



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XIV* legislatura · sisè període · número 651 · dimarts 5 de setembre de 2023

TAULA DE CONTINGUT

1. Tramitacions closes amb text aprovat o closes en la formulació

1.10. Acords i resolucions

Resolució 786/XIV del Parlament de Catalunya, per la qual s'acorda d'interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei de l'Estat 12/2023, del 24 de maig, pel dret a l'habitatge

212-00001/13

Adopció

3

Resolució 787/XIV del Parlament de Catalunya, per la qual es designa un senador que ha de representar la Generalitat al Senat

280-00004/13

Adopció

4

Resolució 788/XIV del Parlament de Catalunya, per la qual es designa una senadora que ha de representar la Generalitat al Senat

280-00005/13

Adopció

4

3. Tramitacions en curs

3.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

3.10.25. Propostes de resolució

Proposta de resolució sobre l'increment dels recursos humans de salut mental a Santa Coloma de Gramenet

250-01126/13

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

5

Proposta de resolució sobre el garantiment dels drets de les persones que exerceixen el treball sexual

250-01127/13

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

5

Proposta de resolució sobre la jubilació anticipada per raó de l'activitat del personal del Cos d'Agents Rurals

250-01128/13

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

5

Proposta de resolució sobre la simbologia i la propaganda política als edificis de titularitat municipal

250-01129/13

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

5

Proposta de resolució sobre el millorament de l'atenció sanitària a les persones amb esclerosi lateral amiotròfica

250-01130/13

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

6

Proposta de resolució sobre l'impuls de l'ocupació en el mercat de treball de les dones amb discapacitat

250-01131/13

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes

6

Proposta de resolució sobre la modificació de la xarxa de transport públic Exprés. cat per a connectar les ciutats de províncies diferents i potenciar les relacions transversals	
250-01132/13	
Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	6
Proposta de resolució sobre el consultori mèdic d'Espot	
250-01133/13	
Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	6
Proposta de resolució sobre la línia del tercer curs d'educació infantil de l'Escola Suris, de Cornellà de Llobregat	
250-01134/13	
Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	6
Proposta de resolució sobre el millorament del servei d'exàmens de trànsit	
250-01135/13	
Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	7
Proposta de resolució sobre els ajuts de l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca al Pirineu	
250-01136/13	
Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	7
Proposta de resolució sobre l'increment de la recerca sobre la covid persistent	
250-01137/13	
Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	7
Proposta de resolució sobre la manera de combatre l'increment d'accidents laborals en el trajecte	
250-01138/13	
Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	7
Proposta de resolució sobre les dades relatives a les persones amb discapacitat intel·lectual	
250-01139/13	
Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	7

4. Informació

4.40. Acords, resolucions i comunicacions dels òrgans del Parlament

Declaració de la Junta de Portaveus del Parlament de Catalunya per un esport lliure de violències masclistes

401-00038/13

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.05. Recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Parlament

Recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Parlament contra la Llei de l'Estat 12/2023, del 24 de maig, pel dret a l'habitatge

380-00001/13

Alegacions que formula el Parlament

9

4.90. Règim interior

4.90.10. Càrrecs i personal

Nomenament del secretari general

Acord

49

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals presentats al Registre General del Parlament.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

Imprès al Parlament

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

www.parlament.cat

1. Tramitacions closes amb text aprovat o closes en la formulació

1.10. Acords i resolucions

Resolució 786/XIV del Parlament de Catalunya, per la qual s'acorda d'interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei de l'Estat 12/2023, del 24 de maig, pel dret a l'habitatge

212-00001/13

ADOPCIÓ

Ple del Parlament, sessió 58, 01.09.2023, DSPC-P 121

El Ple del Parlament, en la sessió tinguda l'1 de setembre de 2023, ha debatut la proposta de resolució presentada pel Grup Parlamentari de Junts per Catalunya (reg. 109465) i la proposta de resolució presentada pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana (reg. 109473 i 109531), ambdues contra la Llei de l'Estat 12/2023, del 24 de maig, pel dret a l'habitatge.

Finalment, el Ple del Parlament, d'acord amb l'article 177 del Reglament, ha adoptat la següent

Resolució

El Ple del Parlament, d'acord amb el que disposen els articles 162.1.a de la Constitució espanyola, 61.e i 76.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i 32.2 de la Llei orgànica 2/1979, del 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, un cop conegut el Dictamen 1/2023 del Consell de Garanties Estatutàries, acorda d'interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra els articles i les disposicions següents de la Llei de l'Estat 12/2023, del 24 de maig, pel dret a l'habitatge:

a) Els articles 2, lletres *c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r* i *s*; 16; 17; 18.1 i 18.4; 27.1, tercer paràgraf, i 27.2; 28; 29; la disposició transitòria primera, paràgraf segon, i la disposició transitòria segona, que vulnereu la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (article 137.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya) i no troben empara en l'article 149.1.1 ni 149.1.13 de la Constitució espanyola.

b) L'article 15, apartats 1.b i 1.d, i apartats 2, 3 i 4, que vulnereu la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (article 137.1 de l'Estatut d'autonomia) i d'urbanisme (article 149.5 de l'Estatut d'autonomia) i no troben empara en l'article 149.1.1 ni 149.1.13 de la Constitució.

c) L'article 27.3, que vulnera la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (article 137.1 de l'Estatut d'autonomia), el principi d'autonomia financera (article 201.2 de l'Estatut d'autonomia) i l'autonomia de despesa de la Generalitat (article 202.2 de l'Estatut d'autonomia), i no troba empara en l'article 149.1.1 ni 149.1.13 de la Constitució.

d) La disposició final setena, apartat 1, que és contrària a l'Estatut d'autonomia i a 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 es consideren contraris a l'Estatut d'autonomia i a la Constitució, tal com s'expressa en les conclusions del Dictamen 1/2023 del Consell de Garanties Estatutàries.

Palau del Parlament, 1 de setembre de 2023

El secretari quart, Ruben Wagensberg Ramon; la presidenta, Anna Erra i Solà

Resolució 787/XIV del Parlament de Catalunya, per la qual es designa un senador que ha de representar la Generalitat al Senat

280-00004/13

ADOPCIÓ

Ple del Parlament, sessió 59, 01.09.2023, DSPC-P 121

El Ple del Parlament, en la sessió tinguda l'1 de setembre de 2023, atesa la renúncia d'Adelina Escandell Grases al càrrec de senadora en representació de la Generalitat, d'acord amb l'article 61.a de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, els articles 5 i 6 de la Llei 6/2010, del 26 de març, del procediment de designació dels senadors que representen la Generalitat al Senat, i l'article 174 del Reglament del Parlament, ha ratificat el candidat proposat pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana (reg. 109540) per al període de mandat restant i, en conseqüència, ha adoptat la següent

Resolució

El Parlament de Catalunya designa Héctor Sánchez Mira senador perquè representi la Generalitat al Senat.

Palau del Parlament, 1 de setembre de 2023

El secretari primer, Ferran Pedret i Santos; la presidenta, Anna Erra i Solà

Resolució 788/XIV del Parlament de Catalunya, per la qual es designa una senadora que ha de representar la Generalitat al Senat

280-00005/13

ADOPCIÓ

Ple del Parlament, sessió 59, 01.09.2023, DSPC-P 121

El Ple del Parlament, en la sessió tinguda l'1 de setembre de 2023, atesa la renúncia de Pau Furriol i Fornells al càrrec de senador en representació de la Generalitat, d'acord amb l'article 61.a de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, els articles 5 i 6 de la Llei 6/2010, del 26 de març, del procediment de designació dels senadors que representen la Generalitat al Senat, i l'article 174 del Reglament del Parlament, ha ratificat la candidata proposada pel Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana (reg. 109539) per al període de mandat restant i, en conseqüència, ha adoptat la següent

Resolució

El Parlament de Catalunya designa Laura Castel i Fort senadora perquè representi la Generalitat al Senat.

Palau del Parlament, 1 de setembre de 2023

El secretari primer, Ferran Pedret i Santos; la presidenta, Anna Erra i Solà

3. Tramitacions en curs

3.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

3.10.25. Propostes de resolució

Proposta de resolució sobre l'increment dels recursos humans de salut mental a Santa Coloma de Gramenet

250-01126/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP VOX; GP ERC; GP JxCat (reg. 109012; 109053; 109124).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 05.09.2023 al 08.09.2023).

Finiment del termini: 12.09.2023; 10:30 h.

Proposta de resolució sobre el garantiment dels drets de les persones que exerceixen el treball sexual

250-01127/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP VOX; GP ERC; GP JxCat (reg. 109013; 109054; 109125).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 05.09.2023 al 08.09.2023).

Finiment del termini: 12.09.2023; 10:30 h.

Proposta de resolució sobre la jubilació anticipada per raó de l'activitat del personal del Cos d'Agents Rurals

250-01128/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP VOX (reg. 109014).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 05.09.2023 al 08.09.2023).

Finiment del termini: 12.09.2023; 10:30 h.

Proposta de resolució sobre la simbologia i la propaganda política als edificis de titularitat municipal

250-01129/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP ERC; GP JxCat (reg. 109055; 109126).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 05.09.2023 al 08.09.2023).

Finiment del termini: 12.09.2023; 10:30 h.

**Proposta de resolució sobre el millorament de l'atenció sanitària
a les persones amb esclerosi lateral amiotròfica**

250-01130/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP VOX; GP ERC (reg. 109015; 109056).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 05.09.2023 al 08.09.2023).

Finiment del termini: 12.09.2023; 10:30 h.

**Proposta de resolució sobre l'impuls de l'ocupació en el mercat
de treball de les dones amb discapacitat**

250-01131/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP VOX; GP ERC; GP JxCat (reg. 109016; 109057; 109127).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 05.09.2023 al 08.09.2023).

Finiment del termini: 12.09.2023; 10:30 h.

**Proposta de resolució sobre la modificació de la xarxa de transport
públic Exprés.cat per a connectar les ciutats de províncies diferents
i potenciar les relacions transversals**

250-01132/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP VOX; GP ERC; GP JxCat (reg. 109017; 109058; 109128).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 05.09.2023 al 08.09.2023).

Finiment del termini: 12.09.2023; 10:30 h.

Proposta de resolució sobre el consultori mèdic d'Espot

250-01133/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP VOX; GP ERC; GP JxCat (reg. 109018; 109059; 109129).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 05.09.2023 al 08.09.2023).

Finiment del termini: 12.09.2023; 10:30 h.

**Proposta de resolució sobre la línia del tercer curs d'educació infantil
de l'Escola Suris, de Cornellà de Llobregat**

250-01134/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP VOX; GP ERC; GP JxCat (reg. 109019; 109060; 109130).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 05.09.2023 al 08.09.2023).

Finiment del termini: 12.09.2023; 10:30 h.

Proposta de resolució sobre el millorament del servei d'exàmens de trànsit

250-01135/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP VOX; GP JxCat (reg. 109020; 109262).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 05.09.2023 al 08.09.2023).

Finiment del termini: 12.09.2023; 10:30 h.

Proposta de resolució sobre els ajuts de l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca al Pirineu

250-01136/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP VOX; GP ERC (reg. 109021; 109061).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 05.09.2023 al 08.09.2023).

Finiment del termini: 12.09.2023; 10:30 h.

Proposta de resolució sobre l'increment de la recerca sobre la covid persistent

250-01137/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP VOX; GP ERC; GP JxCat (reg. 109022; 109062; 109131).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 05.09.2023 al 08.09.2023).

Finiment del termini: 12.09.2023; 10:30 h.

Proposta de resolució sobre la manera de combatre l'increment d'accidents laborals en el trajecte

250-01138/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP VOX; GP ERC; GP JxCat (reg. 109023; 109063; 109132).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 05.09.2023 al 08.09.2023).

Finiment del termini: 12.09.2023; 10:30 h.

Proposta de resolució sobre les dades relatives a les persones amb discapacitat intel·lectual

250-01139/13

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP VOX; GP ERC; GP JxCat (reg. 109024; 109064; 109133).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 05.09.2023 al 08.09.2023).

Finiment del termini: 12.09.2023; 10:30 h.

4. Informació

4.40. Acords, resolucions i comunicacions dels òrgans del Parlament

Declaració de la Junta de Portaveus del Parlament de Catalunya per un esport lliure de violències masclistes

401-00038/13

El passat 20 d'agost, la selecció espanyola de futbol femení va guanyar el Mundial contra la selecció anglesa. En el moment de lliurar les medalles a les jugadores, el llavors president de la Reial Federació Espanyola de Futbol, Luis Rubiales, va fer un petó a la boca a la futbolista Jennifer Hermoso sense el seu consentiment, tal com va manifestar la mateixa esportista.

Aquests fets van provocar una condemna generalitzada de la societat, que va demanar la dimissió de Luis Rubiales, en considerar que aquests fets i la seva actitud eren un cas d'abús de poder i de violència masclista. La insuficient i poc creïble petició de disculpes posterior del president, suspès de la Reial Federació Espanyola de Futbol, i la seva intervenció en l'assemblea general extraordinària d'aquest organisme, en què es va negar a dimitir i va menystenir els greus fets entre aplaudiments de l'auditori, són una demostració preocupant d'un tarannà caduc, patriarcal i masclista, que encara és present en algunes institucions esportives i en el conjunt de la societat i que cal erradicar treballant, també, des de les institucions.

El malestar en l'esport femení d'elit que han posat de manifest aquests fets ja havia estat advertit per les renúncies reiterades a jugar en el Mundial i pels comunicats i manifestos de diverses jugadores, qüestionant l'entitat privada Reial Federació Espanyola de Futbol. Ara bé, aquest és un problema estructural que també és present en l'esport de base i amateur.

El Parlament de Catalunya ha aprovat normes com la Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes, i la Llei 5/2008, del 24 d'abril, del dret de les dones a erradicar la violència masclista, entre d'altres, per a avançar fermament cap a una societat amb igualtat efectiva entre dones i homes i amb mecanismes per a fer front a conductes i actituds que provoquin situacions de violència masclista. Així mateix, des del setembre del 2022 és vigent la Llei orgànica 10/2022, del 6 de setembre, de garantia integral de la llibertat sexual, que posa en el centre el consentiment de les dones davant la violència masclista.

Per aquest motiu, en primer lloc, el Parlament de Catalunya manifesta el seu suport a la jugadora Jennifer Hermoso arran dels fets ocorreguts i de la conducta i actitud masclistes de Luis Rubiales.

En segon lloc, el Parlament de Catalunya denuncia els fets ocorreguts, manifesta una profunda indignació i condemna aquestes actituds, que cal eliminar del futbol, i de l'esport en general, a fi que sigui un espai lliure de violències masclistes. Per aquest motiu, considera que tant Luis Rubiales com tots els altres representants d'institucions esportives, incloent-hi el president de la Federació Catalana de Futbol, Joan Soteras, que li han donat suport, haurien de dimitir de llurs funcions, atès que amb aquestes actituds masclistes no poden representar unes institucions esportives que han de tenir com a objectiu combatre la violència masclista.

En tercer lloc, el Parlament de Catalunya constata que cal posar el consentiment en el centre i denuncia que aquests fets són propis de sistemes sexistes i patriarcals, i no de societats democràtiques i modernes que garanteixen els drets de les dones i que estan lliures de violències, estereotips i desigualtats.

En quart lloc, el Parlament de Catalunya considera necessari i imprescindible reconèixer i garantir els drets de les dones en qualsevol àmbit o institució –en aquest cas concret, en l'àmbit esportiu–, amb mecanismes i instruments per a assolir una

veritable societat diversa, igualitària i justa compromesa amb la lluita contra les violències masclistes.

Finalment, el Parlament de Catalunya manifesta el compromís amb la defensa i aplicació de la legislació vigent en qualsevol situació que comporti una vulneració dels drets de les dones i en què es donin actituds masclistes, i remarca la importància d'incorporar d'una manera transversal la perspectiva de gènere en qualsevol política pública.

