



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 5/2015, de 20 d'abril,
sobre el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures
extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges
provinents de processos d'execució hipotecària**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, sobre el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària (DOGC núm. 6839, de 26 de març de 2015).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 1 d'abril de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. núm. 4704) un escrit de la presidenta del Parlament de Catalunya, de la mateixa data, en què es comunicava al Consell, per mitjà de la Resolució de la presidència del Parlament d'1 d'abril, i de conformitat amb els articles 16.1.c i 23.c de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, l'admissió de la sol·licitud de dictamen presentada el mateix 1 d'abril de 2015 per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, en relació amb l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària, i d'una manera especial dels apartats u i tres de l'article 1, i els articles 2 i 4.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 7 d'abril de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, segons el que preveuen els articles 24 i 25.1 de la seva Llei, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el conseller senyor Francesc de Paula Caminal Badia.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartats 4 i 5, de la seva Llei reguladora, va acordar adreçar-se als sol·licitants, al Parlament, a tots els grups parlamentaris i també al Govern, a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 10 d'abril de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4714) un escrit tramès pel Parlament, que adjuntava la documentació relativa a la tramitació presentada pel Govern, que va entrar al Registre del Parlament el dia 26 de març de 2015, següent: Memòria general elaborada pel secretari d'Habitatge i Millora Urbana; Informe jurídic de l'Assessoria Jurídica del Departament de Territori i Sostenibilitat; Informe de destinació de crèdit de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya; Memòria econòmica de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya; Informe de la Direcció General de Pressupostos, i Informe de la Intervenció General.

5. En data 14 d'abril de 2015 es va rebre en el Registre del Consell (Reg. núm. 4725) un escrit de la vicepresidenta del Govern de la Generalitat que adjuntava com a documentació complementària un «Informe sobre la sol·licitud de Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries al Decret llei 1/2015, de 14 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària», elaborat per l'Assessoria Jurídica del Departament de Territori i Sostenibilitat.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 20 d'abril de 2015.

F O N A M E N T S J U R Í D I C S

Primer. L'objecte del Dictamen

Com hem exposat en els antecedents, se sol·licita el parer d'aquest Consell sobre el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de l'execució

hipotecària (en endavant, Decret Llei 1/2015), i d'una manera especial dels apartats u i tres de l'article 1, i els articles 2 i 4.

Així, per tal de delimitar amb precisió l'objecte del present Dictamen, cal que fem referència primerament a la finalitat i el contingut de l'esmentat Decret Llei, així com al context normatiu en el qual s'insereix. En segon lloc, avançarem els dubtes dels sol·licitants i els fonaments en què es basen. A l'últim, exposarem l'estructura que seguirà aquest dictamen.

1. Segons el preàmbul de la norma, la finalitat que persegueix és solucionar, al més aviat possible, la problemàtica, cada cop més agreujada, que plantegen els milers d'habitatges de Catalunya que han anat adquirint les entitats financeres per la via d'adjudicació judicial o altres mecanismes convencionals, dispersos en tot el territori però sovint concentrats en barris amb dificultats de cohesió social on la crisi ha tingut un impacte més important. Així, davant d'aquest parc d'habitatges, que presenta diverses situacions, com ara que estan ocupats per antics propietaris sense títol jurídic o de forma irregular o que estan buits perquè no s'adeqüen als requeriments mínims per a la seva habitabilitat, la regulació del Decret Llei pretén afavorir la mobilització de tots aquests immobles, facilitar el dret d'accedir a un habitatge digne i a romandre-hi, en règim de lloguer i, en definitiva, destinar-los a un ús en concordança amb la funció social de la propietat que tenen constitucionalment atribuïda.

D'acord amb això, es modifiquen i afegixen alguns preceptes de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (art. 15.2 i nova disp. add. vint-i-quatrena) i s'incorporen un seguit de mesures concretes. En aquest sentit, cal fer referència a la creació i la regulació del funcionament d'un registre administratiu per obtenir la informació relativa als habitatges buits i als ocupats sense títol habilitant, que dependrà de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (art. 1.dos i .tres i disp. add. primera i segona); la

regulació dels drets de tanteig i retracte de les administracions públiques catalanes respecte de les transmissions dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, en les àrees de demanda residencial forta i acreditada delimitades en els plans corresponents (art. 1.u i 2); l'establiment d'una nova infracció greu en matèria de qualitat del parc immobiliari, per la no-realització de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges abans esmentats, sancionable amb una quantia d'entre 3.000 i 90.000 euros (art. 3), i, finalment, la previsió de l'execució forçosa de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels dits habitatges, mitjançant execució subsidiària a càrrec dels titulars, que pot acabar amb l'expropiació temporal de l'usdefruit (art. 4).

A l'últim, el Decret llei preveu un règim transitori per a la comunicació de les dades corresponents mentre no estigui en funcionament el Registre d'habitatges buits i habitatges ocupats sense títol habilitant, i disposa que les mesures previstes en els articles 2 i 4 tenen caràcter temporal, de manera que només es podran exercir dins del termini dels sis anys següents a la seva entrada en vigor, com també és vigent només per a aquest període la mesura sancionadora regulada a l'article 3 (disp. final primera). Finalment, la vigència de la norma es preveu per a l'endemà de la seva publicació, llevat de l'article 3, que entra en vigor al cap de sis mesos de la publicació esmentada (disp. final segona).

2. Per tal de contextualitzar normativament el Decret llei objecte de dictamen, no podem obviar que la regulació de l'habitatge ha donat lloc a una gran profusió normativa estatal i de la Generalitat. Si ens cenyim exclusivament a la normativa autonòmica, cal que mencionem la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, especialment modificada en la nova disposició legal que analitzem, concretament els articles 15, 51,

87 a 91, 124.1 i 134 a 136, i també l'article 12, que defineix el Pla territorial sectorial d'habitatge com el marc orientador per a l'aplicació a tot el territori de Catalunya de les polítiques que estableix aquesta Llei, que ha estat desenvolupat pel Decret 75/2014, de 27 de maig. També cal fer esment al Decret 141/2012, de 30 d'octubre, pel qual es regulen les condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat. I, en l'àmbit concret de l'urbanisme, el Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme, particularment, el capítol IV del títol V referent als drets de tanteig i retracte i el Decret 64/2014, de 13 de maig, pel qual s'aprova el Reglament sobre protecció de la legalitat urbanística.

Per la seva banda, i en el vessant organitzatiu, cal fer notar que la Llei 13/2009, de 22 de juliol, atribueix a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya l'execució i gestió de les polítiques d'habitatge competència de la Generalitat.

Quant a la normativa que pot enquadrar col·lateralment la norma examinada, podem fer citació del títol VI, dels drets reals limitats, capítols I, el dret d'usdefruit, VIII, els drets d'adquisició, i IX, els drets reals de garantia, de la Llei 5/2006, de 10 de maig, del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals.

Pel que fa a l'execució forçosa de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges, cal atènyer-se al que disposa la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú. Així mateix, en relació amb l'instrument d'expropiació forçosa, podem mencionar, com a normativa estatal, la Llei de 16 de desembre de 1954, d'expropiació forçosa, i el Decret de 26 d'abril de 1957, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei d'expropiació forçosa. I com a autonòmica, la Llei 9/2005, de 7 de juliol, del Jurat

d'Expropiació de Catalunya, i el Decret 120/2009, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el seu Reglament.

Per acabar, hi ha dues mocions del Parlament de Catalunya que és convenient mencionar: la primera és la Moció 66/X, de 5 de desembre de 2013, sobre les polítiques per garantir el dret a l'habitatge i al real·lotjament de famílies desnonades, i la segona és la Moció 93/X, de 27 de març de 2014, sobre les polítiques d'habitatge, esmentada expressament en el preàmbul, en la qual s'insta el Govern a «[c]ompel·lir la Societat de Gestió d'Actius Procedents de la Reestructuració Bancària (Sareb) i altres entitats financeres propietàries d'immobles a identificar amb precisió i claredat tots els habitatges de què disposen a Catalunya» (apt. 1.b); així mateix a «[p]otenciar i dinamitzar la Mesa de valoració per a l'adjudicació d'habitatges per a situacions d'emergències econòmiques, socials i altres casos amb necessitats especials de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya» (apt. 2.d); com també a «[c]rear el registre d'habitatges desocupats de Catalunya» (apt. 2.f).

3. Els diputats sol·licitants manifesten dubtes, d'una banda, sobre tot el Decret llei en relació amb l'existència del pressupòsit habilitant establert a l'article 64 EAC, i, de l'altra, com hem dit, sobre els apartats u i tres de l'article 1, i els articles 2 i 4.

Atès que la descripció del contingut dels preceptes, com també la dels motius que fonamenten els dubtes en els sol·licitants, es durà a terme de manera extensa en el fonament jurídic corresponent, pertoca que aquí en fem només una al·lusió breu.

Pel que fa als preceptes qüestionats, l'article 1, apartat u, afegeix un segon paràgraf a l'apartat 2 de l'article 15 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, en relació amb les àrees de tanteig i retracte. L'article

1, apartat tres, afegeix una nova disposició addicional vint-i-quatrena a la Llei 18/2007, que preveu la creació del Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant. L'article 2 fixa les condicions d'exercici dels drets de tanteig i retracte. A l'últim, l'article 4 tracta l'execució forçosa de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges i preveu, entre d'altres qüestions, que l'Administració pugui acordar «l'expropiació temporal de l'usdefruit».

