la intervenció estatal com a merament tutelant de la realitat del mercat i sense facultats configuradores i transformadores d'aquest, de

manera que el dret a l'habitatge en el seu vessant propi de l'estat social no gaudeix de la funció de garantia pròpia de l'article 149.1.1 CE.

b) Habilitacions de l'actuació autonòmica i local

La Llei examinada conté importants decisions que constitueixen previsions estatals necessàries, en exercici de les seves competències sectorials, per poder desplegar actuacions autonòmiques en matèria d'habitatge. Clar exemple d'aquestes actuacions és la reforma de la Llei d'arrendaments urbans, en exercici de la competència estatal en matèria de legislació civil, i en concret de bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8 CE), que fa possible les actuacions autonòmiques en matèria de control de rendes de lloguer en zones tenses, que no ha estat objecte de la sol·licitud de dictamen per raons competencials. Però també la previsió de l'article 15.1.a de la Llei en matèria d'urbanisme, i adoptada per l'estat en exercici de les seves competències *ex* article 149.1.13 CE, que manifesta clarament la possibilitat de dedicar a habitatge públic el sòl qualificat com dotacional, i que la majoria del Consell ha considerat constitucional gràcies a l'existència de la STC 141/2014, que empara l'adopció de normes directrius relatives als usos del sòl amb especial incidència en l'activitat econòmica.

En la nostra opinió, la mateixa funció i legitimitat hauria d'haver-se reconegut a l'article 17 de la Llei, que introdueix la figura nova de l'habitatge assequible incentivat, caracteritzat per projectar-se sobre habitatges privats i ampliar així les possibilitats d'actuació pública en un context, ben conegut, d'escassetat d'habitatges públics. La memòria del projecte de llei i el mateix preàmbul de la Llei destaquen la novetat de la figura i la seva finalitat d'ampliar les possibilitats d'actuació autonòmica i local, sense que la decisió majoritària de la qual discrepem hagi prestat atenció a aquesta qüestió.

La titularitat privada de la propietat afectada, el caràcter contractual, entre particulars, dels lloguers vinculats i els efectes de la figura sobre les posicions jurídiques d'arrendador i arrendatari comporten, en la nostra opinió, que la previsió de la figura correspon a l'Estat, en virtut de la competència sobre bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8 CE), sense que el silenci de la disposició final setena de la Llei respecte d'aquest títol competencial impedeixi que el Consell pugui apreciar la seva concurrència, en virtut de les seves facultats respecte del coneixement i la determinació del dret aplicable als seus dictàmens i del principi de conservació de la llei.

En tot cas, si de la intervenció pública sobre aquests habitatges es vol desprendre la seva exclusió de l'àmbit material de la legislació civil, l'afectació directa al contingut del dret de propietat, quant al seu objecte, i al dret a l'habitatge, quant a la seva finalitat, permeten emparar la previsió en l'article 149.1.1 CE, tal com fa la citada disposició final setena, especialment quan la seva eficàcia merament habilitadora no redueix l'àmbit de decisió autonòmica sinó que, en tot cas, l'amplia.

c) Elements essencials del sistema públic de garantia i efectivitat del dret

D'acord amb el que hem exposat als apartats 2.C i 3.B d'aquest vot particular, la competència estatal de l'article 149.1.1 CE, en relació amb el dret a l'habitatge de l'article 47 CE, pot exercir-se mitjançant la determinació d'elements essencials del sistema públic de protecció o garantia de l'efectivitat del dret, perquè és aquest sistema i les seves prestacions els que concreten i configuren el contingut del dret d'accés a l'habitatge en el cas de persones amb recursos insuficients. Correspon ara valorar si els corresponents preceptes de la Llei que el Consell ha considerat inconstitucionals (art. 15.1.d, 16, 17 i 27 a 29) es vinculen essencialment amb els elements de garantia del dret i no ultrapassen la intensitat de regulació emparada per l'article 149.1.1 CE.

En aquests preceptes, als quals caldria afegir els apartats c i e de l'article 15.1 que el Consell sí que ha considerat conformes amb la Constitució i l'Estatut, es concreten les opcions fonamentals del model d'intervenció pública que el legislador estatal ha adoptat en la Llei 12/2003 amb els següents continguts:

En primer lloc, la garantia i prioritització de l'habitatge públic de lloguer, en el context socioeconòmic de l'accés a l'habitatge a Espanya, a través de la reserva obligatòria prevista a l'article 15.1.d de la Llei. A l'apartat 4.A.b d'aquest vot particular hem realitzat ja l'examen de la seva adequació en contingut i intensitat a les exigències de l'exercici de la competència de l'article 149.1.1 CE i ens remetem a les consideracions fetes allà que conclouen en la conformitat del precepte amb el marc constitucional i estatutari.