Palau del Parlament, 1 de setembre de 2023

Mònica Sales de la Cruz, GP JxCat; Alícia Romero Llano, GP PSC-Units; Marta Vilalta i Torres, GP ERC; Eulàlia Reguant i Cura, GP CUP-NCG; David Cid Colomer, GP ECP, portaveus

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.05. Recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Parlament

Recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Parlament contra la Llei de l'Estat 12/2023, del 24 de maig, pel dret a l'habitatge

380-00001/13

ALLEGACIONES QUE FORMULA EL PARLAMENT

Al Tribunal Constitucional

El letrado del Parlamento de Cataluña que suscribe, en representación y defensa de la Cámara, según se acredita mediante la certificación adjunta del Acuerdo de la Mesa de 18 de abril de 2023, y en cumplimiento de la Resolución 786/XIV, adoptada por el Pleno del Parlamento de 1 de septiembre de 2023, según se acredita en la certificación adjunta de dicha Resolución, comparece ante el Tribunal Constitucional y como mejor en derecho proceda

Dice:

Que, mediante el presente escrito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 162.1.a de la Constitución Española, 61.e y 76.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y 32.2 y concordantes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, **interpone recurso de inconstitucionalidad** contra determinados artículos y disposiciones de la **Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda** [en adelante, *Ley 12/2023*], publicada en el *Boletín Oficial del Estado* núm. 124, de 25 de mayo de 2023. En concreto, los artículos y disposiciones impugnadas son los siguientes: **los artículos 2, letras c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r y s; 15, apartados 1.b. y 1.d, y apartados 2, 3 y 4; 16; 17; 18.1 y 18.4; 27.1, párrafo tercero, 27.2 y 27.3; 28; 29; la disposición transitoria primera, párrafo segundo; la disposición transitoria segunda y la disposición final séptima, apartado 1.**

Que en relación a dicha ley se ha emitido Dictamen por el Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña, según certificado que se adjunta, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 76.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y en el artículo 16.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias.

En consecuencia, se formaliza, en tiempo y forma, el presente recurso, que se basa en las siguientes alegaciones.

Alegaciones

I. La Ley 12/2023 y su encuadre competencial

I.1. Las competencias exclusivas autonómicas en materia de vivienda y los demás títulos (estatales y autonómicos) que pueden incidir en la materia

La Ley 12/2023, según consta en su preámbulo (apartado I), regula el derecho a la vivienda por primera vez desde la aprobación de la Constitución, lo cual no significa que el Estado haya permanecido durante todo este tiempo ajeno a las políticas de vivienda, en las que ha podido incidir a través de ayudas fiscales y la aprobación de Planes de Vivienda, a lo que habría que añadir el impulso a dichas políticas a través de la legislación sobre el régimen del suelo y ordenación urbana.

El mismo preámbulo (apartado II) reconoce que todas las Comunidades Autónomas sin excepción tienen asumida en sus Estatutos de Autonomía la competencia «plena» (sería más preciso decir «exclusiva») en materia de vivienda.

En efecto, el artículo 148.1.3 de la Constitución establece que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

En el caso concreto de Cataluña, el Estatuto de Autonomía de 1979 incluyó esas mismas materias (junto con la ordenación del litoral) en el apartado 9 del artículo 9. En este artículo se insertaban las materias de competencia exclusiva de la Generalitat.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, que, como es sabido, intentó precisar con mayor detalle el contenido de las diferentes materias competenciales (capítulo II del título IV), diferencia, por un lado, la «ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo» (artículo 149), y, por otro, la «vivienda» (artículo 137).

En concreto, su artículo 137 dispone lo siguiente:

Artículo 137. Vivienda.

1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso:

- a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial.
- b) El establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones públicas de Cataluña en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance, tanto en relación al sector público como al privado.
- c) La promoción pública de viviendas.
- d) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.
- e) Las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción.
- f) Las normas sobre la habitabilidad de las viviendas.
- g) La innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas.
- h) La normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

2. Corresponde a la Generalitat la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones.

En realidad, solo el apartado 1 se corresponde estrictamente con la materia «vivienda» a que se refiere el artículo 148.1.3 de la Constitución, y en la que el Estatuto proyecta una competencia exclusiva, con la especificación de las «submaterias» que, en todo caso, incluye dicha competencia exclusiva. El apartado 2, que se refiere

a las infraestructuras comunes de telecomunicación, está vinculado también con la vivienda, pero debe ponerse en relación con otras dos materias: la de «telecomunicaciones» (a la que se refiere el precepto transcrito), sobre la que el Estado goza de una competencia exclusiva (artículo 149.1.21 de la Constitución); y, tal vez de forma más precisa, la del «régimen general de comunicaciones», también competencia exclusiva del Estado (según el mismo artículo 149.1.21 de la Constitución), pero que admite la ejecución autonómica (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 85, en relación con el artículo 140.7.b del Estatuto, que se refiere también a las infraestructuras comunes de telecomunicaciones).

Pues bien, dejando a un lado este último aspecto, puede afirmarse sin matices que la materia «vivienda» ha sido y es competencia exclusiva de la Generalitat desde 1979, si bien el Estatuto de 2006 ha diferenciado esta materia de aquellas otras con las que aparecía yuxtapuesta en el anterior Estatuto (ordenación del territorio y del litoral y urbanismo), y ha precisado los ámbitos concretos (las «submaterias») que tal competencia incluye «en todo caso».

Sobre la primera cuestión, parece claro que la voluntad del legislador estatuyente de 2006 fue la de destacar la singularidad e importancia de la materia, sin desconocer por ello su relación con el urbanismo. En este sentido, deben destacarse las referencias a la política de vivienda y a la regulación de los patrimonios públicos de vivienda en el apartado *d* del artículo 149.5, dedicado a la materia de urbanismo (que también es competencia exclusiva de la Generalitat).

Fuera del marco estricto de las competencias de la Generalitat, atestiguan también una especial sensibilidad del Estatuto en esta materia el reconocimiento del derecho de las personas que no disponen de recursos suficientes a acceder a una vivienda digna, con las garantías y condiciones que establezca el legislador (artículo 26); los principios rectores que encomiendan a los poderes públicos promover el acceso a la vivienda (artículos 40.4 –referido a los jóvenes– y 47); o la atribución de competencias a los gobiernos locales en la materia (artículo 84.2.b).

En cuanto al desglose de las «submaterias» que, «en todo caso», integran la competencia autonómica, más allá de ser esta la técnica habitual utilizada en los preceptos atributivos de competencia del Estatuto de 2006, debe destacarse que su formulación no motivó en este caso ningún reproche en los distintos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra dicho Estatuto, por lo que su contenido debe considerarse pacífico y carente de controversia.

Finalmente, y sin desconocer la interpretación efectuada por la STC 31/2010 (FJ 59) al enjuiciar el artículo 110.1 del Estatuto, debe ponerse de relieve que dicho precepto dispone que corresponden a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva; y que mediante el ejercicio de tales potestades y funciones la Generalitat puede establecer políticas propias.

Pues bien, con los contornos y sistemática propios de cada uno de los Estatutos de Autonomía, lo cierto es que todas las Comunidades Autónomas tienen asumida la competencia exclusiva en materia de vivienda, tal como ya se ha apuntado.

Con todo, debe admitirse que este Alto Tribunal ha considerado que «la vivienda «no constituye un título competencial autónomo» (por todas, STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3), sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador» (STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4.a).

Ello no es, sin embargo, una especificidad de esta materia, puesto que la gran mayoría de ámbitos sectoriales son susceptibles de recaer bajo distintos títulos competenciales.

Debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que algunos de esos títulos competenciales tienen un carácter transversal que habilitan a su titular (el Estado) para pe-

netrar (por supuesto, de manera limitada) en materias de competencia autonómica, incluso cuando esta competencia tiene carácter exclusivo (caso de los títulos de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución).

En otros casos, se trata más bien de competencias que pueden proyectarse sobre una misma realidad, y que obligan al intérprete a determinar cuál es la materia que prevalece, y, en consecuencia, cuál es el título competencial aplicable. Justamente esto es lo que hizo la STC 37/2002, al enjuiciar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda (en adelante, Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020). En dicha sentencia se afirma lo siguiente, en relación con algunos de los preceptos impugnados (FJ 4.a):

Sentado lo anterior, el análisis del contenido de la regulación que aquí se examina permite concluir que, a pesar de sus evidentes conexiones con el derecho a la vivienda, tal regulación no se encuadra con carácter principal en esa materia a efectos competenciales. En primer lugar, porque la competencia exclusiva a la que alude el art. 137 EAC tiene por objeto fundamental, tal como pone de manifiesto el tenor del propio precepto estatutario, el desarrollo de políticas públicas en materia de vivienda, centradas en la actividad administrativa de ordenación y fomento del sector. Y, en segundo lugar, porque se aprecia que la finalidad que el legislador autonómico persigue a la hora de incidir sobre el arrendamiento de viviendas se lleva a cabo a través de la regulación de uno de los elementos del régimen de derechos y obligaciones que deriva de un contrato civil, como es la renta en el contrato de arrendamiento de vivienda. Extremo que se reconoce en el propio preámbulo de la Ley 11/2020.

[...]

Conforme a lo anterior, es preciso apreciar que la regulación que examinamos se inserta de forma natural en la materia de Derecho civil y, dentro de la misma, en el ámbito de las obligaciones y contratos.

En consecuencia, el Tribunal precisa que la materia en que se encuadra la regulación impugnada no es la de «vivienda» (a pesar de sus «evidentes conexiones con el derecho a la vivienda»), sino la de «legislación civil». No cabe deducir de ello una «devaluación» del carácter exclusivo de la competencia en materia de vivienda, sino simplemente el encuadre de la regulación cuestionada en una materia distinta (la legislación civil).

Es indiscutible, por tanto, el carácter exclusivo de la competencia autonómica en materia de vivienda, cuyo objeto fundamental, de acuerdo con el fragmento reproducido de la STC 37/2002 (y con el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), es «el desarrollo de políticas públicas en materia de vivienda, centradas en la actividad administrativa de ordenación y fomento del sector».

Establecido esto, la Ley 12/2023 debería haber tenido un esmero especial en justificar adecuadamente los títulos competenciales que fundamentan la actuación legislativa del Estado en un ámbito material que, *prima facie*, correspondería a la competencia exclusiva autonómica.

En el apartado II del preámbulo, como ya se ha indicado, se reconoce la competencia exclusiva autonómica en materia de vivienda, y se añade que el Estado «sólo puede incidir, con distinto alcance y sobre la base de títulos competenciales diversos, en la política de vivienda». A este respecto se cita la STC 152/1988, de 20 de julio, que amparó la competencia estatal para aprobar los planes estatales de vivienda, principalmente con base a la competencia que atribuye al Estado el artículo

149.1.13 de la Constitución (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica). Con todo, el preámbulo cita otros títulos competenciales que «exigen» al Estado abordar la tarea legislativa que se aborda: regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1); legislación mercantil (artículo 149.1.6); legislación civil (artículo 149.1.8); bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (artículo 149.1.11); hacienda general y deuda del Estado (artículo 149.1.14); legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23) y bases del régimen minero y energético (artículo 149.1.25).

Esta «pléyade de títulos competenciales» (en palabras del mismo preámbulo) serían el fundamento de la «aprobación de normas estatales sobre la materia vivienda» (en realidad, sobre materias distintas a la vivienda, pero que inciden en ella), «sin perjuicio, naturalmente, del legítimo ejercicio de las competencias exclusivas en dicha materia asumidas por las Comunidades Autónomas y también por otras Administraciones públicas, particularmente la municipal, a la que se atribuye como competencia propia la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera en virtud del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local».

Debe decirse que los títulos competenciales enunciados en el preámbulo, antes mencionados, no coinciden exactamente con los que se enumeran en la disposición final séptima de la Ley.

Así, en contraste con el preámbulo, no se citan en la mencionada disposición los títulos relativos a la legislación mercantil (artículo 149.1.6), las bases de la ordenación de crédito, banca y seguros (artículo 149.1.11), la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23) y las bases del régimen minero y energético (artículo 149.1.25). En cambio, se cita en la disposición el título relativo a la legislación procesal (artículo 149.1.6), que no se mencionaba en el preámbulo.

Ciertamente, puede aducirse que el preámbulo se refiere a la «pléyade» de títulos competenciales que, con carácter general, sirven para fundamentar la aprobación de normas estatales con incidencia en la materia de vivienda (con todo, ello no justificaría la omisión en el preámbulo del título en materia de legislación procesal). Sin embargo, si ello fuera así, parece que sería exigible alguna justificación más precisa sobre los títulos que fundamentan las disposiciones concretas de la Ley, que circundan con notable proximidad un ámbito material de competencia exclusiva autonómica.

Pues bien, como se decía, es la disposición final séptima la que enumera (no justifica) los títulos competenciales en los que se ampararía la regulación.

En concreto, los apartados 1 y 2 de esta disposición final establecen lo siguiente:

1. Esta ley se dicta al amparo del artículo 149.1.1.^a y 13.^a de la Constitución que atribuye al Estado las competencias para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente.

2. De lo expuesto en el apartado anterior se exceptúan los siguientes artículos:

a) Los artículos 10, 11, 32, 33, 34, 35, 36 y disposición final primera que se amparan en la competencia que el artículo 149.1.8.^a de la Constitución Española atribuye al Estado en materia de legislación civil.

b) El artículo 5 y la disposición final quinta que se amparan en la competencia que el artículo 149.1.6.^a de la Constitución española atribuye al Estado en materia de legislación procesal.

c) Las disposiciones finales segunda y tercera que se incardinan en el artículo 149.1.14.^a de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de hacienda general.

Como se ve, la mayor parte de la Ley (apartado 1) pretende fundamentarse en los títulos competenciales de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución, pero sin precisar cuál es en cada precepto el título específico aplicable. Esta omisión, muestra de una deficiente técnica normativa, es especialmente censurable en una regulación que, como se ha venido repitiendo, incide en una materia de competencia exclusiva autonómica.

Los preceptos a que hace referencia el apartado 2 se vinculan (en este caso sí, de manera diferenciada) con los títulos competenciales de los artículos 149.1.8, 149.1.6 y 149.1.14 de la Constitución.

Debe avanzarse ya que esta parte no cuestiona ninguno de los preceptos a que hace referencia el apartado 2 de la disposición final séptima, motivo por el cual no serán objeto de análisis los títulos competenciales que dicho apartado menciona.

Los preceptos que se impugnan en este recurso pretenden ampararse, de conformidad con lo que dispone el apartado 1 de la disposición final séptima, en los títulos competenciales de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución, que forzosa-mente deberán ser objeto de análisis, previamente al abordaje de cada uno de los preceptos que se consideran inconstitucionales.

Cabe añadir ahora que el apartado 4 de la disposición final séptima contiene una salvaguarda de las competencias autonómicas (como ya hacen el preámbulo –en la parte antes reproducida– y algunos preceptos de la norma). Concretamente, este apartado 4 dispone lo siguiente:

4. Lo dispuesto en esta ley se aplicará sin perjuicio de:

a) Las previsiones de los regímenes civiles, forales o especiales en el ámbito reservado a las mismas por el artículo 149.1.8.^a de la Constitución, allí donde existan, así como de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor, respectivamente, en los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra.

b) El ejercicio de la competencia exclusiva que hayan asumido las comunidades autónomas en virtud del artículo 148.1.3.^a de la Constitución en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Como ya se ha indicado, en este recurso no se cuestionan los preceptos que se amparan en el artículo 149.1.8 en materia de legislación civil. Es por ello que tampoco se hará mención de la competencia de la Generalitat en materia de derecho civil (artículo 129 del Estatuto de Autonomía), a la que hace implícita referencia la letra *a* del apartado reproducido.

En cuanto a la «materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» (letra *b*), en realidad son materias distintas (aunque relacionadas), tal como se ha tenido ocasión de exponer más arriba con referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña, por mucho que el artículo 148.1.3 de la Constitución las enumere de forma conjunta. Más allá de esta cuestión, la competencia de la Generalitat potencialmente afectada por la Ley 12/2023 es la de vivienda, aunque también es relevante a los efectos de este recurso la competencia exclusiva en materia de urbanismo, atribuida por el artículo 149.5 del Estatuto de Autonomía, tal como se indicará oportunamente cuando esta competencia se considere vulnerada por alguno de los preceptos impugnados.

Finalmente, esta parte invocará también otros artículos del Estatuto de Autonomía de Cataluña que considere vulnerados por algunos preceptos de la Ley 12/2023. Este será el caso, como también se indicará oportunamente, de los artículos 201.2 (principio de autonomía financiera) y 202.2 (autonomía de gasto de la Generalitat).

1.2. Especial referencia a los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución y su posible incidencia en la materia de vivienda

Ya se ha indicado que la Ley 12/2023 declara (disposición final séptima) que la mayoría de sus preceptos se amparan en los títulos competenciales de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución, pero sin discernir en cada precepto concreto cuál de esos títulos es el prevalente.