Quant als motius que formula l'escrit de sol·licitud, i respecte del pressupòsit habilitant, els diputats sol·licitants qüestionen que concorrin en la norma examinada l'element del caràcter extraordinari de la necessitat i l'element de la urgència. En el supòsit de la necessitat extraordinària, perquè, en la seva opinió, la mateixa norma reconeix que aquesta situació «s'arrossega des de l'any 2007» i perquè els motius que s'al·leguen en el preàmbul de la norma no responen a l'exigència d'una situació fàctica imprevista i imprevisible; una altra cosa és, a criteri dels sol·licitants, que les mesures previstes no hagin tingut l'efecte esperat, cosa que en cap cas pot justificar l'adopció d'un decret llei. Pel que fa a la urgència, sostenen que l'argumentació que es fa en la Memòria que en aquest moment la tramitació parlamentària no podria culminar en la present legislatura no té fonament perquè «l'eventual finiment avançat de la legislatura s'ha de considerar com una "valoració predictiva" per la qual cosa "[h]a de ser rebutjada als efectes de l'examen de constitucionalitat de la norma"».

Així mateix, la sol·licitud afegeix que «[l]a imposició de limitacions d'un dret constitucional o d'obligacions a un propietari legítim per causa del *modus* d'adquisició del bé suposa una ingerència per part de la Generalitat en les competències de l'Estat [...] que, eventualment, requeriria d'una llei orgànica aprovada per les Corts Generals».

Respecte de la part dispositiva del Decret Llei, i en relació amb els articles 1, apartat u, i 2, apartat 1, els sol·licitants consideren que els drets de tanteig i retracte invocats no poden fer-se extensius a habitatges que no reuneixin la condició de protecció pública, com tampoc poden ser imposats de forma retroactiva; ambdues qüestions els porten a considerar que són contraris als principis de seguretat jurídica i irretroactivitat de les disposicions restrictives de drets individuals garantits per l'article 9.3 CE.

Igualment, en relació amb l'article 1, apartat 3, i l'article 4, que es tracten conjuntament, addueixen que la Generalitat no té habilitació legal «per exigir que els béns adquirits per via de l'adjudicació en un procediment d'execució hipotecària compleixin requisits d'habitabilitat». A més, les obligacions dels articles esmentats «comporten la introducció d'un tracte desigual dels propietaris que han adquirit la propietat per aquesta via respecte dels que l'han adquirit per qualsevol dels altres *modus* d'adquisició previstos a la Llei», cosa que conculca l'article 14 CE.

Finalment, amb caràcter general, sostenen que la Generalitat no és competent per introduir nous requisits processals per a l'adquisició de la propietat per la via de l'adjudicació en un procediment d'execució hipotecària.

4. Per tal de donar resposta adequada a la sol·licitud, en el fonament jurídic segon analitzarem el compliment del pressupòsit habilitant i dels límits materials de l'article 64.1 EAC per part del Decret Llei 1/2015; seguidament, en el fonament jurídic tercer examinarem la constitucionalitat de l'article 1.tres i, a continuació, en el fonament jurídic quart, i per raó de la unitat de la matèria, estudiarem si els articles 1.u i 2 respecten la norma fonamental. Finalment, en el fonament jurídic cinquè examinarem l'adequació a la Constitució i a l'Estatut de l'article 4.

Segon. El compliment pel Decret Llei 1/2015 del pressupòsit habilitant i dels límits materials de l'article 64.1 EAC

En el present fonament jurídic abordarem la qüestió relativa al compliment per part del Decret Llei 1/2015 dels requisits que prescriu l'article 64.1 EAC, concretament en allò relatiu al pressupòsit habilitant de la situació de necessitat extraordinària i urgent. Així mateix, tot i que de manera succinta, en la mesura que no ens és demanat de forma expressa, completarem la nostra anàlisi amb una breu referència de la seva eventual adequació als límits materials que també estableix la Llei institucional bàsica catalana.

Els sol·licitants del dictamen, en els termes que ja han estat exposats en el fonament jurídic anterior, sustenten els seus dubtes al voltant de dues qüestions principals que els duen a negar la concurrència de les condicions exigides per l'Estatut per habilitar al Govern per exercir la potestat legislativa extraordinària i provisional. D'una banda, neguen l'existència d'una causa imprevisible que justifiqui l'adopció de la norma amb rang de llei, en la mesura que, segons diuen, les característiques que afecten el mercat immobiliari per raó de la crisi econòmica es remunten a l'any 2007. I, de l'altra, argumenten que l'eventual exhauriment anticipat de la legislatura en cap cas pot ser al·legat com un motiu que empari la urgència ex article 64.1 EAC.

Un cop exposat sintèticament el punt de partida del raonament que desenvoluparem, ens pertoca identificar el cànon d'estatutarietat aplicable. Respecte de la seva configuració doctrinal, atès que es tracta d'una qüestió recurrent en la nostra funció consultiva, i sens perjudici de la seva exposició concreta amb motiu de l'examen del Decret Llei que durem a terme a continuació, ens és suficient, en aquest punt, de remetre'ns als nostres darrers dictàmens. En concret, hem de fer referència a la síntesi més recent

continguda en el DCGE 15/2014, de 3 de juliol (FJ 2), així com també als pronunciaments recollits en els DCGE 16/2014, d'11 de juliol; 17/2013, de 15 de novembre; 16/2013, de 15 de novembre; 14/2013, de 15 d'octubre; 4/2013, de 7 de maig; 2/2012, de 16 de gener; 1/2012, de 10 de gener, i 7/2010, de 22 d'abril.

Dit això, estem en condicions d'analitzar el preàmbul de la norma i la Memòria justificativa que acompanyava el projecte inicial (art. 36 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern), atès que, d'acord amb els criteris de l'abans citada doctrina consultiva i de la jurisprudència constitucional (per totes, STC 48/2015, de 5 de març, FJ 4), aquests són els documents determinants a l'hora d'identificar la concurrència dels elements integrants del pressupòsit habilitant.

1. En primer lloc, avaluarem l'existència d'una justificació expressa, suficient i raonada sobre la necessitat extraordinària de dictar una norma amb rang de llei d'aquestes característiques, en lloc d'exercir la potestat legislativa ordinària que correspon al Parlament. El preàmbul del Decret Llei, així com la Memòria indicada, argumenten la finalitat del Decret Llei en la necessitat d'aprovar determinades mesures adreçades a intervenir, de manera immediata, en el parc d'habitatges provinent de processos judicials o d'altres mecanismes convencionals, propietat d'entitats financeres i de grans tenidors d'habitatges, per tal de posar-los a disposició d'un futur ús social en el marc de la corresponent política pública.

La necessitat d'intervenció extraordinària i urgent derivaria, segons el mateix preàmbul, de l'evolució que està patint l'esmentada tipologia de béns immobles, localitzats en zones d'intensa concentració demogràfica i característiques socioeconòmiques de vulnerabilitat. Concretament, la norma s'adreça potencialment a una important bossa de productes immobiliaris que, en l'actualitat, són gestionats per entitats financeres que els han adquirit per

via d'execució hipotecària o per dació en pagament, les quals han iniciat una dinàmica sobrevinguda de vendes significatives a diferents inversors internacionals. Així, aquests habitatges, més enllà de la particularitat de la seva ubicació territorial en àrees d'elevada i acreditada demanda residencial, presenten un conjunt de problemàtiques, com ara el fet d'estar buits o desocupats i en fase de degradació física pel que fa a la seva habitabilitat o bé, en determinats supòsits, de mantenir en el seu interior els propietaris o llogaters originaris malgrat no disposar del corresponent títol de propietat o d'ús. Sobre l'esmentada situació, resulta prou il·lustrativa la citació del següent paràgraf del preàmbul:

«La Generalitat ha pogut inspeccionar un total de 1.258 habitatges propietat de les entitats financeres, i de les inspeccions efectuades en aquests habitatges resulta que en un 65 % dels casos dels habitatges que es constata que estan efectivament buits, és necessari dur a terme obres d'adequació a les condicions i als requisits d'habitabilitat. La no-execució d'aquestes obres està suposant un obstacle molt important per a la mobilització d'aquests habitatges i en aquests moments la posició dels grans tenidors d'habitatges és la de no executar aquestes obres, fet que genera un increment exponencial del problema quan aquests tenidors van adquirint més i més habitatges.»

Amb relació a la dinàmica de grans operacions de compravenda que s'estan produint en el mercat d'aquest tipus d'immobles, resulta rellevant l'esment a les dades que aporta la Memòria, i concretament les relatives a:

«l'anunciada transmissió d'una cartera de préstecs, amb un valor nominal de quasi 6.400 milions d'euros, que Catalunya Caixa ha compromès amb el fons de titulització d'actius americà Blackstone. Aquesta operació va ser comunicada per Catalunya Caixa a la Comissió Nacional del Mercat de Valors (CNMV) el 17 de juliol de 2014. El valor real de l'operació és d'uns 4.200 milions d'euros, equivalent al valor en llibres dels crèdits cedits, segons la descripció de l'operació al web de Catalunya Caixa. Tenint en compte un

promig per hipoteca de 120.000 euros, l'operació descrita podria afectar uns 50.000 béns immobles, en el conjunt de l'Estat espanyol, dels quals més d'un 80 per cent correspondrien a habitatges la qual cosa ens donaria una xifra d'uns 40.000 habitatges en mans d'un fons d'inversió que ha de buscar la rendibilitat immediata de la inversió».

I, respecte d'aquesta mateixa qüestió, cal fer referència també a l'Informe del Departament de Territori i Sostenibilitat, tramès a aquest Consell el dia 14 d'abril, com a documentació complementària i en desenvolupament de la citada Memòria, que conté detalls de la situació que ara s'examina, que poden ser il·lustratius. Així, fent remissió a la comunicació de Catalunya Banc, SA a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, de data 10 d'abril de 2015, que també s'adjunta, s'explicita que l'operació financera abans esmentada, prevista per al 15 d'abril, a part de traspasar milers de préstecs, inclou la transmissió de nou-cents quatre habitatges, ubicats en els setanta-dos municipis catalans amb demanda residencial acreditada, els quals restarien subjectes als drets de tanteig i retracte de l'Administració de la Generalitat. D'altra part, s'apunta, com a possibilitat factible a curt termini, que altres entitats financeres duguin a terme properament altres operacions de transmissió de similars característiques.