En segon lloc, l'existència i el manteniment en el temps dels mitjans necessaris per desenvolupar el sistema, assenyaladament, la conservació i ampliació dels habitatges protegits, siguin aquests públics o privats incentivats. Aquest element es concreta en el règim de permanència i alienació contingut a l'apartat 1.d de l'article 16, en les previsions sobre habitatge assequible incentivat de l'article 17 a què ens acabem de referir i en les limitacions i condicions de gestió dels parcs públics d'habitatge previstos a l'article 28, orientats en tots els casos a la incorporació, garantia de l'existència i manteniment d'habitatges que permetin les prestacions del sistema. A l'apartat 4.A.b d'aquest vot particular hem realitzat ja l'examen de l'adequació de l'article 28, en contingut i intensitat, a les exigències de l'exercici de la competència de l'article 149.1.1 CE i ens remetem a les consideracions allà fetes que conclouen en la conformitat del precepte amb el marc constitucional i estatutari. Les mateixes consideracions d'idoneïtat i afectació mínima de les exigències previstes per assolir la finalitat de sostenibilitat del sistema de protecció s'apliquen, al nostre parer, a les previsions dels articles 16.d i 17 que, per tant, considerem plenament conformes amb la Constitució i l'Estatut i emparats per l'article 149.1.1 CE.

Finalment, la previsió dels criteris de determinació dels beneficiaris i de les característiques fonamentals de les prestacions del sistema, aspectes que la Llei regula en els apartats 1.a, b i c de l'article 16 i a l'article 29. En ambdós casos, les previsions legals es limiten a determinar mínims procedimentals (art. 16.1.b) i l'exigència de prioritització de les persones amb menys recursos (art. 16.1.c i 29), remetent a les administracions competents la concreció i el desenvolupament d'aquestes previsions mínimes. Cadascuna d'elles resulta idònia per a la finalitat de garantia del dret d'accés i és pràcticament impossible pensar en una intensitat menor i una afectació més limitada de la competència autonòmica sobre habitatge, raons per les quals considerem que aquests preceptes s'adeqüen en contingut i intensitat a les exigències pròpies de l'article 149.1.1 CE i són conformes amb la Constitució i l'Estatut.

d) Contenció de rendes en zones tenses (art. 18.1 i .4)

Malgrat que el Consell accepta la constitucionalitat dels apartats 2 i 3 de l'article 18, en considerar-los vinculats a la reforma de la Llei d'arrendaments urbans que es duu a terme a la disposició final primera i, per tant, emparats per la competència estatal en matèria de legislació civil, comprensió que compartim, la posició majoritària exclou de l'adequació constitucional i estatutària els apartats 1 i 4 argumentant, en el cas de l'apartat 1, que va més enllà de les possibilitats estatals en la mesura que es refereix a la declaració de zones de mercat residencial tenses independentment de l'aplicació de les mesures previstes a la LAU i, en el cas de l'apartat 4, considerant que es tracta d'una regulació aliena al procediment de declaració de zona tensa i al règim civil corresponent que comporta.

Discrepem del raonament del Consell en els dos casos. Considerem que l'apartat 1 no té més efecte que introduir l'instrument de declaració de zona de mercat residencial tens, sense que efectuï cap regulació al respecte ni tingui cap conseqüència jurídica diferent de les previstes als apartats 2 i 3 i a la modificació de la LAU. I creiem que les previsions de l'apartat 4, referides al fet que la declaració de zona tensa obligarà a la redacció d'un pla específic de correcció, són part inescindible del sentit de la intervenció pública en aquest àmbit: en efecte, l'aplicació del règim civil de zona tensa és una excepció al règim general i ha de tenir caràcter temporal, de manera que resulta necessari adoptar mesures que garanteixin la superació dels obs-

tacles a l'accés a l'habitatge i garanteixin el caràcter temporal del règim excepcional. Quines siguin aquestes mesures és una decisió que es deixa completament sota la responsabilitat de les comunitats autònomes, de manera que es respecta el seu àmbit de decisió en matèria d'habitatge.

En conseqüència, considerem que els apartats 1 i 4 de l'article 18 de la Llei s'emparen en el mateix títol competencial dels apartats 2 i 3 d'aquest article i la seva adopció per part de l'Estat no vulnera les competències de la Generalitat i és conforme amb la Constitució i l'Estatut.

En conclusió, pels arguments que hem expressat, discrepem de la declaració d'inconstitucionalitat adoptada a les conclusions primera i segona del Dictamen i considerem en conseqüència que els articles 2, apartats *c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r* i *s*; 15.1.*b* i *d*, i 15.2 a 15.4; 16; 17; 18.1 i *.4*; 27.1, tercer paràgraf, i *.2*; 28, i 29 i la disposició transitòria primera de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge no són contraris a l'Estatut ni a la Constitució.

Barcelona, 3 d'agost de 2023

A l'efecte del seu lliurament, se signa la versió digital d'aquest Dictamen, que incorpora el vot particular.

Barcelona, 4 d'agost de 2023

La consellera secretària, Margarida Gil Domènech

Vist i plau,

El president, Joan Vintró Castells