Sin prejuzgar en este momento cuál sería la solución para cada caso concreto, tanto la denominación de la Ley como las consideraciones efectuadas en el preámbulo llevan a pensar que el título que cobraría más relevancia en esta regulación sería el del artículo 149.1.1 (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales). En efecto, la Ley se denomina «por el derecho a la vivienda», y en el preámbulo son numerosas las referencias a este derecho y a su regulación constitucional (artículo 47), de manera que es fácilmente constatable que el objetivo de la norma es garantizar el ejercicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Es cierto que no faltan las referencias a la «actividad económica», pero el plano principal en el que la Ley pretende moverse es el de la garantía del ejercicio del derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución.

Ello es especialmente destacable, porque hasta el momento presente las regulaciones estatales más bien se habían amparado en el artículo 149.1.13, tal como se desprende de la jurisprudencia constitucional dictada sobre la materia.

La ausencia de una regulación estatal desde la perspectiva del ejercicio de este derecho lleva al preámbulo de la norma (apartado I) a afirmar lo siguiente:

Contrasta, por ello, la ausencia en las políticas legislativas del Estado de una norma en materia de vivienda que, al igual que existe en otros ámbitos con los que está íntimamente relacionada, fije aquellas condiciones básicas y de igualdad que garanticen un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda que reconoce la Constitución, además de aquellos otros aspectos que, por virtud de sus títulos competenciales, le corresponden. El propio Tribunal Constitucional, 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. La Sentencia 16/2018, de 22 de febrero, por citar alguna de ellas, justifica la imposibilidad de considerar que una norma autonómica contradice las competencias estatales cuando el legislador estatal no ha «dictado, para asegurar una cierta igualdad en el ejercicio del derecho constitucional a la propiedad privada, una norma que reserve al propietario de viviendas (o de edificaciones en general) la decisión de tenerlas permanentemente habitadas» (F.J. 8.a). También, recuerda la Sentencia 80/2018, de 5 de julio, que «No habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el art. 149.1.1.^a CE le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en el que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional». Esta misma doctrina jurisprudencial se reitera en otras sentencias como la 32/2018, de 10 de abril, y la 43/2018, de 26 de abril.

Dejando a un lado una cierta imprecisión en la cita de las sentencias (la frase que se imputa a la STC 80/2018 pertenece en realidad a los antecedentes de la STC 16/2018 –también citada–, en la parte de las alegaciones de la Abogacía del Estado), parece un exceso interpretativo considerar que este Alto Tribunal, al constatar la inexistencia de una legislación estatal sobre vivienda, formula «una suerte de reproche». Lo que hace el Tribunal, tras constatar la inexistencia de una determinada regulación estatal en el ámbito del derecho a la vivienda, basada en el artículo 149.1.1 de la Constitución, es concluir que el legislador autonómico no encuentra

límites en su regulación de la materia, sin que haya «reproche» alguno por esa omisión del legislador.

Y ello es así porque hace ya décadas que el Tribunal Constitucional ha dejado claro que el artículo 149.1.1 contiene «una habilitación para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas «condiciones básicas» uniformes– el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales», pero ello solo si el Estado «considerara necesario establecer [...] esas condiciones básicas» (STC 173/1998, de 23 de julio, sobre el derecho de asociación). Por tanto, es al legislador estatal a quien incumbe valorar (y, cabría añadir, justificar) la necesidad de establecer esas condiciones básicas, que necesariamente afectarán el ejercicio de la competencia sectorial autonómica, y no parece que al Tribunal Constitucional deba corresponderle emitir juicios sobre esa decisión (en un sentido u otro), sino, más bien, una vez tomada la decisión en sentido positivo, comprobar si el legislador estatal se ha mantenido dentro de los márgenes de la habilitación que le confiere el artículo 149.1.1.

Para precisar cuáles son esos márgenes, parece ineludible acudir a la STC 61/1997, de 20 de marzo, que, recogiendo anteriores pronunciamientos, estableció de forma sistemática y completa la doctrina constitucional en relación con este título competencial, y que sigue siendo un destacado referente en la actualidad (como lo atestigua, a título de ejemplo, la síntesis que se incluye en la STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 7).

La doctrina de la STC 61/1997 parte de una delimitación negativa y otra positiva de la competencia del artículo 149.1.1, que, cabe recordar una vez más, atribuye al Estado la competencia exclusiva en la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

En cuanto a la delimitación negativa:

- El concepto de «igualdad» al que se refiere el artículo 149.1.1 «no se puede identificar con el contenido derivado de otros preceptos constitucionales, tales como el art. 138.2 y 139.1, que son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales; o el art. 139.2, en cuanto expresión de la unidad de mercado y del derecho a la libre circulación». Tampoco «viene a ser un trasunto, en el plano competencial, del art. 14 C.E., que, por lo demás, vincula a todos los poderes públicos». Por ello, este título no representa «una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente y desproporcionado respecto de la legislación estatal» (FJ 7.a).

- «Condiciones básicas» no es sinónimo de «legislación básica», «bases» o «normas básicas». El precepto «no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento –eso sí, entero– de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad». Esta competencia «no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo», y permite al Estado «incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias» (FJ 7.a).

- Las condiciones básicas «no equivalen ni se identifican tampoco con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1 C.E.), técnica cuyo objeto, como hemos reiterado desde la STC 11/1981, consiste en garantizar el derecho frente a los eventuales abusos o extralimitaciones de los poderes públicos,

en particular y en primer término, del legislador, cualquiera que éste sea, en su tarea reguladora» (FJ 7.a).

– La regulación de las condiciones básicas «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» (FJ 17.f).

En cuanto a la delimitación positiva:

– Las condiciones básicas que garantizan la igualdad «se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1º C.E. sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 C.E.), quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1º C.E., que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional» (FJ 7.b).

– El art. 149.1.1 «constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una «regulación», aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico» (FJ 7.b).

– Las «condiciones básicas» mencionadas en el precepto deben referirse «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...)» y «han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta». Si cualquier condición «material» pudiera ser «condición básica», «obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 C.E. o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas» (FJ 8).

– La «igualdad de todos los españoles» es «el elemento teleológico o finalista del título competencial que aquí se considera, el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal» (FJ 8).

Este marco general incluye unos elementos que son de suma importancia para comprobar si la legislación del Estado ha respetado los límites que se desprenden del artículo 149.1.1 de la Constitución. Con todo, no puede ocultarse que la casuística planteada por los diferentes derechos o deberes (y, en menor medida, por las distintas materias y competencias afectadas) puede imponer soluciones que no tengan un encaje exacto en dicho marco. Aun así, a criterio de esta parte, las líneas generales de esa doctrina deben ser aplicadas en todos los casos, con las adaptaciones que sean precisas en atención a las singularidades que se puedan plantear, pero evitando cambios radicales que transformen la naturaleza del título competencial tal como ha sido diseñado por la jurisprudencia constitucional.

Una cuestión que la STC 61/1997 no aborda directamente es si este título competencial se aplica también a los derechos que se incluyen en el capítulo III del título I de la Constitución (como el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, reconocido en el artículo 47 de la Constitución y objeto de la Ley 12/2023), o se circunscribe a los reconocidos en el capítulo II de dicho título. Ciertamente, en esa sentencia se advierte que la «materia» sobre la que recae este título competencial «son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos»

(FJ 7.b), pero no parece que de ahí sea posible deducir que se excluyen los derechos reconocidos en el capítulo III del título I, más teniendo en cuenta que el que era objeto de la sentencia (la propiedad) no se incluye en ese capítulo, sino en el II.

Lo cierto es que diferentes pronunciamientos del Alto Tribunal han admitido la conexión del artículo 149.1.1 con los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I, incluso aquellos que no se formulan como «derechos» (entre otras, y en relación con los artículos 49 y 50 de la Constitución, STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4.b, que cita a la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 14).

No debería haber dudas, por tanto, que el artículo 47 de la Constitución (que afecta directamente a este recurso) se encuentra dentro del ámbito del título competencial del artículo 149.1.1, especialmente si se toma en consideración que en dicho artículo se formula un «derecho» (a disfrutar de una vivienda digna y adecuada), aunque su protección sea la que establece el artículo 53.3 para los principios rectores del capítulo III del título I, y, por tanto, inferior a la de los derechos reconocidos en el capítulo II del título I (artículo 53, apartados 1 y –para algunos de ellos– 2).

En realidad, ya la STC 152/1988 admitió la conexión del artículo 149.1.1 con el artículo 47, si bien es cierto que de forma complementaria respecto de títulos de carácter «económico» (bases y coordinación general de la actividad económica –artículo 149.1.13– y bases de la ordenación del crédito –artículo 149.1.11–). En concreto, en la mencionada sentencia se afirma lo siguiente (FJ 2):

La política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, en atención al principio rector que establece el art. 47 de la Norma fundamental, siendo así que uno y otro aspecto –el económico y el social– se revelan difícilmente separables. [...] 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. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito.

A continuación, la misma sentencia (con cita de una sentencia anterior) incluye una precisión que sí parece orientada específicamente al artículo 149.1.1:

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 C.E.» (fundamento jurídico 3.º), 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.º).

Ciertamente, como se ha dicho, la STC 152/1988 se basa principalmente en dos títulos relacionados con la economía para resolver la cuestión planteada (la legitimidad del Estado para aprobar diversos instrumentos para la financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda). Sin embargo, es importante que esa sentencia (la primera que aborda la materia desde la perspectiva competencial) admita, por una parte, que el artículo 47 de la Constitución se incluye en el ámbito del artículo 149.1.1, y advierta, por otra, de la necesidad de utilizar este título con respeto al reparto constitucional de competencias y al sistema autonómico en general, en línea con lo que el mismo Tribunal desarrollará más adelante (en particular, la ya citada STC 61/1997).

Sentencias posteriores en materia de vivienda han mantenido el foco principalmente en el título de las bases y la coordinación general de la actividad económica

(artículo 149.1.13), pero ello es así porque el legislador estatal no ha considerado necesario hasta el momento regular la materia desde la perspectiva del artículo 149.1.1, y ello impedía que este título, por sí solo, pudiera ser invocado con éxito (como explica la citada STC 16/2018, entre otras).

Con todo, la reciente STC 37/2022, sin acudir al artículo 149.1.1 como título competencial habilitante, subraya la vinculación de la vivienda con determinados derechos fundamentales, al margen de su encuadre como principio rector de la política social y económica. En concreto, la sentencia afirma lo siguiente (FJ 4.a):

Por una parte, la vivienda, cuya protección se configura como un principio rector de la política social y económica en el art. 47 CE, constituye, especialmente en el caso de la vivienda habitacional, el soporte y marco imprescindible para el ejercicio de varios derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Entre ellos se encuentran señaladamente los derechos a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE); derechos estos que son equiparables a los reconocidos en el art. 7 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea y en el art. 8 del Convenio europeo de derechos humanos (STC 119/2001, de 24 de mayo, FJ 6), con los efectos interpretativos que de ello derivan *ex art.* 10.2 CE (por todas, STC 36/1984, de 14 de marzo, FJ 3). La conexión entre vivienda y vida privada y familiar ha sido puesta de manifiesto, por lo demás, tanto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 10 de septiembre de 2014, asunto C-34/13, *Monika Kušionová c. Smart Capital, a.s.*, § 65) como por el Tribunal Europeo Derechos Humanos (por todas, STEDH de 24 de abril de 2012, *Yordanova y otros c. Bulgaria*, § 102 a 105).

En consecuencia, no es posible cuestionar, en abstracto, la opción del legislador español de regular la vivienda desde su configuración como derecho subjetivo (de carácter prestacional), e incluso por su relación con los derechos fundamentales a que hace referencia la sentencia citada.

Esta parte sí que va a cuestionar, en cambio, algunas concreciones de esa opción legislativa, a la que debe exigirse un estricto acomodo a los requerimientos de la doctrina constitucional, ciertamente adaptados a la singularidad del derecho afectado, pero sin que de esa singularidad pueda seguirse un desbordamiento de los márgenes propios del título competencial, y la consiguiente lesión del ámbito competencial exclusivo autonómico en materia de vivienda.

En cuanto al título competencial del artículo 149.1.13 (bases y coordinación general de la actividad económica), ya se ha apuntado que ha sido hasta la fecha el prevalente para legitimar la intervención del Estado en el ámbito de la vivienda, normalmente a través de los denominados planes de vivienda. Así lo explica el preámbulo de la Ley 12/2023, en los siguientes términos (apartado II):

La Sentencia clave a estos efectos es la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio, que tuvo como objeto de análisis uno de los planes de vivienda estatales de protección pública a la vivienda y que amparó la dinámica de dichos planes. Dicha Sentencia, al lado de otras posteriores, han mantenido, en lo básico, el esquema inicial del Tribunal Constitucional, que amparó la competencia estatal para aprobar los planes de vivienda, fundamentalmente con base en el artículo 149.1.13.^a CE, que atribuye al Estado la competencia relativa a la planificación general de la actividad económica, en concreto el establecimiento de bases y coordinación de esta planificación.

En concreto, la mencionada STC 152/1988 indica que «dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singu-

lares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (FJ 1). Y añade:

Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo.

En términos generales, el alcance del título competencial del artículo 149.1.13 de la Constitución ha sido objeto de una exhaustiva interpretación por parte del Tribunal Constitucional. De acuerdo con el resumen que incorpora la STC 141/2014, de 11 de septiembre (FJ 5), y otras posteriores, cabe destacar someramente de esta doctrina lo siguiente:

- La competencia del artículo 149.1.13 se refiere a la «ordenación general de la economía», responde al principio de unidad económica y «abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos» (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2).

- Es una regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la «necesaria coherencia de la política económica» y que «exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores» (STC 186/1988, FJ 2).

- Esta competencia alcanza, además, no solo a las bases, sino también a la coordinación, con lo que al Estado le corresponde «una facultad que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas [...] que deben ser respetadas, y con la que se persigue, en esencia, la integración de las diversas partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, bien tras la correspondiente intervención económica bien incluso de carácter preventivo, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias» (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).

- La competencia se proyecta sobre los distintos sectores de la economía, pero no toda medida, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en este título, siendo necesario que tenga «una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico» (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5, entre otras muchas).

Para que las medidas que pretendan ampararse en el título competencial del artículo 149.1.13 sean legítimas, deben cumplirse los requisitos que se desprenden de la doctrina señalada. En otro caso, dichas medidas supondrían un desconocimiento de las competencias sectoriales autonómicas (en el caso de la vivienda, de carácter exclusivo).

Debe insistirse en que el enfoque que explícitamente adopta el preámbulo de la Ley 12/2023 (así como su título) es el de la regulación estatal vinculada al derecho a la vivienda, en contraste con anteriores regulaciones estatales (en particular, planes de vivienda) que se basaban en aspectos vinculados prioritariamente con la economía.

Aun así, en el análisis de cada uno de los artículos impugnados se analizará su eventual encaje con ambos títulos competenciales. La falta de encaje en al menos uno de los dos títulos (o, eventualmente, en algún otro título) supondrá, por tanto,

que el precepto vulnera la competencia exclusiva autonómica en materia de vivienda (o, en su caso, en materia de urbanismo), y, por tanto, su inconstitucionalidad.

I.3. Normas con vocación de ser aplicadas supletoriamente

Como se expondrá debidamente en su momento, algunos preceptos de la Ley 12/2023 parecen desconocer la doctrina constitucional sobre la falta de legitimidad constitucional de la legislación del Estado dictada con la finalidad de ser aplicada supletoriamente en defecto de normativa autonómica, y sin título competencial que la ampare (entre otras, STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 7; 118/1996, de 27 de junio, FJ 6 y 7; 61/1997, FJ 12; y 53/2017, de 11 de mayo, FJ 18). Dicho desconocimiento, a criterio de esta parte, supondrá la vulneración de la competencia exclusiva autonómica en materia de vivienda, y, en consecuencia, su inconstitucionalidad.

I.4. Normas que no afectan el ejercicio de las competencias autonómicas pero que carecen de título que las ampare

Finalmente, en algunos casos habrá ocasión de constatar que determinados preceptos de la Ley que se encuadran en materias de competencia exclusiva autonómica (vivienda, principalmente, pero también urbanismo) son inocuos desde el punto de vista del ejercicio de esas competencias. Como se verá, se trata de normas de carácter facultativo o que establecen generalidades que no condicionan el ejercicio de la competencia autonómica.

Sin embargo, si esas normas no cuentan con la cobertura de algún título estatal, debe considerarse, a criterio de esta parte, que vulneran igualmente la competencia autonómica exclusiva en las materias afectadas, puesto que el Estado ha legislado sobre ellas, aunque sea con escasa o nula densidad normativa. Dichas normas también son objeto de impugnación en este recurso, y así se justificará oportunamente.