Tenint en compte aquestes dades i la caracterització exposada del parc immobiliari afectat, és raonable deduir que en resulta una situació d'evident interès social i públic des de la perspectiva de les polítiques d'habitatge que són competència de la Generalitat ex article 137 EAC, que coadjuven a garantir el dret d'accés de les persones a un habitatge digne d'acord amb el mandat estatutari establert als articles 26 i 47 EAC.

Respecte del retret dels sol·licitants, efectivament, el context de crisi econòmica, com és el cas de la que s'està patint d'ençà de l'any 2007, per si sol no és causa suficient per emparar el recurs a la figura del decret llei.

Sobretot quan aquest tipus de conjuntura manifesta un recorregut que s'estén al llarg del temps, amb una durada de diversos anys (DCGE 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5, i 16/2013, de 15 de novembre, FJ 3). Si fos així, i s'admetés aquest marc fàctic com a justificació suficient del pressupòsit habilitant, certament s'estaria avalant un ús abusiu d'una potestat excepcional que conculcaria el seu sentit acotat i restringit segons exigeix l'Estatut i la jurisprudència constitucional dictada amb motiu de l'article 86 CE que, en aquest aspecte formal, resulta traslladable al supòsit de la norma catalana.

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

La determinació de la necessitat per part dels poders públics, com hem reiterat en la nostra doctrina (per tots, DCGE 15/2014, FJ 2), acollint en bona mesura la jurisprudència constitucional (STC 31/2011, de 17 de març, FJ 6, entre d'altres) correspon, amb un marge de discrecionalitat raonable, a l'òrgan que exerceix la direcció política, i la funció de control d'aquest Consell s'ha de limitar a verificar que els motius són suficientment explícits, raonats i mancats d'aparença d'arbitrarietat (DCGE 6/2012, d'1 de juny, FJ 2, i 11/2012, de 22 d'agost, FJ 5, entre d'altres).

A més, a efectes de l'examen i la garantia que ens correspon exercir, hem de recordar que el pressupòsit habilitant d'una norma legal d'origen governamental, pel que fa a l'apreciació de la necessitat extraordinària, no equival a l'exigència d'una situació inequívocament imprevisible. Tal com ha indicat en diverses sentències el Tribunal Constitucional, i com també recullen els nostres pronunciaments (per tots, DCGE 6/2012, FJ 2), l'existència d'una necessitat urgent i imperiosa d'intervenir, en una conjuntura econòmica problemàtica i canviant, resulta suficient, quan així ho aconsella l'interès públic, per avalar una intervenció normativa mitjançant decret llei, sempre, òbviament, que es justifiqui degudament segons els paràmetres constitucionals.

A tall d'exemple, podem esmentar la STC 39/2013, de 14 de febrer, que, amb motiu del Reial decret llei 4/2006, de 24 de febrer, pel qual es modifiquen les funcions de la Comissió Nacional d'Energia, argumentava, en relació amb l'acreditació de l'existència del pressupòsit habilitant, que:

«En cambio, con arreglo a nuestra doctrina no podemos aceptar el argumento de que las operaciones de concentración en el sector energético no eran imprevisibles o se habían planteado en otras ocasiones en los años anteriores, pues "la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno" (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6)» (FJ 8 i, en el mateix sentit, STC 183/2014, de 6 de novembre, FJ 6).

En conseqüència, i d'acord amb l'argumentació exposada, considerem que es dóna una situació de necessitat extraordinària com a element integrant del pressupòsit habilitant del Decret llei 1/2015, que estem examinant.

2. Tot seguit, analitzarem si l'element de la urgència, entès com a exigència que impossibilita la tramitació de la norma amb rang de llei pel procediment legislatiu ordinari per tal d'evitar el perjudici o els possibles obstacles que afectarien o impedirien l'assoliment dels seus objectius en cas de recórrer en primera instància a la via parlamentària, s'acompleix en el Decret llei objecte del nostre estudi.

En primer lloc, tractarem l'argument esmentat per la Memòria del possible exhauriment de la legislatura com a conseqüència de l'eventual convocatòria anticipada de les eleccions al Parlament. Certament, i en el mateix sentit que raonen els diputats sol·licitants del dictamen, un fet conjuntural, ni que arribi a produir-se, no pot operar com a justificació d'un supòsit d'urgència. Com resulta evident, a efectes del seu examen d'estatutarietat, el Govern no pot emparar-se en una futura circumstància de naturalesa preventiva o prospectiva per donar cobertura a l'ús de la seva potestat legislativa excepcional. Altrament, aquesta actuació constituïria la desnaturalització d'un supòsit previst exclusivament per a situacions que, per la seva caracterització fàctica, generalment sobrevinguda, necessiten una normativa immediata en bé de l'interès públic. Condició aquesta que, com és obvi, resulta ben distinta i incompatible amb el possible recurs per fer front a eventuais contextos derivats de decisions o motivacions estrictament polítiques, les quals, malgrat estar recollides en l'ordenament institucional estatutari, no troben encaix en l'article 64.1 EAC.

Un cop descartat aquest possible motiu de la urgència, una consideració diferent ens mereix l'argumentació sobre el requeriment d'intervenció immediata per tal de donar resposta a una situació d'evident contingut social que exigeix una acció urgent que no pot ser postergada els mesos necessaris per a la seva tramitació per la via parlamentària ordinària.

Respecte d'aquesta necessitat, segons el nostre criteri, hi ha dos arguments, suficientment raonables i convenientment explicitats, que justifiquen la urgència que demana l'article 64.1 EAC.

Per una banda, la progressiva intensificació de la situació de necessitat extraordinària descrita en l'apartat anterior, que afecta col·lectius i barris que es troben instal·lats en una evident precarietat amb relació a les polítiques d'habitatge. És a dir, l'augment del parc d'immobles provinents dels processos d'execució hipotecària, una part important dels quals es troba en deficientes condicions d'habitabilitat i no és susceptible de ser ocupat, així com els minsos resultats dels acords i els convenis signats amb les entitats financeres que en són propietàries, han dut els esdeveniments, segons les dades que reflecteixen els documents de l'expedient i el raonament de la norma mateixa, a un punt que aconsella una primera resposta de xoc que no admet més dilacions.

Una constatació, aquesta darrera, que adquireix la seva motivació definitiva d'urgència quan es posa en relació amb les transmissions massives i sobrevingudes de compravenda, que actualment es troben en curs amb diversos fons d'inversió. La informació que incorpora la documentació que acompanya el Decret llei —com hem mencionat també en l'epígraf anterior i a la qual ens remetem— assenjala que tan sols una operació especulativa d'aquestes pot arribar a afectar gairebé un miler d'habitatges, de les característiques indicades, en zones de Catalunya amb demanda residencial acreditada i amb dificultats de cohesió social.

Amb relació a la urgència, a més, hem d'afegir que la mitjana de tramitació dels projectes de llei en el Parlament, d'ençà de la reforma del seu Reglament l'any 2005, supera amb escreix el termini que previsiblement requeriria una tramitació pel procediment d'urgència, en les seves distintes variants (art. 96 del Reglament del Parlament). Fet que, amb independència

d'un càlcul temporal més o menys ampli, es manifesta incompatible amb la possibilitat que el Govern pogués comptar amb els instruments normatius necessaris, com els previstos en el Decret Llei, per intervenir en les dinàmiques descrites, que estan afectant aquesta part del parc d'habitatges català i que incrementen exponencialment els problemes per accedir a l'habitatge en un entorn urbà adequat.

En tot cas, el paquet de mesures que preveu la norma provisional que examinem, inclosos els procediments per incidir en l'adequació dels habitatges buits per tal de destinar-los a un futur ús social, parteix de la premissa inherent a la finalitat que persegueix el Decret Llei, com és la necessitat de la mobilització immediata, en les seves diferents fases i circumstàncies, d'aquesta tipologia d'immobles adquirits per les entitats financeres per la via d'adjudicació judicial o altres mecanismes convencionals, i que se situen tots en municipis considerats àrees de demanda residencial forta i acreditada amb dificultats socials per accedir a l'habitatge o romandre-hi.

3. El darrer element que ens pertoca analitzar del pressupòsit habilitant consisteix en l'exigència de la congruència o la correspondència entre les mesures de la norma i l'objectiu per al qual ha estat aprovada. Sens perjudici de l'anàlisi que realitzarem del contingut de cadascuna, en els següents fonaments jurídics, amb relació al seu enjudiciament de constitucionalitat des d'altres perspectives, en aquest apartat ens resulta suficient connectar la naturalesa de les mesures adoptades amb la finalitat perseguida.

I en aquest sentit, hem de dir, a grans trets, que els quatre tipus de mesures que preveu el Decret Llei 1/2015 que són: els drets de tanteig i retracte de l'Administració de la Generalitat, amb vista a possibilitar que les famílies residents en aquests habitatges puguin romandre-hi en règim de lloguer (art. 2); l'establiment d'una nova infracció greu en matèria de qualitat del parc

immobiliari en cas de no-execució de les obres necessàries per al compliment de les condicions d'habitabilitat (art. 3); l'execució forçosa de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges, per tal que no restin fora de l'opció de ser ocupats (art. 4), i el deure de comunicació a la Generalitat relatiu als habitatges buits i ocupats sense títol habilitant, amb la creació del consegüent registre administratiu (art. 1 i disp. add. primera i segona), manifesten una evident i inqüestionable relació amb l'objectiu comú d'intentar mobilitzar el parc d'habitatges de Catalunya que reuneix les condicions detallades en el present fonament jurídic, d'acord amb les finalitats de les polítiques socials públiques en aquest àmbit sectorial.