II. Preceptos de la Ley 12/2023 que se consideran contrarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña y a la Constitución

II.1. Artículo 2. Fines de las políticas públicas de vivienda

El artículo 2 de la Ley 12/2023 se inicia con la frase siguiente:

Constituyen fines comunes de la acción de los poderes públicos en materia de vivienda, en el ámbito de sus respectivas competencias: [...]

A continuación, el precepto detalla hasta veinte finalidades (de la letra *a* hasta la *s*).

Como ya se ha expuesto, el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye en exclusiva a la Generalitat la competencia en materia de vivienda, y a través de esta competencia debe poder establecer políticas propias (artículo 110.1). De acuerdo con el artículo 137.1 del Estatuto, en virtud de esa competencia exclusiva corresponde «en todo caso» a la Generalitat (entre otras funciones) la «planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial» (letra *a*) y el «establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones públicas de Cataluña en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance, tanto en relación al sector público como al privado» (letra *b*). Debe recordarse también que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esta competencia exclusiva supone el «desarrollo de políticas públicas en materia de vivienda, centradas en la actividad administrativa de ordenación y fomento del sector» (STC 37/2022, FJ 4.*a*). Es claro, por tanto, que en Cataluña solo la Generalitat es competente para establecer las finalidades de las políticas públicas en materia de vivienda. En concreto, así lo hizo el artículo 2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en términos parecidos a los de la norma estatal que se impugna.

Solo cabría admitir la formulación de finalidades «comunes» que estuvieran amparadas por algún título competencial estatal. De conformidad con el apartado 1 de la disposición final séptima de la Ley 12/2023 esos títulos competenciales serían los de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución, anteriormente analizados.

Debe avanzarse ya que las finalidades enumeradas en el artículo 2 de la Ley no pueden tener amparo en el artículo 149.1.13, puesto que ninguna de ellas tiene una incidencia «directa y significativa» en la economía, como exige la jurisprudencia constitucional. Ello no excluye que en algunos casos se detecten finalidades en el ámbito de la economía, pero no con la suficiente entidad para encontrar cobertura en ese título competencial.

En cuanto al artículo 149.1.1, debe recordarse que este título competencial permite regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones, pero no imponer conductas determinadas a otros poderes públicos (STC 61/1997, FJ 17.b).

Seguidamente se analizan los «fines comunes» que formula el artículo 2 de la Ley, para comprobar si tienen amparo en el artículo 149.1.1 (una vez se ha descartado ya con carácter general que el artículo 149.1.13 pueda darles cobertura). Si no lo tiene, el establecimiento de tales fines en una norma estatal deberá considerarse contrario al artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por las razones ya expuestas.

a) La efectividad de los derechos de acceso en condiciones asequibles a una vivienda digna y adecuada de acuerdo con la Constitución Española y las recomendaciones de los instrumentos internacionales ratificados por España.

Esta finalidad se puede entender como una condición básica para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución, amparada por el artículo 149.1.1, en la medida en que se dirige a asegurar la efectividad del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada (presupuesto de su disfrute), lo que se pretende llevar a cabo a través de unas «condiciones asequibles».

La finalidad indicada debe ponerse en conexión con el artículo 7 de la Ley, que establece los principios rectores de la garantía de la función social de la vivienda, que no es objeto de impugnación en este recurso.

b) Promover el uso y disfrute efectivo de la vivienda, en virtud del régimen legal de tenencia, así como su mantenimiento, conservación y, en su caso, rehabilitación y mejora.

Esta finalidad también se puede considerar una condición básica para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución, amparada por el artículo 149.1.1, en la medida en que la promoción del uso y disfrute de la vivienda, así como su mantenimiento, conservación y, en su caso, rehabilitación y mejora se refiere a las «posiciones jurídicas fundamentales» de los titulares del derecho (STC 61/1997, FJ 7.a).

Como en el caso anterior, esta finalidad está directamente relacionada con los principios rectores de la garantía de la función social de la vivienda, regulados en el artículo 7, que no es objeto de impugnación en este recurso.

c) Asegurar la habitabilidad de las viviendas, entendida como el conjunto de los requisitos mínimos de calidad, funcionalidad y accesibilidad universal que, atendiendo a la normativa aplicable, deben cumplir las mismas para garantizar la dignidad y la salud de las personas, para satisfacer sus necesidades de habitación en las diferentes etapas de su vida, con especial atención a las necesidades de los menores, para quienes la vivienda constituye además un espacio fundamental de desarrollo, seguridad y cobijo, y como base para el efectivo ejercicio de derechos y libertades.

Esta finalidad abarca muchas cuestiones, derivadas del concepto de habitabilidad. Ciertamente, algunas de estas cuestiones se relacionan con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (en este sentido, se incluyen referencias a la dignidad de las personas o a las necesidades de los menores). Sin embargo, la ex-

tensión del precepto y la dispersión de su contenido no permiten considerarlo como la expresión de unas «condiciones básicas» en el ejercicio del derecho, por lo que no puede ser amparado por el artículo 149.1.1, y, por tanto, vulneran la competencia exclusiva autonómica en materia de vivienda.

d) Fomentar la colaboración interadministrativa, favoreciendo la coherencia y la transparencia en las actuaciones públicas de política de vivienda, así como la coordinación con las restantes políticas sectoriales, y garantizar la participación de la ciudadanía y de las entidades representativas de la sociedad civil en el ámbito de la vivienda.

Nada hay que objetar a la colaboración interadministrativa, que es un principio que, como ya dijera la STC 18/1982, de 4 de mayo (y han reiterado otras posteriores), «no es menester justificar en preceptos concretos» y «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (FJ 14). No parece, sin embargo, que el fomento de la colaboración sea una «finalidad» de las políticas de vivienda, sino más bien un instrumento para conseguir que esas políticas sean lo más eficaces y eficientes posibles.

Más allá, sin embargo, de esta cuestión, el artículo 149.1.1 no otorga cobertura suficiente para establecer unos objetivos de coherencia, transparencia, coordinación con las restantes políticas sectoriales y participación de la ciudadanía y de las entidades representativas de la sociedad civil en el ámbito de la vivienda. Por razonables que parezcan todos estos objetivos, es el responsable de esas políticas públicas (la Comunidad Autónoma) quien debe formular sus objetivos, y no el legislador estatal, que solo está habilitado para establecer las condiciones básicas a las que se refiere el artículo 149.1.1, interpretado de acuerdo con la jurisprudencia constitucional que ya se ha analizado.

e) Proteger la estabilidad y la seguridad jurídica en la propiedad, uso y disfrute de la vivienda, con especial atención a las personas y hogares en situación o riesgo de vulnerabilidad, y específicamente a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo, a través de medidas efectivas en materia de vivienda y asegurando la debida coordinación con medidas complementarias de atención social, formación, empleo y otras acciones de acompañamiento.

Esta finalidad pretende proteger la «estabilidad y seguridad jurídica en la propiedad, uso y disfrute de la vivienda». Ciertamente, el uso y disfrute de la vivienda es objeto del derecho del artículo 47 de la Constitución (el de la propiedad, que también se menciona, tiene su principal anclaje en el artículo 33). En este marco, la estabilidad y la seguridad jurídica podrían ser condiciones básicas a los efectos del artículo 149.1.1. Sin embargo, este enunciado se vincula con una serie de opciones de política de vivienda que, sin cuestionar sus virtudes, correspondería diseñar al titular de la competencia exclusiva en materia de vivienda, que, por tanto, se ve desconocida.

f) Favorecer el desarrollo, gestión y mantenimiento de los parques públicos de vivienda para asegurar una oferta significativa y estable de viviendas dignas y adecuadas a los sectores sociales con mayores dificultades de acceso a una vivienda en el mercado, mediante la necesaria inversión en cada ejercicio presupuestario y atendiendo a las características y necesidades de todos los ámbitos territoriales, afectados por diferentes dinámicas de crecimiento o de pérdida de población.

Esta es una finalidad claramente de política de vivienda, de notable amplitud, con voluntad de asegurar el equilibrio social, territorial y demográfico. Sin duda, una finalidad de este tipo debe ser formulada por el responsable de las políticas públicas en materia de vivienda. No se atisba la pretensión de regular unas condiciones básicas que garanticen «la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales» en el ejercicio del derecho (STC 61/1996, FJ 7.a), por lo que el legislador estatal no se encuentra amparado por el artículo 149.1.1 de la Constitución.

g) Impulsar la rehabilitación y mejora de las viviendas existentes, tanto en el parque privado como en los públicos, a través de programas y medidas en materia de

sostenibilidad, eficiencia energética y utilización de energías renovables, habitabilidad, accesibilidad universal, conservación, mejora de la seguridad de utilización y digitalización, favoreciendo enfoques integrales y contemplando de forma específica las características de la vivienda en el medio rural.

Esta finalidad hace referencia al impulso de la rehabilitación y mejora de las viviendas existentes, conceptos que ya aparecían en la finalidad de la letra *b* del precepto, así como en el artículo 7, y que no se cuestionan en este recurso, por las razones ya explicadas.

Sin embargo, el grado de detalle con el que se describe el sentido de las diferentes actuaciones que deben llevarse a cabo por parte de los poderes públicos excede claramente el ámbito del artículo 149.1.1, tal como ha sido perfilado por la jurisprudencia constitucional.

h) Impulsar y fomentar la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda en alquiler a precios asequibles, con especial atención a las personas jóvenes y hogares en situación o riesgo de vulnerabilidad, habilitando mecanismos efectivos de regulación y uso del suelo, y desarrollando medidas e instrumentos de programación y planificación que permitan atender las necesidades reales de los demandantes y favorezcan la cohesión social y territorial.

De nuevo se formula una finalidad, con un contenido prolijo, que nítidamente se inscribe en el ámbito de la política de vivienda. Cabe dar por reproducido lo que se indicado en relación con el apartado f.

i) Apoyar la existencia de parques sociales de vivienda de entidades del tercer sector, que sean complementarios a los parques públicos de vivienda y amplíen la oferta de alojamiento y vivienda destinada a colectivos y hogares vulnerables, con especial atención a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo.

Este apartado enuncia más bien un medio (existencia de parques sociales del tercer sector) que debe coadyuvar a la consecución de la finalidad última que sería el acceso a la vivienda de los colectivos y hogares vulnerables. Difícilmente la promoción de la utilización de un determinado instrumento, al menos tan concreto como el que se enuncia, puede considerarse amparado por el artículo 149.1.1 de la Constitución.

j) Lograr la máxima eficiencia en la gestión de los recursos disponibles para favorecer el acceso a una vivienda digna y adecuada, fomentando, en su caso, las fórmulas de colaboración público-privada.

Nuevamente se enuncian medios (máxima eficiencia en la gestión, fórmulas de colaboración público-privada) para la consecución del acceso a una vivienda digna y adecuada. Ciertamente, la eficiencia en la gestión es un principio aplicable a cualquier ámbito de la actuación administrativa, pero no por ello su formulación debe ampararse en el artículo 149.1.1 de la Constitución. En cuanto a la colaboración público-privada, que solo «en su caso» debe fomentarse, es una opción que permite el ordenamiento jurídico, pero que debe decidir el titular de la competencia sectorial, sin que se alcance tampoco a atisbar conexión alguna con el artículo 149.1.1 de la Constitución.

k) Proteger los derechos básicos y los intereses legítimos en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda, delimitando las responsabilidades y asegurando el acceso a información suficiente y adecuada.

La formulación de esta finalidad impone unas condiciones que tienen una «estrecha relación, directa e inmediata» con el derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución, y a las posiciones jurídicas fundamentales que garantizan la igualdad (STC 61/1996, FJ 7.b y 8). Por ello, debe considerarse amparada por el artículo 149.1.1 de la Constitución.

l) Eliminar cualquier tipo de discriminación, por cualquier razón, en el acceso a una vivienda y el disfrute de la misma, asegurando la integración, inclusión y cohesión social y territorial en las actuaciones y medidas de política de vivienda.

También en este caso la eliminación de cualquier tipo de discriminación en el acceso a la vivienda es claramente una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio del derecho. Las notas de integración, inclusión y cohesión social y territorial deben interpretarse, en este caso, vinculadas a la premisa básica de no discriminación. Por todo ello esta finalidad tiene amparo en el artículo 149.1.1 de la Constitución.

m) Impulsar la accesibilidad universal en el parque de vivienda, asegurando su efectividad en las nuevas viviendas y adoptando medidas para solventar las necesidades sobrevenidas en el parque de vivienda preexistente.

La accesibilidad en las viviendas es, sin duda, una cuestión relevante, pero la responsabilidad corresponde al titular de la competencia sectorial, sin que se detecte una relación «estrecha, directa e inmediata» con el derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución, que legitime la intervención del legislador estatal al amparo del artículo 149.1.1.

n) Adoptar medidas para identificar y prevenir la retención especulativa, la segregación residencial, los procesos de sobreocupación, la exclusión residencial grave como el chabolismo o el sinhogarismo y la degradación de las condiciones del parque de viviendas existente y de su entorno, para permitir el desarrollo de su función residencial y la mejora de la calidad de vida.

Esta larga lista de objetivos, sin desdeñar su importancia, no constituyen «condiciones básicas» que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho del artículo 47, porque no se refieren «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...)» (STC 61/1997, FJ 8). Por consiguiente, no están amparados por el artículo 149.1.1 de la Constitución.

ñ) Garantizar la igualdad, desde la perspectiva de género, edad, capacidad y perspectiva territorial, en todas las políticas y acciones en materia de vivienda, a todos los niveles, y en todas sus fases de planificación, ejecución y evaluación.

Esta finalidad gira entorno a la garantía de la igualdad, desde las diferentes perspectivas que el precepto enumera. Las condiciones básicas de la garantía de la igualdad constituyen, justamente, el núcleo del artículo 149.1.1, por lo que no hay duda de la legitimidad constitucional de la finalidad así formulada por el legislador estatal.

o) Controlar y garantizar el uso responsable de recursos públicos suficientes, para cumplir los objetivos de la política de vivienda por parte de las Administraciones competentes y aplicar, en la gestión del parque público, criterios de corresponsabilidad de sus ocupantes.

Esta finalidad se refiere al uso de los recursos públicos para cumplir los objetivos de la política de vivienda, y a la aplicación de criterios de corresponsabilidad de sus ocupantes. No hay ningún elemento de su formulación que remita a ninguna «condición básica» del ejercicio del derecho. Por el contrario, dicha formulación adquiere pleno sentido desde la perspectiva del responsable de la política pública, que no es el legislador estatal.

p) Priorizar la atención e información a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo que, por encontrarse en situación de pobreza, exclusión social u otras formas de vulnerabilidad, deben ser objeto de especial protección.

Esta finalidad establece una regla de prioridad en cuanto a las obligaciones de atención e información, en favor de las familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo y en diferentes situaciones de vulnerabilidad. Una regla de estas características no supone una condición básica para el ejercicio del derecho en condiciones de igualdad (con el que no tiene una relación «estrecha, directa e inmediata»), sino un criterio de actuación de la administración competente, perfectamente razonable, pero que el legislador estatal no está legitimado a imponer en virtud del artículo 149.1.1 de la Constitución.

q) Contribuir en la aplicación de las políticas de vivienda a la corrección de los desequilibrios territoriales, tanto en ámbitos urbanos y metropolitanos como en entornos rurales, que pueden estar más afectados por fenómenos de despoblación

Esta finalidad pretende evitar la despoblación y corregir los desequilibrios territoriales. Es claro, pues, que no tiene ninguna conexión con el ejercicio del derecho del artículo 47 de la Constitución, ni, por tanto, con el título competencial del artículo 149.1.1.

r) Fomentar la transparencia y garantizar la participación en el desarrollo de las políticas públicas de vivienda de los agentes que intervienen en el mercado inmobiliario, particularmente de los promotores sociales de vivienda, de las asociaciones ciudadanas de defensa del derecho a la vivienda, de las asociaciones de arrendatarios y de propietarios, de administradores de fincas y de los agentes inmobiliarios

Esta finalidad pretende fomentar la transparencia y la participación de diferentes agentes y colectivos en el desarrollo de las políticas públicas de vivienda. Son los responsables de estas políticas (las Comunidades Autónomas) los únicos legitimados para decidir sobre estas cuestiones, que no tienen ninguna relación directa con el ejercicio del derecho del artículo 47 de la Constitución, con lo que el legislador estatal carece de la cobertura competencial del artículo 149.1.1.

s) Potenciar la economía social, impulsando la participación de las entidades de carácter social y asistencial en el ámbito de la vivienda.

Esta finalidad plantea una opción de política de vivienda, que corresponde formular al responsable de ésta, sin vinculación alguna con el ejercicio del derecho del artículo 47 de la Constitución, y, por tanto, sin la cobertura competencial del artículo 149.1.1.

Por todo lo expuesto, a criterio de esta parte, los apartados c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r y s del artículo 2 de la Ley 12/2023 vulneran la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, son inconstitucionales.

II.2. Artículo 15. Derecho de acceso a la vivienda y ordenación territorial y urbanística

El artículo 15 de la Ley 12/2023 dispone lo siguiente:

Artículo 15. Derecho de acceso a la vivienda y ordenación territorial y urbanística

1. Para asegurar la efectividad de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los pertinentes derechos establecidos por esta ley, y en el marco de lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, se establecen los siguientes criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística:

a) Con la finalidad de ampliar la oferta de vivienda social o dotacional, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística:

1.º Podrán establecer como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas.

2.º Podrán establecer la obtención de suelo con destino a vivienda social o dotacional, con cargo a las actuaciones de transformación urbanística que prevean los instrumentos correspondientes, cuando así lo establezca la legislación de ordenación territorial y urbanística y en las condiciones por ella fijadas.

b) Con la finalidad de adaptar la vivienda a la demanda y facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, la ordenación territorial y urbanística promoverá la aplicación de tipologías edificatorias y de modalidades de viviendas y alojamientos que se adapten a las diferentes formas de convivencia, habitación y a las exigencias del ciclo de vida de los hogares, atendiendo, en

su caso, a la casuística del medio rural. Estas actuaciones podrán ser, tanto de transformación urbanística como edificatorias, de acuerdo con el artículo 7 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

c) La calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, a que se refiere la letra *b)* del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, no podrá modificarse, salvo en los casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesariedad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino, con independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial.

d) La legislación sobre ordenación territorial o urbanística establecerá, para el suelo de reserva para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, recogido en la letra *b)* del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, el porcentaje que deberá ser destinado a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública de alquiler. Este porcentaje no podrá ser inferior al 50%, salvo en casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística lo justifique, atendiendo a las características de las personas demandantes de vivienda u otras circunstancias de la realidad económica y social.

e) Con la finalidad de garantizar el derecho de acceso a la vivienda en los municipios en los que se hayan declarado uno o más ámbitos como zonas de mercado residencial tensionado, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 18.2 de esta ley, el suelo obtenido en cumplimiento del deber regulado por la letra *b)* del apartado 1 del artículo 18 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, deberá destinarse necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales, y no podrá sustituirse por ningún otro uso público o de interés social ni por otras formas de cumplimiento del deber, salvo que se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social.

2. En las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización en suelo urbanizado establecidas en el artículo 7 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que afecten a entornos residenciales, se buscarán fórmulas que aseguren la cohesión territorial y atiendan a la realidad social y económica de los hogares residentes, en los términos establecidos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística de las administraciones competentes.

3. En la regulación de los usos en entornos residenciales en el medio urbano, la legislación sobre ordenación territorial y 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 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre.

4. Para el desarrollo efectivo de las actuaciones referidas en el apartado 2, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos podrán acordar justificadamente, de oficio o a petición de interesado, la aplicación del procedimiento de tramitación de urgencia en los instrumentos de planeamiento urbanístico que prevea expresamente la legislación de ordenación territorial y urbanística que corresponda.

En opinión de esta parte, el precepto transcrito, en la medida que establece diferentes criterios con incidencia en la ordenación territorial y urbanística, se enmarca de forma prevalente en el ámbito material del urbanismo, que es de competencia exclusiva de la Generalitat de conformidad con el artículo 149.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sin perjuicio de su relación con la materia de la vivienda, en diferente grado en función de las diferentes medidas que contiene.

Siguiendo la técnica habitual utilizada por el Estatuto en los preceptos relativos a las materias de las competencias (capítulo II del título IV), el mencionado artículo 149.5 establece que la competencia exclusiva en materia de urbanismo incluye en todo caso determinadas «submaterias», entre las cuales es relevante destacar en este momento las siguientes: la regulación del régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos (letra *a*); la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo (letra *d*); y la protección de la legalidad urbanística, que incluye, en todo caso, la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística (letra *e*).

Igual que sucede en el ámbito de la vivienda, la competencia exclusiva en materia de urbanismo debe «coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material» (STC 61/1997, FJ 5). De acuerdo con la STC 112/2013, de 9 de mayo (FJ 3), las competencias estatales que mayor incidencia pueden tener en la materia de urbanismo son la propiedad urbana (artículo 149.1.1), la expropiación forzosa y la responsabilidad administrativa (art. 149.1.18). También admite la incidencia puntual del artículo 149.1.13, pero solo si la norma en cuestión responde efectiva y estrictamente a la dirección general de la economía, de acuerdo con la «inteligencia restrictiva» postulada por la STC 61/1997, que, 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» (STC 61/1997, FJ 36).

El Tribunal Constitucional ha considerado que el Estado, en el ámbito de sus competencias, puede delimitar externamente los usos del suelo y de las edificaciones «para la garantía y protección de bienes constitucionales que tiene encomendados con diverso alcance (protección del medio ambiente, garantía de la igualdad básica en el ejercicio de la propiedad urbana o en el acceso a la vivienda, o fomento del desarrollo de sectores productivos o de la economía general)», en palabras de la STC 16/2021, de 28 de enero (FJ 8), que añade lo siguiente:

Por ejemplo 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 positivas, 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).

Una vez expuesto este marco general, procede analizar si el precepto antes transcrito respeta el canon de constitucionalidad y estatutariedad que dimana de la doctrina constitucional citada.

El **apartado 1** contiene diferentes «criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística», que se ordenan de las letras *a* hasta la *e*.

La **letra a** habilita a las Comunidades Autónomas para realizar las actuaciones siguientes, con la finalidad de ampliar la oferta de vivienda social o dotacional:

1º Establecer, como uso compatible de los suelos dotacionales, el destinado a la construcción de viviendas dotacionales públicas.

2º Establecer la obtención de suelo con destino a vivienda social o dotacional, con cargo a las actuaciones de transformación urbanística previstas en los instrumentos correspondientes.

Ambas posibilidades son normas directrices relativas a los usos del suelo que, por su incidencia en la actividad económica y la afectación objetiva en el mercado inmobiliario, y dado que pueden provocar un incremento notable de la oferta de vivienda social y una situación coyuntural de modificación de precios, se pueden considerar amparadas en el artículo 149.1.13 de la Constitución.

Por ello, esta parte no cuestiona la regulación de la letra *a* del apartado 1 del artículo 15.

La **letra b** establece que la ordenación territorial y urbanística promoverá la aplicación de tipologías edificatorias y de modalidades de viviendas y alojamientos que se adapten a las diferentes formas de convivencia, habitación y a las exigencias del ciclo de vida de los hogares, atendiendo, en su caso, a la casuística del medio rural, todo ello con la finalidad de adaptar la vivienda a la demanda y facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada.

Se trata de un mandato obligatorio dirigido al titular de la competencia exclusiva en materia de urbanismo (la Comunidad Autónoma), que no queda amparado por ninguno de los títulos transversales a que hace referencia el apartado 1 de la disposición final séptima: por lo que se refiere al artículo 149.1.1, no es una «condición básica» para el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución, puesto que no hay una relación «directa, estrecha e inmediata» con ese derecho; y, en cuanto al artículo 149.1.13, no hay ningún elemento en el precepto que permita vincularlo con la dirección de la actividad económica.

En consecuencia, a criterio de esta parte, la letra b del apartado 1 del artículo 15 de la Ley 12/2023 vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de urbanismo que le atribuye el artículo 149.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, es inconstitucional.

La **letra c** establece que la calificación de un suelo como de reserva para vivienda sujeta a un régimen de protección pública no podrá modificarse, salvo en los casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique la innecesariedad de este tipo de viviendas o la imposibilidad sobrevenida de dicho destino, con independencia de que puedan modificarse las condiciones o características de la vivienda protegida para atender a la demanda y necesidades del ámbito territorial. La reserva a que hace referencia el precepto se incrementa en distintos porcentajes (en función del tipo de suelo), de conformidad con la modificación, introducida por la disposición final cuarta de la misma Ley 12/2023, de la letra *b* del artículo 20.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre,

Una reserva de este tipo fue considerada por la STC 141/2014 (FJ 8) una línea directriz o criterio general de ordenación, «que se basa en la idea que las viviendas protegidas han de actuar como factor regulador del mercado de vivienda», y que encuentra cobertura en el artículo 149.1.13 de la Constitución. Según la misma sentencia (y la posterior STC 75/2018, de 5 de julio, FJ 6) dicha reserva se incardina también en el artículo 149.1.1 de la Constitución, desde la perspectiva de la función

social de la propiedad. En consecuencia, esta parte no cuestiona la regulación de la letra *c* del apartado 1 del artículo 15 al estar vinculada a la reserva mencionada, teniendo en cuenta, además, que el precepto establece cierta flexibilidad en la aplicación de la misma por parte de las administraciones competentes.

La **letra *d*** establece, respecto del suelo reservado para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, un porcentaje mínimo (el 50%) para ser destinado al alquiler, salvo en casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística justifique otra opción, atendiendo a las características de las personas demandantes de vivienda u otras circunstancias de la realidad económica y social.

Este porcentaje (cuyos motivos no se explican en el preámbulo de la norma) reduce injustificadamente el margen de ejercicio competencial a las Comunidades Autónomas, sin dejar espacio para el desarrollo normativo, con lo que incide directamente en la política en materia de ordenación del suelo y urbanismo, y también en materia de vivienda. Además, el porcentaje del 50% (ya de por sí elevado) debe ponerse en relación con los nuevos porcentajes de reserva de suelo destinado a vivienda protegida, que pasan del 30% al 40% en suelo rural, y del 10% al 20% en suelo urbanizable (disposición final cuarta de la Ley 12/2023), con lo que el margen del ámbito de actuación autonómico se reduce todavía más. Todo ello no queda atenuado por la posible excepción a que hace referencia el inciso final del precepto («salvo en casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística lo justifique, atendiendo a las características de las personas demandantes de vivienda u otras circunstancias de la realidad económica y social»), que paradójicamente exige algo que la norma estatal no ha hecho con la regla general del 50%: su justificación.

En consecuencia, a criterio de esta parte, la letra *d* del apartado 1 del artículo 15 vulnera las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de urbanismo y de vivienda, atribuidas, respectivamente, por los artículos 149.5 y 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, es inconstitucional.

Finalmente, la **letra *e*** dispone que, con la finalidad de garantizar el derecho de acceso a la vivienda en los municipios en los que se hayan declarado uno o más ámbitos como zonas de mercado residencial tensionado, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 18.2 de la Ley, el suelo obtenido en cumplimiento del deber regulado por la letra *b* del artículo 18.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, deberá destinarse necesariamente a la construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales, y no podrá sustituirse por ningún otro uso público o de interés social ni por otras formas de cumplimiento del deber, salvo que se acredite la necesidad de destinarlo a otros usos de interés social.

Este precepto tiene una redacción parecida a la del actual artículo 52.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que fue declarado constitucional por la STC 17/2016, de 4 de febrero, al considerar que el contenido de ese artículo cabía dentro del margen del artículo 149.1.13 de la Constitución, porque fijaba las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector económico específico como el de la ordenación del suelo en relación con la concreta regulación del sector de la vivienda (FJ 4).

En consecuencia, esta parte no cuestiona la regulación de la letra *e* del apartado 1 del artículo 15 de la Ley 12/2023.

A continuación, se analizan los **apartados 2, 3 y 4** del artículo 15.

Los apartados 2 y 3 contienen apelaciones genéricas: ya sea a buscar fórmulas que aseguren la cohesión territorial y atiendan a la realidad social de los hogares residentes (apartado 2); ya sea a establecer 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 (apartado 3). Por su parte, el apartado 4 menciona un posible instrumento para desarrollar las actuaciones del apartado 2 (la aplicación del procedimiento de tramitación de urgencia en los instrumentos de planeamiento urbanístico).

Dados los términos en que están formulados, estos apartados no afectan de forma efectiva el ejercicio de las competencias que los artículos 137.1 y 149.5 atribuyen a la Generalitat.

Aun así, ello no es suficiente para aceptar la legitimidad de su inclusión en una ley estatal, que debe estar amparada por un determinado título competencial, tal como pusieron de relieve las STC 118/1996 (FJ 6) y 61/1997 (FJ 12).

Esos títulos competenciales, en este caso, deberían ser los que se incluyen en los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución, de conformidad con lo que establece el apartado 1 de la disposición final séptima

En cuanto al primero de ellos, debe tenerse en cuenta que los apartados que se examinan incluyen, como se ha indicado, apelaciones genéricas que deben perseguir los poderes públicos competentes en materia de urbanismo y vivienda, en términos generales y abstractos, que por sí mismos no afectan a las posiciones jurídicas de los ciudadanos, por lo que no pueden constituir «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», lo que excluye que el artículo 149.1.1 pueda amparar la regulación.

Tampoco el título del artículo 149.1.13 da cobertura a esos apartados, dado que sus previsiones no tienen ni el contenido económico ni la trascendencia directa y significativa que supondría su consideración como bases de la planificación general de la economía.

La ausencia de título habilitante, junto con el hecho de que la regulación se refiere a ámbitos que son de competencia exclusiva autonómica, implica que los apartados analizados son contrarios a los preceptos estatutarios atributivos de esas competencias, aun cuando, como ya se ha visto, su ejercicio no se vea afectado por el contenido de la regulación.

En consecuencia, a criterio de esta parte, los apartados 2, 3 y 4 del artículo 15 de la Ley 12/2023 vulneran las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de urbanismo y de vivienda, atribuidas, respectivamente, por los artículos 149.5 y 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, son inconstitucionales.

II.3. Artículo 16. Vivienda protegida

El artículo 16 de la Ley 12/2023 dispone lo siguiente:

Artículo 16. Vivienda protegida.

1. Sin 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:

a) La vivienda debe destinarse exclusivamente a residencia habitual y estar ocupada durante los períodos de tiempo establecidos como mínimos en la legislación y normativa de aplicación.

b) La adjudicación de la vivienda deberá seguir un procedimiento que asegure la transparencia, con sujeción a criterios objetivos que aseguren la pública concurrencia y den prioridad a las personas o grupos de personas demandantes que se encuentren inscritas en los registros públicos que se constituyan por parte de las Administraciones públicas con competencias en materia de vivienda, teniendo en cuenta el orden establecido en los mencionados registros públicos.

c) Las personas adjudicatarias de viviendas protegidas no podrán:

1.º Ser titulares del pleno dominio o de un derecho real de uso o disfrute de ninguna otra vivienda, salvo inadecuación sobrevenida de la vivienda que ocupen a sus circunstancias personales o familiares u otras circunstancias objetivas debidamente acreditadas.

2.º Superar el nivel de ingresos máximo, en función de las características de la unidad de convivencia, que haya establecido la normativa reguladora.

d) Las viviendas protegidas que se promuevan sobre suelos cuyo destino sea el de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública en cumplimiento de lo establecido por la letra b) del apartado 1 del artículo 20, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, estarán sometidas a un régimen de protección pública permanente que excluya la descalificación, en tanto se mantenga la calificación de dicho suelo.

En el resto de supuestos, las viviendas protegidas estarán sometidas a un régimen de protección pública permanente con las salvedades que excepcionalmente pueda prever la normativa autonómica en caso de que exista causa justificada debidamente motivada para su descalificación o para el establecimiento de un plazo de calificación con la fijación del número de años de esta, que como mínimo deberá ser de 30 años.

En tal supuesto, podrá establecerse la devolución de todas o parte de las ayudas percibidas en caso de enajenación de la vivienda con posterioridad a su descalificación, conforme se establezca en su normativa reguladora.

En todo caso, se considerará causa justificada a los efectos anteriores, la promoción de viviendas protegidas en suelos cuya calificación urbanística no impusiera dicho destino y no hubiesen contado con ayudas públicas para su promoción.

e) Su venta o alquiler estarán sujetos a la previa autorización de la Comunidad Autónoma mientras la vivienda siga sujeta al régimen de protección pública que corresponda y sólo podrá otorgarse tal autorización en favor de personas que cumplan los requisitos previstos en la normativa correspondiente para acceder a una vivienda protegida, cuando cumplan las siguientes condiciones:

1.º Se efectúe prioritariamente a favor de personas o grupos de personas demandantes inscritas en los registros públicos previstos al efecto por la normativa autonómica o municipal, teniendo en cuenta el orden establecido en los mencionados registros públicos.