Arribats a aquest punt, i un cop exposats els arguments anteriors, només ens resta concloure sobre el compliment del pressupòsit habilitant del Decret Llei 1/2015. Així, seguint els motius raonats en els apartats precedents, i partint de la base, com també hem assenyalat anteriorment, que en darrera instància l'apreciació política de l'oportunitat correspon al Govern sempre que respecti les condicions exigides estatutàriament, considerem que el Decret Llei 1/2015 reflecteix suficientment una argumentació explícita i raonada del perquè de la seva aprovació. D'aquesta manera, al nostre parer, la norma supera el test de revisió formal que ens correspon dur a terme i que substancialment s'adreça, també segons criteri de la jurisprudència constitucional, a descartar un ús abusiu o arbitrari de la potestat normativa excepcional conferida al Govern per l'article 64.1 EAC.

4. Com a últim aspecte d'aquest fonament jurídic, tal com hem indicat al seu inici, farem un breu esment als límits materials del Decret Llei ex article 64.1 EAC. Així, malgrat que la sol·licitud de dictamen no qüestiona aquest aspecte de la norma que estem examinant, indirectament sí que hi faria al·lusió, en la mesura que denuncia la manca del caràcter de llei orgànica perquè el seu contingut podria afectar el dret constitucional a la propietat (art. 33 CE).

Quant a aquesta qüestió, en primer lloc hem de fer referència a les exclusions de l'abast material del decret llei que estableix l'article 64.1 EAC. I, un cop analitzats l'objecte i els preceptes que integren el Decret llei 1/2015, hem de concloure, sense gaire dificultat, que no conté cap regulació que pugui ser subsumida en algun dels supòsits que preveu l'esmentada norma estatutària, incloses les matèries pròpies de les lleis de desenvolupament bàsic ex article 62 EAC, ni tampoc constitueix un possible cas de desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut.

Dit això, ens hem de referir necessàriament als límits que la Constitució, en l'article 86.1, prescriu respecte dels drets, els deures i les llibertats dels ciutadans regulats en el seu títol I. Com veurem més àmpliament en els fonaments jurídics següents, la norma amb rang de llei que estem examinant incorpora un contingut, principalment en els articles 2 i 4, que pot ser considerat com a limitatiu del dret a la propietat. Ara bé, la figura del decret llei no ha de ser entesa de manera tan restrictiva que impedeixi la seva actuació com a instrument normatiu apte per donar resposta a les perspectives canviants de la vida actual (STC 329/2005, de 15 de desembre, FJ 8). Tanmateix, quan afecti els precitats drets constitucionals haurà de respectar el límit infranquejable dels elements essencials del seu règim general, sense alterar-lo ni modificar-lo de manera que no s'innovi en la configuració que el fa recognoscible com a tal. La modulació i la concreció de l'abast i el rigor de l'acotament, pel que fa a la intervenció del Govern mitjançant la seva potestat legislativa excepcional, també variarà, ha recordat el Tribunal Constitucional, segons la naturalesa i, fins i tot, la ubicació sistemàtica del dret en el text constitucional, dins de les diverses seccions i els capítols del títol I. En aquest sentit, hem de recordar que el dret a la propietat se situa en la secció segona del capítol I, del títol I de la Constitució (art. 33 CE) i que, segons la jurisprudència constitucional, no té la naturalesa de dret fonamental i, per tant, no li resulta aplicable la reserva de llei orgànica (art. 81.1 CE).

Doncs bé, d'acord amb aquest cànon (que ja vam exposar, més àmpliament, en el DCGE 5/2012, de 3 d'abril, FJ 2), si considerem que el Decret Llei 1/2015 no constitueix una regulació que desenvolupi o afecti els elements essencials del dret subjectiu, podem concloure que el requeriment formal d'una llei esdevé innecessari. En altres paraules, les previsions que contenen els articles 2 i 4 no són susceptibles de ser valorades com una modificació del règim general del dret a la propietat sinó que, malgrat comportar una limitació temporal i puntual de l'ús i gaudi dels immobles, essencialment consisteixen en un seguit de tècniques d'intervenció adreçades a garantir la funció social de la propietat i la millor realització dels interessos públics en el sector de l'habitatge. Per aquesta raó, la seva inclusió en el tipus del Decret Llei no presenta problemes d'adequació constitucional.

En conseqüència, i sens perjudici de l'anàlisi més exhaustiva de la qüestió que abordarem més endavant en els fonaments jurídics quart i cinquè, el Decret Llei 1/2015 no vulnera l'article 86.1 CE ni l'article 64.1 EAC pel que fa als límits materials que han d'observar aquesta tipologia de normes amb rang de llei.

Tercer. L'examen de constitucionalitat de l'article 1.tres, pel qual s'afegeix una nova disposició addicional vint-i-quatrena a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge

1. L'article 1, apartat tres, del Decret Llei 1/2015 afegeix una nova disposició addicional vint-i-quatrena a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, que crea el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant, amb caràcter administratiu, que fa dependre de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, i en el qual han de ser objecte d'inscripció els habitatges que s'indiquin per reglament i, en tot cas, els

adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària i que no disposin d'un contracte que habiliti per a la seva ocupació (apt. 1).

Pel que fa a l'apartat dos d'aquesta disposició addicional, obliga les persones titulars d'habitatges buits o d'habitatges ocupats sense títol habilitant a comunicar a l'Agència diferents dades que permetin determinar les condicions de conservació i manteniment de l'immoble en els termes i en la forma que es determinin per reglament.

Aquestes persones titulars també hauran de comunicar a l'Agència, sense que calgui el consentiment de les persones afectades, a efectes d'inscripció en el Registre, l'adjudicació a favor seu o d'un tercer de l'habitatge, especificant, a més, la identificació de l'anterior titular, l'import amb què s'ha adjudicat, i la data, si s'escau, del llançament o la desocupació.

Els titulars dels habitatges inscrits hauran de comunicar les circumstàncies i condicions en què cessi la condició de desocupació, l'execució d'obres de rehabilitació o reforma que justifiquin la desocupació temporal, així com les dades relatives a la transmissió, per qualsevol títol, dels habitatges objecte d'inscripció. Per acabar, l'Administració competent en matèria d'habitatge pot, en qualsevol moment, requerir l'acreditació de dades als obligats a la inscripció.

Amb caràcter previ, i abans d'abordar l'examen de l'article que acabem d'exposar, tractarem breument el retret genèric que formulen els sol·licitants relatiu al fet que els preceptes qüestionats del Decret llei introdueixen «nous requisits processals per a l'adquisició de la propietat per la via de l'adjudicació en un procediment d'execució hipotecària», cosa que quedaria fora de la competència de la Generalitat.

Respecte d'aquesta qüestió, s'ha de descartar d'entrada que es produeixi la vulneració competencial indicada perquè es tracta de normes que, precisament, s'apliquen quan ha conclòs el procés d'execució hipotecària i quan ja ha tingut lloc l'adjudicació de l'habitatge, de forma que no són en cap cas previsions de naturalesa civil o processal (art. 149.1.8 i .6 CE, respectivament). A més, el fet que la mesura que s'hi preveu (l'expropiació de l'ús i gaudi de l'habitatge), a la qual farem referència àmpliament més endavant, tingui una vigència temporal limitada (durant sis anys des de l'entrada en vigor del Decret Llei), descarta qualsevol pretensió d'establir una regulació de caràcter indefinit que pugui afectar, ni que sigui indirectament, la legislació estatal hipotecària.

Dit això, podem reprendre l'anàlisi de l'article 1.tres indicant que l'argumentació específica sobre els dubtes de constitucionalitat dels sol·licitants és molt breu, i es limita a assegurar que la nova disposició comporta la introducció d'un tracte desigual dels propietaris que han adquirit la propietat per aquesta via respecte dels que l'han adquirit per qualsevol dels altres modes d'adquisició previstos a la Llei, cosa que —a parer seu— conculca l'article 14 CE.

2. Per tant, i sens perjudici del tractament més detingut que en farem en el fonament jurídic cinquè, cal que ens referim de manera succinta al dret a la igualtat en la llei de l'article 14 CE, que entenem que és el vessant de l'esmentat principi constitucional que es podria veure concernit eventualment pel precepte qüestionat, per descartar, d'entrada, la seva aplicació.

Sobre la seva invocació, cal posar de manifest que el Tribunal Constitucional, ja en la primerenca STC 22/1981, de 2 de juliol (FJ 3, i en el mateix sentit, STC 46/1999, de 22 de març, FJ 2), acollint la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, recordava que la igualtat en la llei «no prohíbe toda diferencia de trato en el ejercicio de los derechos y libertades», de

manera que hom pot dir que la primera premissa, que es tracti de l'exercici dels drets i llibertats, no se satisfà en el precepte que ara es dictamina.

En efecte, la nova disposició addicional vint-i-quatrena, que «dóna compliment al que preveu la Moció 93/X del Parlament de Catalunya» (par. dinovè del preàmbul) es limita, com hem vist, a preveure la creació d'un registre administratiu, el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant, dependent de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, que comporta una sèrie d'obligacions de tramesa d'informació als titulars dels habitatges que s'hi detallen.