2.º El precio de la venta o el alquiler no rebase el máximo establecido al efecto.

La Administración podrá ejercer, dentro del plazo no mayor al del máximo legal para el otorgamiento de la autorización, los derechos de tanteo o de adquisición preferente y dentro de otro plazo igual tras dicho otorgamiento, los derechos de retracto o de adquisición preferente que establezca, en su caso, la legislación autonómica aplicable.

2. Las Administraciones competentes podrán arbitrar los mecanismos necesarios para alcanzar las condiciones señaladas en el apartado anterior, pudiendo articularse a través de protocolos y convenios específicos con notarios y registradores de la propiedad.

Si se atiende al contenido y a la finalidad del precepto transcrito, se deduce con claridad que el ámbito material en el que se proyecta es el de la vivienda, que, como se ha venido repitiendo, es competencia exclusiva autonómica. En efecto, el establecimiento de un régimen de vivienda protegido, con reglas especiales respecto de las que rigen el mercado libre de la vivienda, constituye uno de los elementos fundamentales de la política pública de vivienda, tal como se ha reflejado en la legislación que el Parlamento de Cataluña ha aprobado en ejercicio de la competencia reconocida en el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía (en particular, Ley del Parlamento de Cataluña 18/2017, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, cuyo título V se de-

nomina «De la política de protección pública de la vivienda», que regula con detalle esta cuestión).

El **apartado 1** del artículo 16 incide directamente en esta materia, a través de una enumeración de principios por los que se debe regir la vivienda protegida.

Con todo, es preciso analizar la naturaleza normativa que se confiere a estos principios, puesto que, si bien es cierto que en el encabezamiento del precepto se dispone que «la vivienda protegida se regirá por los siguientes principios», previamente se indica que ello es «sin perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la legislación y normativa de ámbito autonómico o municipal, que tendrán en todo caso carácter prevalente». Por tanto, se está diciendo que los principios mencionados ceden ante la normativa autonómica, e incluso la municipal, que serán las que establezcan las condiciones y los requisitos que se aplicarán en esta materia con carácter prevalente.

De ahí se deduce que los principios establecidos en el artículo 16 de la Ley solo se aplicarán en defecto de legislación autonómica (o normativa municipal) o, al menos, siempre que no estén en contradicción con esa legislación o normativa. Por tanto, son principios destinados a tener un papel meramente supletorio de la legislación autonómica, con independencia del momento en que ésta se haya dictado.

Pues bien, es ampliamente conocida la doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de no admitir que el Estado pueda dictar normas con pretensión meramente supletoria de la legislación autonómica (entre otras, STC 147/1991, FJ 7; 118/1996, FJ 6 y 7; 61/1997, FJ 12; 53/2017, FJ 18). Así pues, el Estado no puede dictar unos principios, en una materia de competencia exclusiva autonómica, que estén destinados a convertirse en meramente supletorios de la legislación de las Comunidades Autónomas, ya sea para cubrir posibles ausencias de legislación, o para integrar la legislación autonómica ya existente.

Por otra parte, el hecho mismo que el artículo 16.1 de la Ley establezca que la legislación autonómica (y la normativa municipal) tienen carácter prevalente respecto de los principios que el mismo precepto contiene en materia de vivienda protegida, contradice su eventual caracterización como «condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (artículo 149.1.1) o como «bases y coordinación general de la actividad económica» (artículo 149.1.13), que serían los dos títulos en que pretendería ampararse el precepto, de conformidad con lo que establece el apartado 1 de la disposición final séptima de la Ley. En efecto, no tiene sentido considerar que unos principios que pueden ceder ante la legislación autonómica (que los puede desconocer o contradecir) cumplan con los presupuestos de aquellos dos títulos competenciales.

Frente a ello, no parece que se pueda sostener que la redacción del encabezamiento simplemente ha pretendido habilitar a la legislación autonómica o a la normativa municipal para establecer requisitos suplementarios a los del mismo artículo 16, pero no inferiores o distintos a ellos.

Y ello no puede ser así porque esta era, justamente, la redacción del proyecto de ley que se presentó en su día en el Congreso de los Diputados, pero esta redacción se modificó en el curso de la tramitación parlamentaria, con lo que parece evidente que la intención del legislador (en contraste con la del prelegislador) fue la que se deriva inequívocamente de la lectura del encabezamiento del artículo 16.1 de la Ley vigente.

En efecto, el primer párrafo del artículo 16.1 del proyecto de ley (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie A, núm. 89-1, de 18/02/2022) disponía lo siguiente:

Sin perjuicio de las condiciones y requisitos adicionales que establezca la legislación autonómica, la vivienda protegida se rige, a título de condiciones básicas fijadas por la legislación estatal, por las siguientes reglas: [...]

Con esta redacción, el prelegislador pretendía establecer unas reglas obligatorias, si bien la legislación autonómica podía añadir «condiciones y requisitos adicionales» (no contradictorios con los del artículo). Con la redacción final, el legislador abandona este esquema, y establece unas reglas de aplicación meramente supletoria (respecto de la legislación autonómica y también respecto de la normativa municipal), lo que contradice la doctrina constitucional sobre la supletoriedad, e impide ni tan siquiera entrar a considerar la posibilidad de que el precepto encuentre amparo en los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución.

Al no tener el amparo de ninguno de estos dos títulos competenciales, y dado que la materia regulada es de competencia exclusiva de la Generalitat, el Estado no está legitimado para aprobar una regulación de esas características.

En consecuencia, a criterio de esta parte, el apartado 1 del artículo 16 de la Ley 12/2023 vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, es inconstitucional.

El **apartado 2** del mismo artículo 16 permite que las Administraciones competentes puedan arbitrar los mecanismos necesarios para alcanzar las condiciones señaladas en el apartado 1, como protocolos y convenios específicos con notarios y registradores de la propiedad. Se trata de una previsión de carácter instrumental respecto del apartado 1, al que se remite, con lo que debe correr su misma suerte, a pesar de presentar un efecto habilitador genérico, que sería innecesario dado que la competencia sustantiva ya es autonómica.

En consecuencia, a criterio de esta parte, el apartado 2 del artículo 16 de la Ley 12/2023 vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, es inconstitucional.

II.4. Artículo 17. Vivienda asequible incentivada

El artículo 17 de la Ley 12/2023 dispone lo siguiente:

Artículo 17. Vivienda asequible incentivada.

1. Con objeto de incrementar la oferta de vivienda a precios adecuados a la situación económica de los hogares en cada entorno territorial, los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, 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:

a) Sometimiento de la vivienda a limitaciones específicas de destino durante un tiempo determinado y a unos límites máximos de precios de alquiler, que serán proporcionales y ajustados a los beneficios públicos que obtenga, sean urbanísticos, fiscales, o de cualquier otro carácter, determinadas por la Administración que los otorgue.

b) Destino de la vivienda exclusivamente a residencia habitual de la persona arrendataria, que tenga dificultades para acceder a una vivienda a precios de mercado, de acuerdo con los criterios que fije la Administración competente.

c) Innecesariedad de sujeción de la vivienda al procedimiento formal de calificación como vivienda protegida. Sin embargo, sí estará sujeta a las reglas procedimentales que determine la Administración competente para garantizar el cumplimiento de las condiciones señaladas en este artículo.

2. Las viviendas asequibles incentivadas podrán ser de nueva promoción o bien tratarse de viviendas ya existentes, siempre que en cualquier caso cumplan los requisitos legalmente establecidos, que aseguren la adecuación y calidad de las mismas, contribuyendo a favorecer la cohesión social.

3. En zonas rurales sujetas a fenómenos de pérdida de población, la vivienda asequible incentivada podrá acompañar el desarrollo de estrategias de dinamización social y económica, así como la creación de empleo y actividad en tales zonas.

4. Los instrumentos de ordenación urbanística podrán promover 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, incluidos en ámbitos delimitados al efecto.

El artículo 3.g de la Ley 12/2023 define la «vivienda asequible incentivada» de la manera siguiente:

g) Vivienda asequible incentivada: a los efectos de lo dispuesto en esta ley, se considerará como aquella vivienda de titularidad privada, incluidas las entidades del tercer sector y de la economía social, a cuyo titular la Administración competente otorga beneficios de carácter urbanístico, fiscal, o de cualquier otro tipo, a cambio de destinarlas a residencia habitual en régimen de alquiler, o de cualquier otra fórmula de tenencia temporal, de personas cuyo nivel de ingresos no les permite acceder a una vivienda a precio de mercado. Los beneficios públicos que se asignen a estas viviendas estarán vinculados a las limitaciones de uso, temporales y de precios máximos que, en cada caso, determine la Administración competente.

Por su parte, el preámbulo de la Ley destaca este tipo de vivienda como «un novedoso concepto que se suma a la vivienda protegida como mecanismo efectivo para incrementar la oferta de vivienda a precios asequibles». Con él, «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, vinculando siempre los beneficios públicos que se asignen a estas viviendas a las limitaciones de uso, temporales y de precios máximos que, en cada caso, determine la Administración competente».

No hay duda que el artículo 17 de la Ley se encuadra en la materia relativa a la vivienda. En efecto, se establece una nueva categoría de vivienda protegida, lo que sitúa el precepto en uno de los aspectos nucleares de la política de vivienda.

Igual como sucedía en el caso del artículo 16, debe analizarse con carácter previo a cualquier otra cuestión cuál es exactamente su contenido normativo.

Así, se establece que «los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán impulsar la existencia de viviendas asequibles incentivadas», las cuales se someten a unas reglas «con carácter orientativo y sin perjuicio de lo que establezcan al respecto las administraciones competentes».

De las frases citadas se desprende que se trata de una figura facultativa, con un régimen de carácter orientativo, cuyas reglas no excluyen la aplicación de las normas autonómicas en la materia (sin que quede claro si éstas deben ser meramente complementarias de las primeras, si se deberán compatibilizar o si pueden ser diferentes y de aplicación preferente).

Dejando a un lado los posibles problemas de interpretación y aplicación de los distintos preceptos en juego (estatales y autonómicos), como sucedía en el caso del artículo 16, las reglas (allí denominadas «principios») que contiene el precepto no pueden ser consideradas «condiciones básicas» para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos del artículo 149.1.1, ni tampoco las «bases» de la planificación general de la economía. Su carácter facultativo y meramente orientativo se contradice con la naturaleza jurídica que la jurisprudencia constitucional predica de aquellas «condiciones» y «bases». En efecto, parece tratarse de una regulación material opcional de esta nueva figura, que no encuentra amparo en ninguna competencia estatal. Tampoco habría cobertura competencial para una regulación con

un carácter habilitador (si se entendiera que éste es el sentido de la redacción del precepto), que autorizara a las Comunidades Autónomas para realizar determinadas actuaciones que, en otro caso, no puedan realizar, porque la materia regulada es de competencia exclusiva autonómica, y, por tanto, en línea de principio, no hay nada en esta materia que no puedan realizar, salvo, justamente, que el Estado, en ejercicio de sus títulos transversales, imponga soluciones concretas (pero no que habilite a su adopción).

En consecuencia, a criterio de esta parte, el artículo 17 de la Ley 12/2023 vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, es inconstitucional.

II.5. Artículo 18. Declaración de zonas de mercado residencial tensionado

Este precepto consta de seis apartados. Esta parte no cuestiona los apartados 2, 3, 5 y 6, por lo que en este punto se analizan exclusivamente los apartados 1 y 4. Sin embargo, cuando este análisis lo haga necesario se hará referencia a los apartados 2 y 3 (no así a los apartados 5 y 6, que incluyen prescripciones dirigidas exclusivamente a órganos de la Administración General del Estado).

El apartado 1 dispone lo siguiente:

1. Las Administraciones competentes en materia de vivienda podrán declarar, de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en su normativa reguladora y en el ámbito de sus respectivas competencias, zonas de mercado residencial tensionado a los efectos de orientar las actuaciones públicas en materia de vivienda en aquellos ámbitos territoriales en los que exista 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.

Esta es una de las dos modalidades de la figura de las «zonas de mercado residencial tensionado» regulada en el artículo 18 en su conjunto.

El apartado transcrito permite a las Administraciones competentes declarar estas zonas, de acuerdo con los criterios y los procedimientos establecidos en su normativa, con efectos en el ámbito de sus competencias. Se trata pues de una figura de carácter facultativo que se rige por la normativa autonómica y que despliega sus efectos en el ámbito competencial de la Administración que la ha aprobado.

Debe tenerse en cuenta que la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020 establece en sus artículos 2 a 5 el régimen de la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso, y determina los requisitos, el procedimiento y el contenido de esta declaración que, inicialmente, entre otros efectos, servía para delimitar las zonas en las que se aplicaban las medidas de contención y de moderación de las rentas en los contratos de alquiler que la misma Ley establecía. La limitación de las rentas de alquiler fue declarada inconstitucional y nula por la STC 37/2022, al considerar que era contraria a las bases de las obligaciones contractuales fijadas por el Estado, en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.8 de la Constitución, y que establecían el principio de libertad de rentas. Sin embargo, la sentencia no cuestionó la figura de las áreas con mercado de vivienda tenso, que se mantiene vigente y que puede producir efectos en el ámbito de las competencias de la Generalitat y de las administraciones locales. Por ello, la primera modalidad de las zonas de mercado residencial tensionado, establecida en el apartado 1 del artículo 18, tiene un carácter meramente declarativo y potestativo, y no incide ni en nada altera el ejercicio de la competencia de la Generalitat en materia de vivienda.

Pese a ello, e igual como se ha hecho en relación con los apartados 2, 3 y 4 del artículo 15 en situaciones normativas similares, debe indagarse si el Estado tiene alguna competencia para dictar un precepto de estas características. Como se ha di-

cho, este precepto no incide en el ejercicio de la competencia de la Generalitat, ni tiene carácter habilitador (como sí lo tiene el apartado 2, en que se regula la segunda modalidad de la figura analizada, y que no se cuestiona en este recurso). Pero el hecho de que sea una norma inocua para el ejercicio de las competencias autonómicas, y que incluso quepa plantearse el sentido de incluirla en la Ley, no supone que el Estado esté legitimado para adoptarla. La norma se sitúa claramente en el ámbito de una competencia exclusiva autonómica, y el Estado solo puede intervenir a través de sus títulos competenciales propios, que serían (de conformidad con el apartado 1 de la disposición final séptima) los de los artículos 149.1.1 y 149.1.13. Debe reiterarse lo que se ha dicho en casos anteriores: una norma sin contenido vinculante u obligatorio no cumple con los presupuestos de aquellos preceptos, ni de la doctrina constitucional que los ha interpretado.

En consecuencia, a criterio de esta parte, el apartado 1 del artículo 18 de la Ley 12/2023 vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, es inconstitucional.

Como ya se ha indicado, el artículo 18 de la Ley 12/2003 regula dos modalidades de la figura de las «zonas de mercado residencial tensionado».

Una de ellas es la que se configura en el apartado 1 (y que se acaba de analizar), y otra la que se regula en otros apartados de este precepto.

Esta segunda modalidad se regula «a los efectos de la aplicación de las medidas específicas contempladas en esta ley» (apartado 2 del artículo 18). Entre estos efectos, destaca la obligación de colaborar con las administraciones públicas que se establece respecto de los grandes tenedores de vivienda en las zonas de mercado residencial tensionado, y, de forma destacada, el régimen de prórroga de los contratos de arrendamiento y de moderación y control de rentas de alquiler, que introduce la disposición final primera en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU). De esta manera, la configuración del artículo 18.2 de las zonas de mercado residencial tensionado constituye el presupuesto para la aplicación de las medidas extraordinarias en materia de arrendamientos de vivienda que la misma Ley introduce.

Los apartados 2 y 3 establecen determinadas reglas sobre el procedimiento, los requisitos previos y la duración de declaración de las «zonas de mercado residencial tensionado», que corresponde efectuar a la Administración competente en materia de vivienda.

El establecimiento y la regulación de esta segunda modalidad de las «zonas de mercado residencial tensionado» no se discute en este recurso. Esta parte considera que la regulación de esta segunda modalidad, si bien no tendría amparo en los artículos 149.1.1 y 149.1.13 (como se desprendería del apartado 1 de la disposición final séptima), sí lo tendría, a la vista de la doctrina de la STC 37/2022, en el artículo 149.1.8 de la Constitución (bases de las obligaciones contractuales), así como también en el artículo 149.1.18 (bases del régimen jurídico de las administraciones públicas).

Por su parte, el apartado 4 incorpora un mandato que sí debe ser objeto de un análisis más detenido, a los efectos que interesan en este recurso.