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

Ultra això, tal com és doctrina constitucional consolidada, amb excepció dels registres de caràcter civil i del Registre mercantil, la distribució de competències per a l'ordenació d'un determinat registre administratiu és determinada per la matèria concernida (STC 209/2014, de 18 de desembre). No hi ha dubte que, com hem apuntat, d'acord amb la finalitat i el contingut del precepte, aquest s'incardina en la matèria d'habitatge sobre la qual la

Generalitat té la competència exclusiva (art. 137.1 EAC), i en concret sobre «[l]a planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial» (lletra a), que comprèn, a més de la potestat legislativa i reglamentària, la funció executiva. Aquesta última inclou en tot cas «la potestat d'organització de la seva pròpia administració i, en general, totes les funcions i activitats que l'ordenament atribueix a l'Administració pública» (art. 112 EAC). D'igual manera, la Generalitat té en matèria d'organització de la seva Administració la competència exclusiva sobre: «[l]es diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa» (art. 150.b EAC).

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

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

Quart. L'examen de la constitucionalitat dels articles 1 i 2, relatiu als drets de tanteig i retracte

En aquest fonament jurídic respondrem a les qüestions plantejades per la sol·licitud, en relació amb els drets de tanteig i retracte previstos en els articles 1 i 2 del Decret Llei 1/2015. D'acord amb l'esquema seguit en el fonament jurídic anterior, examinarem, article per article, la seva adequació a la Constitució.

1. Primerament, ens referirem a l'article 1.u del Decret Llei 1/2015, el qual afegeix un segon paràgraf a l'article 15.2 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret d'habitatge.

Aquest precepte, en el fragment demanat, estableix, com a requisit, les àrees dins de les quals es pot exercir la previsió legal d'adquisició preferent per part de l'Administració.

Concretament, el nou article 15.2, segon paràgraf, de la Llei 18/2007 diu que:

«Als efectes de la transmissió dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, les àrees de tanteig i retracte poden coincidir amb les àrees de demanda residencial forta i acreditada delimitades en els plans locals d'habitatge, en el pla territorial sectorial d'habitatge o, mentre aquestes no estiguin delimitades, amb les que preveu l'annex del Pla per al dret a l'habitatge.»

La petició de dictamen, pel que fa a aquest precepte, se circumscriu a la pretesa vulneració del principi constitucional de seguretat jurídica, previst a l'article 9.3 CE.

En realitat, el seu retret no qüestiona simplement les àrees sinó, en general, la inclusió mateixa d'aquests drets d'adquisició preferent en el Decret Llei, ja que se sustenta en el fet que, si ens remetem a la tradició jurídica romana, en els supòsits on es preveu la figura del tanteig o retracte, hi ha una relació jurídica prèvia entre el titular del bé que es transmet i la persona a la qual s'atorga el dret preferent d'adquisició. En canvi, en la regulació del Decret Llei qüestionat, la Generalitat no disposa de cap títol previ. En paraules de la

petició, «no té cap intervenció que pugui ser tinguda com a origen del dret d'adquisició preferent». Per aquest motiu, critica que en aquesta preferència de mà pública no es distingeixi entre els habitatges protegits i els de renda lliure, ja que només respecte dels primers, segons els sol·licitants, es pot limitar el dret de propietat.

Sobre el principi constitucional de seguretat jurídica, ens podem remetre de forma general al Dictamen del Consell Consultiu, núm. 284, de 15 de gener de 2008 (F III.2), així com al nostre Dictamen 24/2010, de 5 d'agost (FJ 2), en els quals se cita la jurisprudència constitucional de referència, particularment les STC 27/1981, de 20 de juliol (FJ 10); 212/1996, de 19 de desembre (FJ 9); 104/2000, de 13 d'abril (FJ 7), i 90/2009, de 20 d'abril (FJ 4). Igualment, cal tenir molt present el Dictamen del Consell Consultiu núm. 282, de 29 de novembre de 2007, on es considerava legítima la previsió de l'article 15 de la Llei 18/2007, que ara es modifica, el qual s'encabia dins de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (F IV.3).

La seguretat jurídica cerca la correcta comprensió i la predictibilitat de la norma, de manera que es vulnera, d'una banda, quan no hi ha forma raonable de superar la manca d'enteniment de les previsions que s'hi contenen (per totes, STC 234/2001, de 13 de desembre, FJ 9). Oimés, de l'altra, les omissions de la norma no han de generar una incertesa raonablement insuperable sobre la previsibilitat dels seus efectes (DCC 282, F IV.1). En aquest sentit, la seguretat jurídica es garanteix amb la claredat i sense caure en la confusió normativa, «per tal que els ciutadans sàpiguen a què atènyer-se» (DCGE 24/2010, FJ 2).

Finalment, traslladant aquest cànon de constitucionalitat al precepte sol·licitat, hem d'assenyalar que el peticionari no qüestiona realment la comprensió de l'article, que, en línies generals, no ofereix dubtes, a reserva del que direm més endavant, en aquest mateix subapartat, sobre la

delimitació de les àrees. En canvi, el que fonamenta els seus dubtes és l'ampliació dels supòsits d'aplicació del tanteig i retracte, cosa que es preveu més clarament en l'article 2.1 del Decret Llei 1/2015, que s'impugna per un altre motiu, la seva pretesa retroactivitat, que també examinarem després en l'apartat següent d'aquest mateix fonament jurídic.

El tanteig i el retracte són drets reals d'adquisició preferent de la propietat i el seu règim jurídic prové del dret civil (art. 568-1 i seg. CCCat). Aquesta regulació, a grans trets, s'ha traslladat a l'àmbit juridicopúblic, de manera que la dita prioritat adquisitiva també es consigna per a l'Administració, concretament per a la Generalitat de Catalunya, en normes amb rang de llei. Hi ha una certa equivalència entre ambdues figures en l'àmbit privat i en el públic (DCC núm. 273, 14 de juliol de 2006, F V.1), tot i que l'adquisició preferent ha d'estar més limitada en aquest darrer i s'ha de preveure una superior restricció o unes majors limitacions quan s'interposen els poders públics en la transmissió projectada o realitzada, segons es tracti de tanteig o de retracte, respectivament (DCC 284, F III.1).

Així, sens perjudici d'una anàlisi més exhaustiva sobre el dret de propietat que efectuarem en el fonament jurídic següent, hem de recordar ara que la preferència en l'adquisició constitueix una limitació d'aquest dret constitucional i, en tant que restricció, ha de tenir una justificació de caràcter social (art. 33.2 CE), particularment quan els drets de tanteig i retracte es reconeixen en favor de les administracions. D'altra banda, l'esmentada limitació es fa en funció de les competències de les quals es disposa per raó de la finalitat de la norma i de la matèria on aquesta s'insereix, en el nostre cas la competència exclusiva sobre habitatge (art. 137 EAC). La política d'habitatge, a més, s'emmarca dins dels objectius generals constitucionalment i estatutària previstos (art. 47 CE, i 26 i 47 EAC). De forma que l'abans citat DCC 282 va entendre que la previsió de l'article 15 de

la Llei 18/2007 s'ajustava a la funció social de la propietat en aquest títol competencial (F IV.3).

En concret, l'objectiu públic i social que es vol preservar és fer possible l'accés a un habitatge digne a les persones sense recursos suficients (art. 26 EAC), mitjançant, d'acord amb el preàmbul del Decret Llei 1/2015, l'increment i la mobilització del parc d'habitatges de Catalunya provinents d'execucions hipotecàries, que es concentren «en barris amb dificultats de cohesió social on la crisi [...] ha tingut un impacte més important» i, pel que ara interessa, entre d'altres, «possibilitar que les famílies residents en aquests habitatges puguin romandre-hi en règim de lloguer».

Igualment, en dret català, existeixen una pluralitat de previsions de tanteig i retracte de mà pública, que tenen a veure amb la tutela de fins públics i socials, amb independència de si hi ha o no una relació prèvia entre el titular de la propietat i el beneficiari dels drets d'adquisició preferent. A tall d'exemple, les citades al DCC 273 (F V.1), en l'àmbit del medi ambient (especialment respecte de paratges i d'espais naturals, com ara l'art. 32 de la Llei 12/1985, de 13 de juny), forests (art. 24 de la Llei 6/1988, de 30 de març) i del patrimoni cultural (art. 22 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre), a les quals se'n poden afegir d'altres de més recents com les previstes en matèria d'urbanisme (art. 172 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, i 28 de la Llei 31/2010, de 3 d'agost) o d'infraestructures (art. 34 de la Llei 14/2009, de 22 de juliol).

Per la seva banda, el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat acceptant l'admissibilitat constitucional de la categoria (per totes, STC 170/1989, de 19 d'octubre, FJ 6). En particular, en l'àmbit de l'urbanisme o de l'habitatge, donant compliment als articles 33.2 i 47 CE, ha entès que hi convergeix una «competència substantiva autonòmica», respecte de la qual el dret de retracte té «una finalidad puramente instrumental» (STC 28/2012, d'1 de març,

FJ 5), a banda que els drets d'adquisició preferent es configuren com un mecanisme o una tècnica jurídica amb la finalitat de fer assequibles habitatges als sectors més desfavorits de la població (STC 207/1999, d'11 de novembre, FJ 5).

En tot cas, cal raonar la utilitat social de la preferència i constatar que les mesures adoptades siguin adequades i proporcionades, en tant que es tracta d'una limitació de drets constitucionals, en concret, com hem dit, del de la propietat (STC 207/1996, de 16 de desembre, FJ 4.E; en el mateix sentit, DCC 284, F III.1). Sobre aquest dret, i amb els límits esmentats, els articles 26 i 47 EAC citats justifiquen la seva restricció, mitjançant instruments de preferència adquisitiva, a partir del reconeixement de la funció social que compleixen dins de les polítiques d'habitatge, com ratifica l'article 15.7 de la Llei 18/2007.

Congruent amb aquesta finalitat, el Consell Consultiu va requerir que la regulació dels dits drets reals es fes per llei (DCC 273, F IV.1), tot i que, com hem dit en el fonament jurídic segon, pot ser en norma amb rang de llei, perquè no és un desenvolupament directe de drets fonamentals.

A més a més, aquesta regulació de caràcter limitatiu ha de preveure cauteles específiques, com ara la delimitació d'àrees on es puguin fer efectius els drets de tanteig i retracte (DCC 273, F IV.2), la qual es pot fer per reglament, si hi ha previsió legal dels criteris bàsics (com s'afirmava en el DCC 284, F III.1).

Sobre això, pel que fa a les àrees on es poden exercir els drets esmentats, el precepte objecte de dictamen diu, amb una relativa imprecisió, que aquestes «poden coincidir amb les àrees de demanda residencial forta i acreditada delimitades en els plans locals d'habitatge, en el Pla territorial sectorial d'habitatge o, mentre aquestes no estiguin delimitades, amb les que preveu

l'annex del Pla per al dret a l'habitatge». És a dir, o coincidiran amb les primeres, definides en els plans locals, o amb les segones, fixades en el Pla territorial sectorial d'habitatge, o, en tercer lloc, si no estan preestablertes, amb les determinades en el Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, que compleix la previsió de l'article 67 de la Llei 18/2007, on es relacionen els municipis de Catalunya inclosos en les àrees de residència forta i acreditada. Per tant, no hi ha una manca de previsibilitat, sinó una pluralitat de zones, delimitades en diferents instruments, en les quals es pot exercir la preferència adquisitiva, amb el benentès que totes aquestes àrees estan predeterminades a partir d'uns criteris que preveu la mateixa Llei 18/2007 (d'acord amb els art. 11.2 —en general—; 14.3.6.c, i 15.1, .2, .3 i .8 —sobre els plans locals d'habitatge—, i 12.5 —respecte del Pla sectorial de l'habitatge—) o, subsidiàriament, l'article 3.2 del precitat Decret, que remet al seu annex.

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

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

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

Concretament l'article 2.1 estableix:

« Article 2. Drets de tanteig i retracte

1. La transmissió dels habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària que estiguin situats en àrees de demanda residencial forta i acreditada i hagin estat adquirits després de l'entrada en vigor de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, està subjecta al dret de tanteig i retracte de l'Administració de la Generalitat.»

La sol·licitud se centra en l'apartat 1 de l'article 2 del Decret Llei, i no fa cap altre esment o cap altra argumentació respecte de la resta d'aquest precepte. Pel que fa al seu qüestionament, critica que els habitatges hagin estat adquirits després de l'entrada en vigor de la Llei 18/2007. Aquesta previsió, a parer dels peticionaris, suposa la retroactivitat del Decret Llei fins a 7 anys enrere.

En concret, els sol·licitants invoquen la prohibició de la retroactivitat, que afecta la restricció dels drets individuals establerta a l'article 9.3 CE.

Sobre el concepte de retroactivitat hi ha força resolucions del Tribunal Constitucional (entre aquestes, les STC 42/1986, de 10 d'abril, FJ 3, i 182/1997, de 28 d'octubre, FJ 11) i també s'hi ha pronunciat aquest Consell (DCGE 6/2012, d'1 de juny, FJ 6, i 9/2014, de 27 de febrer, FJ 4). D'aquesta doctrina, en deriva que el principi de la irretroactivitat, consagrat en l'article 9.3 CE, està referit exclusivament a les «leyes *ex post facto* sancionadoras o restrictivas de derechos individuales» i que fora d'aquests dos àmbits res no impedeix constitucionalment al legislador dotar la llei del grau de retroactivitat que consideri oportú (STC 49/2015, de 5 de març, FJ 4.c). I afegeix, en el mateix fonament jurídic:

«Lo que el art. 9.3 CE prohíbe es "la incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad" (STC 42/1986, de 10 de abril). Como ha reiterado este Tribunal [...] la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas.»

Els sol·licitants parteixen d'una aparença de retroactivitat avalada per la citació, en l'article 2.1 del Decret Llei 1/2015, d'una data anterior a l'aprovació d'aquesta disposició. Tanmateix, veritablement, no es produeix una aplicació de la norma a un moment precedent al de la seva vigència, com ara escatirem.

De fet, la previsió normativa es refereix a una data perquè pretén atorgar els esmentats drets d'adquisició preferent per part de l'Administració només respecte als habitatges adquirits després de la Llei 18/2007 i no als anteriors, però sempre que siguin transmesos a un tercer a partir de la data de vigència de l'actual Decret Llei, que fa referència exclusivament a la transmissió indicada, no a l'adquisició inicial. No té, per tant, efectes retroactius, cosa que corroboren la disposició final primera.¹ i la disposició final segona del mateix Decret Llei 1/2015.

En conseqüència, s'han de distingir clarament dos moments: l'un afecta l'àmbit material d'aplicació de la norma, de manera que exclou els habitatges adquirits amb anterioritat al 2007. Aquesta diferència està justificada perquè anteriorment a l'aprovació de la Llei 18/2007 no es preveien els drets de tanteig i retracte en el sector de l'habitatge. L'altre fa referència precisament als efectes produïts amb l'entrada en vigor del Decret Llei. En aquest sentit, les operacions o transaccions immobiliàries sobre les quals es poden projectar els drets de tanteig i retracte tenen lloc després de l'entrada en

vigor del Decret Llei, és a dir, a partir de l'endemà de la seva publicació oficial (disp. final segona). Per tant, resulta evident que les conseqüències que es deriven de l'aplicació del precepte qüestionat no afecten a situacions anteriors a la seva vigència, motiu pel qual, com hem dit, no es produeix la retroactivitat.

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

Cinquè. L'examen de la constitucionalitat i l'estatutarietat de l'article 4, relatiu a l'execució forçosa de les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat dels habitatges i l'expropiació temporal del seu usdefruit

1. L'article 4 del Decret Llei estableix que els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària han de complir i mantenir els requisits d'habitabilitat exigibles (apt. 1). En cas que no els compleixin, l'Administració pot ordenar l'execució de les obres necessàries (apt. 2). Si els propietaris afectats no donen compliment a la resolució que acordi les obres que en permetin l'ús i l'ocupació, s'ha d'iniciar un procediment d'execució forçosa en el marc del qual l'Administració pot acordar l'expropiació temporal (per un termini mínim de quatre anys i màxim de deu) de l'usdefruit d'aquests habitatges quan estiguin situats en municipis considerats àrees de demanda residencial forta i acreditada. L'execució forçosa no és procedent si la persona propietària cedeix voluntàriament l'usdefruit a l'Administració per tal que aquesta executi les obres i disposi de l'habitatge pel període pactat, o si dóna compliment a la resolució de l'Administració i efectua les esmentades obres en el termini de sis mesos des de la seva notificació (apt. 3).

Finalment, l'apartat 4 regula el procediment expropiatori remetent-se a la legislació urbanística i d'expropiació forçosa.

Els sol·licitants entenen que la limitació que imposa aquest precepte «suposa una ingerència per part de la Generalitat en les competències de l'Estat en matèria de regulació, desenvolupament i aplicació del dret constitucional de referència [el de propietat] que, eventualment, requeriria una llei orgànica aprovada per les Corts Generals». Ho fonamenten en el fet que la propietat hagi estat adquirida en un procediment d'execució hipotecària no canvia la seva naturalesa, ni pot ser motiu perquè algú en pugui ser privat sense causa justificada d'utilitat pública o interès social. En síntesi, consideren que la Generalitat de Catalunya «no té habilitació legal [...] per a exigir que els béns adquirits per aquesta via compleixin requisits d'habitabilitat» i que l'establiment de l'execució forçosa de les obres necessàries perquè els compleixin comporta «la introducció d'un tracte desigual dels propietaris que han adquirit la propietat per aquesta via respecte dels que l'han adquirit per qualsevol dels altres *modus* d'adquisició previstos a la llei. Cosa que conculca l'article 14 CE».

2. D'acord amb el contingut i la finalitat del precepte que acabem d'exposar, no hi ha dubte que s'ha d'enquadrar en la matèria d'habitatge, sens perjudici de la connexió que aquesta matèria pot tenir, des del punt de vista competencial, amb l'urbanisme.

A l'hora d'analitzar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable prendrem en consideració, i reproduïrem, en allò que ens sigui d'utilitat, el ja citat Dictamen 282, de 29 de novembre de 2007, del Consell Consultiu de la Generalitat que, entre d'altres, es va pronunciar sobre l'article 42.6 del Projecte de llei del dret a l'habitatge a Catalunya, que preveia la possibilitat d'expropiar temporalment l'usdefruit de l'habitatge per llogar-lo a tercers. L'extensa doctrina que s'hi va fixar ens serà d'utilitat tot i que la norma que

ara s'analitza no és del tot equiparable amb la que en aquell moment es va dictaminar, atès que el nou supòsit expropiatori s'emmarca en un procediment d'execució forçosa derivada de l'incompliment del deure de conservació dels habitatges per part del propietari.

En aquell moment, l'alt òrgan consultiu ja va posar de manifest que, des del punt de vista de la naturalesa substantiva, l'habitatge forma part dels principis rectors de la política social i econòmica dels poders públics (art. 47 CE) i que es troba reconegut a l'Estatut d'autonomia en el doble vessant de principi rector (art. 47 EAC) i de dret de l'àmbit civil i social (art. 26 EAC).

Així doncs, d'una banda, el primer precepte insta els poders públics a facilitar l'accés a l'habitatge mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit i, de l'altra, el segon reconeix el dret de les persones que no tenen recursos suficients per accedir a un habitatge digne. Correspon, per tant, a la Generalitat l'exercici de les competències que té atribuïdes per desenvolupar aquests principis rectors en l'àmbit de l'habitatge, en la mesura que, tal com ha reconegut el Tribunal Constitucional, l'article 47 CE, tot i no constituir un títol competencial autònom, és un mandat o directriu que ha d'informar l'actuació de tots els poders públics.