En concreto, este apartado 4 dispone lo siguiente:

4. La declaración, de acuerdo con este procedimiento, de un ámbito territorial como zona de mercado residencial tensionado conllevará la redacción, por parte de la Administración competente, de un plan específico que propondrá las medidas necesarias para la corrección de los desequilibrios evidenciados en su declaración, así como su calendario de desarrollo.

La declaración a que se refiere el precepto es la que regulan los apartados 2 y 3 del artículo 18. Esta declaración lo es, como se decía antes, «a los efectos de la apli-

cación de las medidas específicas contempladas en esta Ley» (apartado 2). Ya se ha indicado que no se cuestionan esos «efectos» en cuanto a la aplicación de las medidas extraordinarias en materia de arrendamientos de vivienda que la misma Ley introduce.

Pero lo cierto es que este apartado 4 incluye un mandato a la «Administración competente» de redactar un plan específico que proponga medidas para la corrección de los desequilibrios evidenciados en la declaración, así como su calendario de desarrollo. Si bien ello puede ser una consecuencia razonable de la declaración de una zona de mercado residencial tensionado, habría otras formas de actuación o estrategias posibles (como la aprobación de planes generales o multisectoriales –no «específicos»–, y con previsiones de aplicación y desarrollo que también pueden ser diferentes).

Ello supone una injerencia en las facultades organizativas y ejecutivas de la Generalitat, sin que la manera de actuar que se impone sea necesaria para salvaguardar las condiciones básicas para conseguir la igualdad en el ejercicio de los derechos, con lo que el precepto no podría ampararse en el artículo 149.1.1; ni tiene tampoco la incidencia directa y trascendente en la economía que exigiría el artículo 149.1.13.

Más allá de los dos títulos competenciales mencionados (en los que se ampararía todo el precepto, según el apartado 1 de la disposición final séptima), otros títulos que sí amparan los apartados 2 y 3 del precepto (como los de los artículos 149.1.8 y 149.1.18) tampoco darían cobertura para establecer un mandato tan preciso al titular de la competencia exclusiva en materia de vivienda.

En consecuencia, a criterio de esta parte, el apartado 4 del artículo 18 de la Ley 12/2023 vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, es inconstitucional.

II.6. Título III. Parques públicos de vivienda (artículos 27, 28 y 29)

Según se expone en el preámbulo de la Ley 12/2023 (apartado III), en el título III «se establece la regulación del régimen jurídico básico de los parques públicos de vivienda, una de las apuestas más significativas de esta ley». A continuación, el preámbulo expone la escasez de estos parques en España, en contraste con la media de la Unión Europea, lo que explicaría «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».

Para revertir esta situación, el preámbulo explica cuál es el planteamiento de la Ley en este punto:

En este contexto, la ley apuesta por unos parques públicos que se nutrirán 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.

A continuación, se analizan por separado cada uno de los artículos que componen este título.

El **artículo 27** dispone lo siguiente:

Artículo 27. Concepto, finalidad y financiación.

1. Los parques públicos de vivienda tienen por finalidad contribuir al buen funcionamiento del mercado de la vivienda y servir de instrumento a las distintas Administraciones públicas competentes en materia de vivienda para

hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada de los sectores de la población que tienen más dificultades de acceso en el mercado, con especial atención a personas jóvenes y colectivos sujetos a mayor vulnerabilidad.

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.

Los parques públicos de vivienda, regulados específicamente por la legislación autonómica en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio, podrán estar integrados al menos por:

- a) Las viviendas dotacionales públicas.
- b) Las 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) Las 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) Las 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) Cualquier otra vivienda social adquirida por las Administraciones Públicas con competencias en materia de vivienda, o cedida a las mismas.

2. Con objeto de asegurar la financiación de la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de los parques públicos de vivienda, podrán utilizarse las cantidades económicas correspondientes a las fianzas de los contratos de arrendamiento depositadas en los registros autonómicos correspondientes en virtud de lo dispuesto en la disposición adicional tercera de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, salvo la reserva obligatoria de garantía de devolución, y por parte de las Administraciones que tengan atribuida tal competencia de gestión de depósitos de fianza.

3. Los ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, así como los ingresos procedentes de la gestión y, en su caso, enajenación de bienes patrimoniales que formen parte del parque público de vivienda deberán destinarse a la creación, ampliación, rehabilitación o mejora de los parques públicos de vivienda, en los términos establecidos en la legislación y normativa que los regule.

En cuanto al **apartado 1**, el párrafo primero define la finalidad del parque público de vivienda.

En el contexto de la insuficiencia del parque público de vivienda que expone el preámbulo de la Ley, la definición que establece el precepto puede constituir una condición básica para garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la vivienda, especialmente a quienes se encuentran en una situación de dificultad para conseguirlo, con lo que ese párrafo estaría amparado por el artículo 149.1.1 de la Constitución.

En cuanto al párrafo segundo del mismo apartado, se hace referencia a los planes estatales de vivienda y otras medidas complementarias adoptadas en el ámbito de las diferentes políticas públicas sectoriales, a los que se encomienda incentivar la conservación, mejora y ampliación de los parques públicos de vivienda, con la determinación de objetivos específicos en relación con el número de hogares de cada ámbito territorial, y otras variables territoriales, sociales y económicas. Estas medidas pueden tener encaje en el título estatal del artículo 149.1.13 de la Constitución, de conformidad con la doctrina establecida en el ámbito de la vivienda por la ya citada STC 152/1988.

El último párrafo del artículo 27.1 contiene una relación de los tipos de vivienda que pueden formar parte de los parques públicos, que viene precedida de la expresión «podrán estar integrados al menos por [...]». La forma verbal «podrán» indicaría que se trata de una norma de aplicación facultativa, pero la locución adverbial «al menos» desvirtúa esta última característica. En consecuencia, se delimita el contenido mínimo imperativo que deben tener los parques públicos de vivienda de las Administraciones competentes, entre ellas la de la Generalitat, con lo que se impone un modelo determinado en cuanto a los tipos de vivienda que en todo caso deben integrar los parques. De esta manera, incide en la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda, que incluye «en todo caso» la «planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial» (artículo 137.1.a del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

En cuanto a los títulos competenciales invocados por el legislador estatal (apartado 1 de la disposición final séptima), debe indicarse que el establecimiento y la definición de los tipos concretos de vivienda que como mínimo deben integrar el parque público (aspectos que indiscutiblemente pertenecen a la materia «vivienda») no pueden considerarse «condición básica» para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho, puesto que no existe relación «estrecha, directa e inmediata» con tal derecho ni la regulación afecta a las posiciones jurídicas fundamentales de su titular, con lo que el artículo 149.1.1 de la Constitución no daría cobertura a la regulación analizada. Tampoco se puede inferir que los tipos concretos de viviendas integrantes del parque público constituyan «líneas directrices» y «criterios globales de ordenación» del sector económico de la vivienda (STC 152/1988, FJ 1), por lo que no sería de aplicación el título del artículo 149.1.13 de la Constitución.

En consecuencia, a criterio de esta parte, el párrafo tercero del apartado 1 del artículo 27 de la Ley 12/2023 vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, es inconstitucional.

El **apartado 2** del artículo 27 habilita el uso de las cantidades correspondientes a las fianzas de los contratos de arrendamiento depositadas de conformidad con la LAU para financiar los parques públicos de vivienda. Esta habilitación se confiere en favor de las Administraciones que tengan atribuida la competencia de gestión de depósitos de fianza.

Con todo, se exceptúa de esa habilitación la reserva obligatoria de garantía de devolución.

Sobre esta cuestión, es útil reproducir el apartado 4 del preámbulo de la LAU, que expone lo siguiente:

La fianza arrendaticia mantiene su carácter obligatorio, tanto en vivienda como en uso distinto, fijándose su cuantía en una o dos mensualidades de renta, según sea arrendamiento de vivienda o de uso distinto. Al mismo tiempo se permite a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda que regulen su depósito obligatorio en favor de la propia Comunidad, ya que los rendimientos generados por estos fondos se han revelado

como una importante fuente de financiación de las políticas autonómicas de vivienda, que se considera debe de mantenerse.

Este párrafo explica con total claridad que, una vez la LAU habilita a las Comunidades Autónomas a establecer el depósito obligatorio en su favor, los destinos de los rendimientos generados por esos fondos forman parte de la materia «vivienda», de competencia exclusiva autonómica; sin que quepa confundirla con la materia civil (y, en concreto, con las bases de las obligaciones contractuales), que afecta a la regulación de las características y las condiciones de las fianzas.

Debe añadirse que, en el caso de Cataluña, la Ley de 13/1996, de 29 de julio, del registro y el depósito de fianzas de los contratos de alquiler de fincas urbanas y de modificación de la Ley 24/1991, de la vivienda, indica en su preámbulo que «en el marco de la política de vivienda de competencia exclusiva de la Generalidad los rendimientos generados por los depósitos quedan afectados a inversiones destinadas al fomento de la vivienda y a la mejora del entorno urbano»; y el apartado 1 de su artículo 7 determina lo siguiente:

1. El Instituto Catalán del Suelo ha de destinar el importe de las fianzas que tenga en depósito a inversiones para la construcción pública de viviendas, con especial atención a las promociones en régimen de alquiler y a actuaciones directas en núcleos antiguos o sujetos a un proceso de renovación urbana, así como a las finalidades que le son propias de acuerdo con su regulación. En estas actuaciones, la colaboración y la coordinación con los ayuntamientos afectados deben llevarse a cabo de acuerdo con lo que establece el apartado 2. En todo caso, el Instituto Catalán del Suelo debe mantener disponibilidades por un importe no inferior al 10% de estos recursos para garantizar la efectividad en el pago de las cancelaciones y las devoluciones consiguientes que se produzcan.

Como sucede en otros preceptos de la Ley 12/2023, el apartado 2 del artículo 27 utiliza una forma con carácter facultativo («podrán utilizarse las cantidades»), con lo cual es claro que las cantidades a que se refiere pueden utilizarse con la finalidad que marca el precepto (lo que podría hacerse igualmente en su ausencia) o con cualquier otra vinculada con las políticas de vivienda.

Ello impide la consideración de esta medida como una condición básica para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho o como una base de la planificación general de la economía, por lo que los dos títulos invocados por el legislador en el apartado 1 de la disposición final séptima de la Ley (artículos 149.1.1 y 149.1.13) no serían aplicables.

Al margen del carácter no imperativo de la norma (que ya sería suficiente para considerar no aplicables los títulos competenciales mencionados), no se percibe su incidencia directa y significativa sobre la actividad económica (artículo 149.1.13) ni su carácter esencial para garantizar la igualdad en el derecho a la vivienda de los ciudadanos (artículo 149.1.1).

En consecuencia, a criterio de esta parte, el apartado 2 del artículo 27 de la Ley 12/2023 vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, es inconstitucional.

El **apartado 3** del artículo 27 sí contiene un mandato imperativo: la obligación de otorgar un destino finalista a los ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, así como los ingresos procedentes de la gestión y enajenación de los bienes patrimoniales que formen parte del parque público de vivienda. Esta disposición no constituye una condición básica que garantice la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda (artículo 149.1.1) ni tendría sentido enmarcarla en la materia «bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica» (artículo 149.1.13).

La cuestión regulada debe entenderse incluida en la materia de la vivienda, de competencia exclusiva autonómica, sin que ninguno de los títulos invocados por el apartado 1 de la disposición final séptima amparen al legislador estatal para regular el destino de los ingresos procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda.

Además, en este caso debe añadirse la lesión de otros preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Al regular la obligatoriedad de destinar unos ingresos a una determinada finalidad, el apartado 3 del artículo 27 es contrario al principio de autonomía financiera (artículo 201.2 del Estatuto) y a la autonomía de gestión para poder aplicar sus recursos de acuerdo con las directrices políticas y sociales determinadas por las instituciones de autogobierno de la Generalitat (artículo 202.2, en relación con el artículo 202.3, letras g y j), en ejercicio de una competencia exclusiva.

En consecuencia, a criterio de esta parte, el apartado 3 del artículo 27 de la Ley 12/2023 vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y los principios de autonomía financiera y de gasto reconocidos en los artículos 201.2 y 202.2, respectivamente, del mismo Estatuto, y, por todo ello, es inconstitucional.

El **artículo 28** de la Ley 12/2023, dispone lo siguiente:

Artículo 28. Criterios orientadores en la gestión de los parques públicos de vivienda.

1. Para la gestión de los parques públicos de vivienda y el cumplimiento de sus finalidades, las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda y sus entes adscritos o dependientes, de conformidad con lo dispuesto en su legislación y normativa de aplicación, y sin perjuicio de los criterios específicos que esta establezca, podrán:

a) Crear, ampliar y gestionar, directa o indirectamente y sobre los suelos de su titularidad, incluidos los obtenidos para dotaciones públicas, parques públicos de vivienda, llevando a cabo, cuando proceda, la urbanización de los terrenos de conformidad con la ordenación territorial y urbanística.

b) Otorgar derechos de superficie o concesiones administrativas a terceros para que edifiquen, rehabiliten y/o gestionen viviendas del parque público, siempre que quede garantizada la titularidad pública del suelo, mediante los correspondientes procedimientos que garanticen la transparencia y pública concurrencia en la concesión de estos derechos.

c) Asignar recursos públicos a entidades sin ánimo de lucro con la finalidad de hacer más eficiente y próxima la gestión de las viviendas de los parques públicos, siempre que dicha gestión quede reservada a tales entidades o a la Administración territorial o ente instrumental correspondiente y que la asignación se realice acorde con los objetivos de cobertura del derecho a la vivienda y de conformidad con la normativa reguladora.

d) Enajenar los bienes patrimoniales integrantes de los parques públicos de vivienda, mediante los procedimientos admitidos por la legislación aplicable, únicamente a otras Administraciones Públicas, sus entes instrumentales o a personas jurídicas sin ánimo de lucro, dedicadas a la gestión de vivienda con fines sociales, y mediante la obligación por parte del nuevo o nuevos titulares, de atenerse a las condiciones, plazos y rentas máximas establecidos, subrogándose en sus derechos y obligaciones.

2. En el desarrollo de las actuaciones previstas en el apartado anterior deberá prestarse especial atención a las particularidades de cada entorno territorial, con objeto de llevar a cabo el tipo de gestión y actuaciones más acordes a las características sociales, económicas y territoriales de la demanda.

El **apartado 1** de este artículo detalla una serie de actuaciones que las administraciones públicas en materia de vivienda podrán realizar de conformidad con la nueva legislación y resto de normativa de aplicación, sin perjuicio de los criterios específicos que esta establezca.

El **apartado 2** añade que en el desarrollo de las actuaciones a que se refiere el apartado 1 debe prestarse especial atención a las particularidades de cada entorno territorial, para que la gestión y actuaciones sean acordes a las características de la demanda.

Como se ha visto, el artículo 27 crea los parques públicos de vivienda. Previamente, el artículo 4.1 (no cuestionado en este recurso) considera «servicios de interés general» las «actuaciones necesarias para la creación, ampliación, conservación y mejora del parque público de vivienda, por parte de las Administraciones públicas competentes y sus entes instrumentales o dependientes, así como su gestión para asegurar su utilización efectiva en condiciones asequibles».

Sobre esta base, el artículo 28, ahora examinado, establece los «criterios orientadores» de la gestión de los parques por parte de las administraciones competentes. En realidad, estos criterios son una serie de mandatos dirigidos a las administraciones competentes en la materia (la de la Generalitat en el caso de Cataluña).

Ciertamente, el artículo intenta introducir algunas cautelas respecto de la obligatoriedad de su contenido: utiliza la expresión «criterios orientadores» en la rúbrica del artículo; y, con carácter previo a la exposición de los criterios, incluye una fórmula potestativa referida a las administraciones competentes («podrán»), así como la cláusula «sin perjuicio de los criterios específicos que esta [la normativa de aplicación] establezca».

Sin embargo, los mandatos que se recogen en el precepto se formulan de manera categórica, y la propia utilización de la expresión «sin perjuicio de los criterios específicos» establecidos en la normativa de aplicación evidencia que hay unos criterios generales que se imponen con carácter previo, y que actúan como unas bases respecto de actuaciones propias del titular de la competencia en materia de vivienda. Por su parte, el apartado 2 utiliza una forma verbal prescriptiva («deberá prestarse especial atención») que desmiente el carácter «orientador» de los criterios.

Aun así, si se entendiera que esos «criterios orientadores» tienen un simple carácter potestativo, habría que dar por reproducidas las objeciones planteadas en este mismo recurso en relación con otros preceptos que, de forma más clara, son de aplicación facultativa, en el sentido que esta última circunstancia es incompatible con los títulos competenciales de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución.