La matèria competencial que, com hem vist, és aplicable a la previsió objecte de dictamen és la de l'habitatge, sobre la qual, d'acord amb l'article 137.1 EAC, la Generalitat té la competència exclusiva, que inclou, en tot cas i entre d'altres: la planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial (lletra *a*); l'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per assolir-los, tant amb relació al sector públic com al privat (lletra *b*); les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges (lletra *f*), i

la normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació (lletra h)

3. Així mateix, en la mesura que l'article 4 preveu un mecanisme d'intervenció administrativa, que inclou la possible expropiació temporal de l'usdefruit (més pròpiament, dels drets d'ús i gaudi) i que afecta l'exercici del dret de propietat privada, cal que ens hi referim aquí ni que sigui breument. Com és sabut, i ja hem avançat, aquest dret forma part del títol I, capítol II, secció 2a de la Constitució, i es troba regulat a l'article 33 CE que, d'una banda, estableix que la funció social en delimitarà el seu contingut d'acord amb les lleis (apt. 2) i, de l'altra, fixa que ningú podrà ser privat dels seus béns ni dels seus drets si no és per causa justificada d'utilitat pública o d'interès social, mitjançant la indemnització corresponent i d'acord amb el que les lleis disposin (apt. 3).

El Tribunal Constitucional ha destacat el dret de propietat reconegut a la Constitució com un feix de facultats individuals sobre les coses però també, i al mateix temps, com un conjunt de drets i obligacions establerts d'acord amb la finalitat o utilitat social que cada categoria de béns objecte de domini està cridada a complir (STC 89/1994, de 17 de març, FJ 4, amb citació de la STC 37/1987). Per tant, la funció social no és entesa pel constituent com un simple límit extern per a la delimitació del dret de propietat sinó com una part integrant d'aquest (DCC 273, F III, i DCC 282, F III).

D'acord amb l'article 53.1 CE al dret a la propietat se li aplica, d'una banda, la garantia constitucional de la reserva de llei ordinària per a la regulació del seu exercici. De l'altra, el necessari respecte al seu contingut essencial, entès aquest últim com les facultats o possibilitats d'actuació que el fan reconoscible i que es desconeix quan el dret queda sotmès a limitacions que el fan impracticable, el dificulten més enllà del que és enraonat o el priven de la protecció necessària (STC 11/1981, d'8 d'abril, FJ 8 i 10). En

conseqüència, correspon al legislador delimitar el contingut d'aquest dret sense que les limitacions i deures que s'imposin al propietari vagin més enllà del que és raonable (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 2).

Partint doncs del fet exposat que la propietat pot ser limitada per raó de la seva funció o utilitat social, per tal de determinar la intensitat d'aquesta intervenció s'han de tenir en compte diversos criteris com ara el tipus de béns sobre els quals s'exerceix la propietat, el context històric, econòmic, cultural i jurídic, i la fonamentació constitucional del concret interès que justifica la limitació (DCC 273, F III.2).

Com ja es va tractar àmpliament en el DCC 282 de referència, sobre aquest últim criteri, en relació amb la determinació de si la limitació del dret de propietat és ajustada a la Constitució i no incorre en arbitrarietat, el Tribunal Constitucional ha emprat el paràmetre hermenèutic de la proporcionalitat. Així, d'acord amb la doctrina constitucional consolidada, se superarà el test de la proporcionalitat si la mesura compleix tres condicions: a) és idònia o adequada per assolir la finalitat constitucionalment legítima que persegueix (judici d'idoneïtat); b) és necessària, en el sentit que no existeixi una mesura menys lesiva per a la consecució de la finalitat amb la mateixa eficàcia (judici de necessitat), i c) és ponderada o equilibrada, perquè es deriven de la seva aplicació més avantatges sobre l'interès públic que perjudicis sobre altres béns o interessos en conflicte (judici de proporcionalitat en sentit estricte) (STC 48/2005, de 3 de març, FJ 6).

Aquesta doctrina, d'altra banda, coincideix amb la del Tribunal Europeu de Drets Humans dictada en relació amb el dret a la propietat privada fixat en l'article 1 del Protocol addicional al Conveni per a la protecció dels drets humans i llibertats fonamentals, que té el seu *leading case* en la STEDH de 23 de setembre de 1982, cas *Sporrong i Lönnroth* i que, pel que fa a l'exigència d'un balanç equitatiu o relació de proporcionalitat entre l'interès

públic i l'interès patrimonial que resulta afectat, troba desenvolupament en la STEDH de 23 de novembre de 2000, assumpte de *l'enderrocat rei de Grècia i altres contra Grècia* (DCC 282, F III), i, més recentment, entre d'altres, en la STEDH de 2 de juliol de 2013, assumpte *R. Sz. contra Hongria*.

En concret, d'acord amb l'exigència constitucional que la limitació del dret de la propietat per raons d'utilitat pública i interès social ha de portar aparellada una indemnització d'acord amb el que disposin les lleis (art. 33.3 CE), el Tribunal Constitucional ha concebut des dels seus inicis l'institut de l'expropiació forçosa com un instrument dels poders públics per al compliment dels seus fins d'ordenació i conformació social i, paral·lelament, com una garantia constitucional del dret de propietat privada, en la mesura que s'assegura la compensació econòmica a qui, per les raons exposades, es priva dels seus béns o drets de contingut patrimonial (per totes, STC 251/2006, de 25 de juliol, FJ 6).

Des del punt de vista competencial, l'article 149.1.18 CE reserva a la competència exclusiva de l'Estat la legislació sobre aquesta matèria. Correlativament, l'article 159.4 EAC atribueix a la Generalitat la competència executiva, que, pel que ara interessa, inclou: «a) [d]eterminar els supòsits, les causes i les condicions en què les administracions catalanes poden exercir la potestat expropiatòria». Això anterior és coincident amb la doctrina constitucional iniciada amb la STC 37/1987, de 26 de març, i reiterada posteriorment quan vincula la definició de la causa *expropiandi* i l'execució de les mesures expropiatòries amb l'actuació de cada poder públic en els diferents sectors materials i, per tant, avala que la legislació sectorial autonòmica estableixi, en l'àmbit competencial que li és propi, els supòsits en què és procedent aplicar l'expropiació forçosa, i determina les causes d'expropiar o les finalitats d'interès públic a les quals aquella ha de servir (STC 164/2001, de 11 de juliol, FJ 40).

Així mateix, hem de fer referència succincta a la possible intervenció de l'Estat en aquesta matèria en virtut de l'article 149.1.1 CE. En aquest sentit, n'hi ha prou de transcriure el que ha sostingut recentment el Tribunal Constitucional sobre l'abast d'aquest precepte, recollint la doctrina dictada fins al moment. Així en la STC 141/2014, d'11 de setembre, i sobre el que s'ha d'entendre per «condicions bàsiques» el Tribunal diu que:

«hacen referencia "al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...)" así como a "aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (así, respecto de la propiedad privada la demanialización de toda una categoría de bienes definidos por sus características natural: STC 227/1988, fundamento jurídico 14; los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (STC 5/1981, fundamento jurídico 26; 37/1981 fundamento jurídico 2; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho (como la inscripción censal para el derecho de sufragio; STC 154/1988, fundamento jurídico 3" (STC 61/1997, FJ 8). Siempre, claro está, que estos requisitos, posiciones, prestaciones, premisas y demás sean "imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad" (STC 61/1997, FJ 8).» (FJ 5.B)

Seguidament, quant a la seva possible afectació a les competències de les comunitats autònomes, sosté que aquest article no habilita l'Estat per a l'establiment d'una regulació uniforme de la propietat privada i la seva funció social, ni la uniformitat pot constituir un pretext per anul·lar les competències legislatives sectorials de les comunitats autònomes en què entri en joc la propietat. En aquest sentit:

«El Estado tiene competencia para “establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho” (FJ 9). No obstante, en el establecimiento de las condiciones básicas, el Estado sí puede “plasmear una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo, entre otras, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar” (STC 61/1997, FJ 10).» (FJ 5.B)

Finalment, i en resposta als motius que al·leguen els sol·licitants, cal que ens referim al dret d'igualtat de l'article 14 CE en el vessant d'igualtat en la llei, al qual hem fet succinta referència en el fonament jurídic tercer.

D'acord amb una jurisprudència constitucional reiterada que, en aquest àmbit, ha estat seguida per la doctrina d'aquest Consell (DCGE 24/2010, de 5 d'agost, FJ 2), cal fixar com a premissa que aquest principi «no implica [...] la necesidad de que todos los españoles se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad» (STC 83/1984, de 24 de juliol, FJ 3). Ans al contrari, el principi d'igualtat és un terme relacional que exigeix que a igualtat de supòsits de fet s'apliquin conseqüències jurídiques iguals (ITC 204/2014, de 22 de juliol, FJ 4). Així, el que aquest principi prohibeix al legislador és «configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria» (STC 84/2008, de 21 de juliol, FJ 6).

Per això, qualsevol al·legació del dret fonamental a la igualtat necessita, per a la seva verificació, un element de comparació enfront del qual es produeixi la diferència de tracte entre persones o situacions, per tal de poder comprovar després si la diferenciació està justificada. Aquest element de contrast (o *tertium comparationis*) ha de consistir en «una situació jurídica concreta en la que se encuentren otros ciudadanos u otros grupos de ciudadanos» (per totes, STC 194/2014, d'1 de desembre, FJ 2) «esto es, pertenecen a la misma clase, cuando en ellos concurre una cualidad común, un *tertium comparationis* que opera como elemento definitorio de la clase, y son desiguales, cuando tal circunstancia no se produce» (STC 125/2003, de 19 de juny, FJ 4).