Pero ya se ha indicado que, en este caso, la interpretación que se sostiene del alcance del artículo 28 de la Ley 12/2023 es que establece criterios obligatorios para las administraciones competentes, «sin perjuicio» de los criterios específicos (los generales estarían en este precepto) que la normativa de aplicación determine.

Pues bien, partiendo de la interpretación indicada, esta parte considera que los mandatos incluidos en el artículo 28 no se pueden amparar en ninguno de los títulos que invoca el apartado 1 de la disposición final séptima de la Ley 12/2023.

En cuanto al artículo 149.1.1, el precepto examinado no se puede amparar en ese título por distintos motivos, que se desprenden de lo ya indicado con carácter general en el apartado I.2 de este escrito.

Así, el artículo 149.1.1 no permite por sí mismo «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). Lo que, justamente, es lo que hace el precepto cuestionado.

Por otra parte, desde una perspectiva normativa o funcional, el artículo 149.1.1 no se inscribe en la lógica bases-desarrollo, puesto que no atribuye al Estado «la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino solo el

establecimiento –eso sí, entero– de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad» (STC 61/1997, FJ 7.b).

En el caso del artículo 28 de la Ley 12/2023, como atestigua su simple lectura, los criterios establecidos regulan con detalle las actuaciones que «pueden» realizar las Administraciones competentes en la gestión de los parques públicos de vivienda; detalle que incluso sería excesivo si el Estado dispusiera de la competencia para dictar las bases en esta materia.

En definitiva, esos criterios constituyen un amplio conjunto de actuaciones con vocación de ordenación del sector, que nada tienen que ver con las «posiciones jurídicas fundamentales» de los titulares del derecho.

Por lo que se refiere al artículo 149.1.13, si bien es cierto que la regulación puede afectar a la actividad económica, la incidencia no es «directa y significativa» (STC 21/1999, FJ 5) ni constituyen «líneas directrices» o «criterios globales de ordenación» del sector de la vivienda (STC 152/1988, FJ 1). Por tanto, tampoco el título competencial del artículo 149.1.13 sería aplicable en este caso.

A tenor de lo expuesto, cabe concluir que los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución no dan amparo a la regulación del artículo 28 de la Ley 12/2023, que, por tanto, incide indebidamente en la materia «vivienda», que es de competencia exclusiva autonómica.

En consecuencia, a criterio de esta parte, el artículo 28 de la Ley 12/2023 vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, es inconstitucional.

El artículo 29 de la Ley 12/2023, último de su título III sobre los parques públicos de vivienda, dispone lo siguiente:

Artículo 29. Destino de los parques públicos de vivienda.

1. Las viviendas integrantes de los parques públicos de vivienda tienen como destino, de conformidad con lo dispuesto en la legislación específica y demás normativa de aplicación, la garantía del derecho de acceso a la vivienda de las personas y hogares con mayores dificultades para acceder a una vivienda en el mercado, en razón de sus circunstancias sociales y económicas, atendiendo a factores específicos de vulnerabilidad como la presencia de menores de edad en el hogar o unidad de convivencia, así como a las características y particularidades del ámbito territorial.

2. La ocupación y el disfrute de las viviendas que formen parte de parques públicos pueden producirse, de acuerdo con la correspondiente legislación y normativa de aplicación, en régimen de alquiler, cesión de uso, o cualesquiera otras formas legales de tenencia temporal en las condiciones de renta y con los requisitos que establezcan las respectivas Administraciones públicas en función de la demanda existente, las condiciones socioeconómicas de las personas, familias y unidades de convivencia destinatarias y las características del mercado de vivienda, incorporando criterios de inclusión, cohesión social y asequibilidad.

3. Corresponde a las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda el desarrollo de sistemas de evaluación del cumplimiento de dichos requisitos de los parques públicos de vivienda de acuerdo con lo previsto en la legislación y normativa de aplicación, con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos públicos y la corresponsabilidad de los ocupantes de la vivienda.

El apartado 1 determina que las viviendas integrantes de los parques públicos se destinan a la garantía del derecho de acceso a la vivienda de las personas y hogares con mayores dificultades para ello, de conformidad con lo dispuesto en la legislación específica y demás normativa de aplicación.

El **apartado 2** añade la posibilidad, también de acuerdo con la correspondiente legislación y normativa de aplicación, de ocupar y disfrutar las viviendas mencionadas en régimen de tenencia temporal (como el alquiler, la cesión de uso u otras formas legales), de acuerdo con los requisitos que establezcan las respectivas Administraciones públicas, en función de los criterios que el precepto enumera.

Y el **apartado 3** atribuye a las Administraciones competentes el desarrollo de sistemas de evaluación del cumplimiento de los requisitos establecidos en los otros dos apartados, con el fin de garantizar el uso eficiente de recursos públicos y la corresponsabilidad de los ocupantes de la vivienda, nuevamente de acuerdo con la legislación y normativa de aplicación.

Pese a todas las cautelas que se incluyen en la redacción del precepto (en particular, las remisiones de los tres apartados a la legislación y normativa de aplicación), parece claro que el mismo pretende establecer unas bases dentro de las que deberá actuar el titular de la competencia en materia de vivienda.

Desde la perspectiva del artículo 149.1.1, no se puede considerar que el precepto regule las posiciones jurídicas que tienen por objeto garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes de los titulares del derecho (como sería el caso si se regulara el acceso a la vivienda y su mantenimiento, o las prestaciones que los beneficiarios deben recibir), sino que simplemente se dan unas pautas imperativas, en cuanto a objetivos o finalidades de las políticas públicas en este ámbito.

Ciertamente, en algunos casos, cabría encontrar conexiones con el ejercicio del derecho del artículo 47 de la Constitución, como la determinación genérica de las características de las personas que pueden acceder a las viviendas (apartado 1), o la referencia a la corresponsabilidad de los ocupantes (apartado 3 *in fine*). Pero se trata de una conexión mediata, a través de unas directrices que se imponen a las administraciones competentes, sin que exista una relación «estrecha, directa e inmediata» con el ejercicio del derecho.

En otros casos, ni siquiera se da esa conexión mediata, como cuando se regulan las formas y condiciones de tenencia temporal (apartado 2), o se encomienda a las Administraciones competentes la evaluación del cumplimiento de los requisitos de los parques públicos de vivienda (apartado 3).

Por todo ello, no cabe amparar la regulación del artículo 29 de la Ley 12/2023 en el artículo 149.1.1 de la Constitución.

En cuanto al artículo 149.1.13, igual como sucedía con los otros artículos de este título, la regulación carece de incidencia «directa y significativa» en la actividad económica (STC 21/1999, FJ 5) y no incluye «líneas directrices» o «criterios globales de ordenación» del sector de la vivienda (STC 152/1988, FJ 1).

Dado que, de conformidad con lo expuesto, los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución no dan amparo a la regulación del artículo 29 de la Ley 12/2023, debe concluirse que éste incide indebidamente en la materia «vivienda», que es de competencia exclusiva autonómica.

En consecuencia, a criterio de esta parte, el artículo 29 de la Ley 12/2023 vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, es inconstitucional.

II.7. Disposición transitoria primera. Viviendas calificadas con algún régimen de protección pública con anterioridad a la entrada en vigor de la ley

La disposición transitoria primera de la Ley 12/2023 establece lo siguiente:

Disposición transitoria primera. Viviendas calificadas con algún régimen de protección pública con anterioridad a la entrada en vigor de la ley.

Las viviendas que, a la entrada en vigor de esta ley, estuvieran calificadas definitivamente con algún régimen de protección pública, se registrarán por lo dispuesto en dicho régimen, de conformidad con lo establecido en la legislación y normativa de aplicación.

Las viviendas que formen parte de un parque público de vivienda se registrarán por lo dispuesto en esta ley y en las disposiciones que lo regulen en la legislación en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio.

El párrafo segundo de esta disposición se refiere a la aplicación de la regulación de los parques públicos de vivienda incluida en el título III (artículos 27, 28 y 29), que han sido objeto de análisis en el apartado anterior (II.6). Como consecuencia de este análisis se ha concluido que esa regulación (excepto los párrafos primero y segundo del apartado 1 del artículo 27) vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; y, por lo que se refiere al artículo 27.3, además, es contraria a los principios de autonomía financiera y de gasto de la Generalitat reconocidos en los artículos 201.2 y 202.2, respectivamente, del mismo Estatuto. En la medida en que el párrafo segundo de la disposición transcrita fija el régimen transitorio aplicable a las viviendas que formen parte de un parque público determinado, que, entre otras normas, estará formado por los artículos que se ha concluido que eran inconstitucionales por vulneración de la competencia autonómica en materia de vivienda, debe concluirse igualmente que, por conexión, el párrafo mencionado vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, en lo que corresponde al artículo 27.3, vulnera también los principios de autonomía financiera y de gasto reconocidos en los artículos 201.2 y 202.2, respectivamente, del mismo Estatuto.

En consecuencia, a criterio de esta parte, el párrafo segundo de la disposición transitoria primera de la Ley 12/2023, por conexión con los artículos 27, 28 y 29 (salvo los párrafos primero y segundo del artículo 27.1), vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por conexión con el apartado 3 del mismo artículo 27, es contrario a los principios de autonomía financiera y de gasto de la Generalitat reconocidos en los artículos 201.2 y 202.2, respectivamente, del mismo Estatuto; por todo ello, dicho párrafo segundo de la disposición transitoria primera es inconstitucional.

II.8. Disposición transitoria segunda. Objetivos en relación con el parque de vivienda destinado a políticas sociales

La disposición transitoria segunda de la Ley 12/2023 establece lo siguiente:

Disposición transitoria segunda. Objetivos en relación con el parque de vivienda destinado a políticas sociales.

1. En relación con el establecimiento de los objetivos a los que se refiere el artículo 27, transcurrido un año desde la entrada en vigor de esta ley sin que las Administraciones territoriales competentes hayan establecido marcos temporales y metas específicas, 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.

2. Con objeto de asegurar el cumplimiento de los objetivos de incremento del parque de viviendas destinadas a políticas sociales a los que se refiere el apartado anterior y evaluar la adecuada financiación de las actuaciones señaladas en la letra c) del artículo 27.2, las Administraciones territoriales competentes, de conformidad con lo previsto en su normativa reguladora, deberán

determinar con carácter anual las cantidades invertidas y el grado de avance en la consecución de los referidos objetivos.

Esta disposición introduce una serie de objetivos en relación con el parque de vivienda destinado a políticas sociales, que, según el apartado III del preámbulo, «operará en defecto de marcos temporales y metas específicas definidas por parte de las administraciones territoriales competentes».

El **apartado 1** de la disposición impone de manera implícita a las Administraciones territoriales competentes el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley para establecer esos «marcos temporales y metas específicas». Si no se establecen los marcos y metas indicados en el plazo señalado, se impone como «referencia general» el compromiso de alcanzar, en el plazo de veinte años, un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20 por ciento respecto al total de hogares que residen en los municipios donde se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado.

Debe indicarse que este apartado es algo confuso, puesto que su contenido se pone «en relación con el establecimiento de los objetivos a los que se refiere el artículo 27», y la única parte de este artículo que menciona la palabra «objetivos» es el párrafo segundo de su apartado 1, sobre los planes estatales de vivienda, en que tales objetivos deberían establecerse por el Estado (el párrafo mencionado no se cuestiona en este recurso, tal como se ha indicado en el análisis correspondiente).

Con todo, la disposición transitoria segunda alude a los objetivos (o «marcos y metas») que deben establecer las «Administraciones territoriales competentes», con lo que parece referirse a las autonómicas y, en su caso, a las locales. Puede decirse, por tanto, que la disposición «refuerza» el contenido obligatorio del artículo 27 hacia esas Administraciones, ya que «interpreta» que el precepto les impone establecer objetivos o «marcos o metas».

Por su parte, el **apartado 2** añade que, para asegurar el cumplimiento de los objetivos y evaluar la adecuada financiación de la adquisición de vivienda social a que se refiere el artículo 27 (la disposición menciona la letra c del artículo 27.2, pero el apartado 2 no está dividido en letras), las Administraciones territoriales competentes, de conformidad con lo previsto en su normativa reguladora, deberán determinar con carácter anual las cantidades invertidas y el grado de avance en la consecución de los objetivos.

En consecuencia, se amplían nuevamente las obligaciones de las Administraciones territoriales competentes (ciertamente, «de conformidad con lo previsto en su normativa reguladora»), en este caso respecto a las previsiones presupuestarias anuales y la evaluación del cumplimiento de los objetivos.

La argumentación desarrollada para considerar que los apartados 1, párrafo tercero, 2 y 3 del artículo 27 vulneran la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda atribuida por el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (apartado II.6), sirven para llegar a la misma conclusión en el caso de la disposición transitoria segunda en su integridad, que, como se ha visto, amplía las obligaciones que el mencionado precepto impone a las Administraciones competentes, en un sentido que no puede tener cobertura en los artículos 149.1.1 y 149.1.13, puesto que esos mandatos a las Administraciones competentes carecen de relación directa e inmediata con el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución, y tampoco pueden considerarse «líneas directrices» o «criterios globales de ordenación» del sector de la vivienda (STC 152/1988, FJ 1).

En cuanto a la consecuencia de la falta de determinación de objetivos en el plazo de un año que establece el apartado 1 (que se concreta en «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»), ciertamente es una

directriz, pero que actúa con carácter supletorio ante la inactividad de la instancia competente, lo cual no solo supone desconocer la doctrina constitucional acerca de la supletoriedad del derecho del Estado (a la que ya se ha hecho referencia en el apartado I. 3), sino que también elimina cualquier pretensión de generalidad, lo que impide el amparo del artículo 149.1.13 de la Constitución. Finalmente, los reparos ya expresados sobre la procedencia de invocar el artículo 149.1.1 se deben mantener en cuanto al objetivo introducido por la disposición con carácter supletorio, que carece de relación directa con el ejercicio del derecho.

En consecuencia, a criterio de esta parte, la disposición transitoria segunda de la Ley 12/2023 vulnera la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda que le atribuye el artículo 137.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y, por ello, es inconstitucional.

II.9. Disposición final séptima. Títulos competenciales

Como se ha ido indicando a lo largo de este escrito, el apartado 1 de la disposición final séptima ampara los preceptos de la Ley en los títulos competenciales de los artículos 149.1.1 y 149.1.13, con las excepciones de los artículos que se mencionan en el apartado 2, amparados en otros títulos competenciales.

Habida cuenta que todos los preceptos que en este escrito se han considerado contrarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña no se hallan citados en el apartado 2 de la disposición final séptima, debe deducirse que esta disposición pretende ampararlos en los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución, lo que se ha ido rebatiendo en las alegaciones que anteceden.

El Tribunal Constitucional ha sostenido que este tipo de disposiciones no tienen carácter autónomo, sino que se vinculan a la impugnación de los preceptos previamente examinados (STC 36/2021, de 18 de febrero, FJ 1).

En consecuencia, a criterio de esta parte, el apartado 1 de la disposición final séptima de la Ley 12/2023 es inconstitucional en la medida en que lo son los preceptos que se amparan en los títulos habilitantes que en él se contienen y que en este escrito se han considerado contrarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña y, por ello, a la Constitución.

Por todo ello, al Tribunal Constitucional

Solicita

Que, teniendo por presentado este escrito con los documentos adjuntos, se sirva admitirlo y en sus méritos tener por interpuesto en tiempo y forma, en la representación ostentada, recurso de inconstitucionalidad contra los artículos y las disposiciones de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, indicados al principio de este escrito, tener por formuladas las anteriores alegaciones y, previos los trámites pertinentes, dictar en su día sentencia por la que se declare la inconstitucionalidad y la nulidad de dichos preceptos, por ser contrarios al ordenamiento constitucional.

Barcelona para Madrid, a uno de septiembre de 2023

Albert Capelleras González, letrado del Parlamento de Cataluña

4.90. Règim interior

4.90.10. Càrrecs i personal

Nomenament del secretari general

ACORD

Mesa del Parlament, 04.09.2023

Mesa del Parlament

La Mesa del Parlament, a proposta de la presidenta, de conformitat amb el que estableix l'article 249.2 del Reglament del Parlament acorda nomenar el lletrat Albert Capelleras González secretari general del Parlament de Catalunya, amb efectes del dia de la publicació d'aquest acord al BOPC.

Palau del Parlament, 4 de setembre de 2023

El secretari primer, Ferran Pedret i Santos; la presidenta, Anna Erra i Solà