A banda d'això, cal tenir present també que el judici d'igualtat té com a pressupòsit essencial que les situacions subjectives que es volen comparar siguin efectivament equiparables (STC 76/1986, de 9 de juny, FJ 3; 307/2006, de 23 d'octubre, FJ 4, i 84/2008, de 21 de juliol, FJ 6, entre moltes altres, i també el DCC 282, de 29 de novembre de 2007, F IV.1.C), de manera que el terme de la comparació no resulti arbitrari o capriciós.

Una vegada constatat que existeix un tractament desigual entre supòsits de fet iguals i segons els pronunciaments repetits del Tribunal Constitucional, la norma serà constitucional sempre que tingui una justificació objectiva i raonable i no provoqui unes conseqüències desproporcionades en les situacions diferenciades atenent a la finalitat perseguida (STC 76/2008, de 3 de juliol).

4. Com ja ha quedat exposat, els dubtes de constitucionalitat respecte del precepte que estem examinant se centren, d'una banda, en el fet que la imposició de limitacions o obligacions al dret constitucional de propietat suposa una ingerència en les competències de l'Estat en matèria de la seva

regulació, desenvolupament «que, eventualment, requeriria d'una llei orgànica aprovada per les Corts Generals». De l'altra, s'al·lega també la possible vulneració del principi d'igualtat (art. 14 CE) perquè, a parer dels sol·licitants, la limitació al dret de propietat que s'hi estableix discrimina, a través d'un tracte desigual, els propietaris d'habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, respecte d'aquells altres que han adquirit l'habitatge per un altre títol.

A) Pel que fa al primer retret, ens hem de remetre al que ha quedat exposat en el fonament jurídic segon, on hem afirmat la constitucionalitat d'aquest tipus extraordinari de norma. A banda d'això, hem d'afegir també que les comunitats autònomes poden incidir en el règim jurídic aplicable a les institucions civils (com, expressament, ha reconegut el Tribunal Constitucional en la STC 37/1987). I que, per tant, des d'aquesta perspectiva, correspon a la Generalitat, a l'empara de l'article 129 EAC, la regulació de la institució civil del dret de propietat i la seva funció social (art. 541-1 i 541-2 CCCat).

Ara bé, dit això, des d'una perspectiva competencial, la nostra anàlisi no se situa en l'àmbit del dret civil sinó que, com hem avançat, l'article 4, tot i que incideix en el dret a la propietat en un entorn urbà, conté una regulació que s'enquadra de forma prevalent en l'àmbit de les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge i, en concret, en el del deure de conservació i manteniment dels habitatges.

Es tracta d'un deure que ja havia estat definit per la jurisprudència constitucional (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 34) com a inherent a la propietat urbana, és a dir, un deure que constitueix una expressió de la funció social d'aquest tipus de propietat. I, per aquest motiu, com veurem, la intervenció dels poders públics, en el nostre cas de la Generalitat de

Catalunya, troba empara en el dret constitucional i estatutari a un habitatge digne i adequat i en les competències que té estatutàriament atribuïdes per garantir-lo.

D'acord amb el marc legal estatal i autonòmic aplicable, l'article 2.4 del Reial decret legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei del sòl (TRLRHL), de caràcter bàsic, declara que el «sòl vinculat a un ús residencial per l'ordenació territorial i urbanística està al servei de l'efectivitat del dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat, en els termes que disposi la legislació en la matèria». Pel que ara interessa, el deure de conservació dels habitatges en el nostre ordenament està establert, també amb caràcter bàsic, per l'article 9 del mateix Text refós en disposar que el dret de propietat sobre els terrenys, les instal·lacions, les construccions i les edificacions comprèn «els deures de dedicar-los a usos que no siguin incompatibles amb l'ordenació territorial i urbanística i conservar-los en condicions legals per servir de suport a aquest ús». Aquest mateix precepte bàsic, a l'apartat 2, preveu també que «[l]l'Administració [...] podrà imposar en qualsevol moment la realització d'obres per al compliment del deure legal de conservació, de conformitat amb la legislació estatal i autonòmica aplicables». La redacció d'aquests preceptes deriva de la nova configuració del deure de conservació operada per la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes.

Això és el que, en termes semblants, estableix per a l'ordenament català l'article 197 del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei d'urbanisme i, específicament per als habitatges, l'article 30 de la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

Així doncs, *prima facie*, el mecanisme d'execució forçosa que preveu l'article 4 troba fonament en el deure de conservació i manteniment que hem explicitat. Per aquesta raó, la infracció de l'obligació de compliment i

manteniment dels requisits d'habitabilitat que s'imposen a una sèrie de propietaris habilita l'Administració per poder-la fer efectiva a través d'aquest instrument, previst als articles 95 i següents de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, que troba empara específica en la potestat d'autotutela que correspon a les administracions públiques i que enllaça amb el principi d'eficàcia de l'article 103 CE (STC 189/2004, de 2 de novembre, FJ 4).

En efecte, el precepte que estem examinant no estableix un nou règim general del dret de propietat, sinó que, en allò que es refereix a l'expropiació dels drets d'ús i gaudi —que és on els sol·licitants centren bàsicament els dubtes de constitucionalitat—, tan sols preveu una nova causa d'expropiació, ara en la forma de dret real limitat i circumscrit en el temps. És a dir, no innova el contingut bàsic del dret de propietat que pugui suposar la creació de deures a càrrec del titular en consideració a la funció social que a aquest dret li atribueixi l'ordenament (art. 33.2 CE) i, per tant, tampoc no afecta la igualtat de tots els espanyols en el seu exercici (art. 149.1.1 CE). I això anterior perquè l'esmentada igualtat, que no habilita l'Estat per establir una regulació uniforme de la propietat privada i de la seva funció social, queda garantida amb l'establiment de les condicions bàsiques del dret, enteses com un mínim comú denominador (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 9), amb l'abast que hem exposat en l'apartat anterior d'aquest mateix fonament jurídic.

Segons el que acabem de dir, estem davant d'una norma que troba empara en l'article 159.4 EAC, precepte aquest que atribueix a la Generalitat la competència executiva en matèria d'execució forçosa, en virtut de la qual pot «a) [d]eterminar els supòsits, les causes i les condicions en què les administracions catalanes poden exercir la potestat expropiatòria».

Recordem que respecte d'aquest àmbit competencial, el Tribunal Constitucional, en doctrina que ha anat reiterant des de la Sentència

37/1987 (FJ 6), ha afirmat que «no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropiandi* necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados» (STC 251/2006, de 25 de juliol FJ 5).

En resum, tant l'establiment del deure de complir i mantenir els requisits d'habitabilitat (regulats en el Decret 141/2012, de 30 d'octubre) com la seva execució forçosa si no ho fan els propietaris, que és el marc en el qual s'incardina el referit dret expropiatori, tenen com a finalitat que els habitatges adquirits per les entitats financeres i societats de gestió immobiliària a través dels esmentats processos d'execució hipotecària (que es trobin en municipis considerats de demanda residencial forta i acreditada, amb dificultats de cohesió social) no restin fora de la possibilitat de ser ocupats. Es tracta d'una opció legislativa amb la qual la Generalitat, a banda del rescabament del cost de les obres, pretén que es pugui donar «un ús social de l'habitatge amb caràcter temporal» i, per tant, facilitar-ne l'accés (art. 26 i 47 EAC). Consisteix, doncs, en una actuació que, de forma natural, s'inclou dins la competència exclusiva que l'article 137.1 EAC atribueix a la Generalitat en matèria d'habitatge i, més concretament, en la seva potestat per establir la normativa sobre la conservació i el manteniment dels habitatges i la seva aplicació (lletra h).

A partir d'aquí, no és sobrer assenyalar que les especialitats que en aquest punt introdueix el Decret llei s'adeqüen a la normativa bàsica de l'Estat en matèria d'expropiació forçosa, atès que respecten totes les garanties que,

amb caràcter general, conté bàsicament la Llei d'expropiació forçosa vigent, a la qual expressament es remet.

Podem dir, doncs, que, des de la perspectiva competencial, l'article 4 del Decret Llei troba empara en els articles 137.1 i 159.4 EAC.

B) Dit això, passarem a examinar l'altre retret d'inconstitucionalitat, el referit a si aquest mateix precepte podria comportar, com sostenen els sol·licitants, la introducció d'un tracte desigual dels propietaris d'habitatges que els han adquirit en un procés d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària respecte d'aquells altres que ho han fet per un títol diferent i, per tant, si conculca l'article 14 CE en el seu vessant d'igualtat en la llei.

D'acord amb el cànon de constitucionalitat que ha quedat exposat a l'inici d'aquest fonament jurídic, el judici d'igualtat constitueix un raonament de caràcter relacional que té com a pressupòsits obligats: d'una banda, que, com a conseqüència de la mesura continguda a la norma qüestionada, s'hagi introduït, directament o indirecta, una diferència de tracte entre grups o categories de persones i, d'una altra, que les situacions subjectives objecte de la comparació siguin efectivament homogènies o equiparables o, el que és el mateix, que el terme de la comparació no resulti arbitrari o capriciós (STC 307/2006, de 23 d'octubre, FJ 4). És a dir, segons que ja hem avançat, qualsevulla al·legació del dret fonamental a la igualtat requereix, per a la seva verificació, un *tertium comparationis* enfront del qual es produeixi la desigualtat, element de contrast que ha de consistir en una situació jurídica concreta en la qual es trobin altres ciutadans o altres grups de ciutadans. Precisament, en aquesta mateixa Sentència i fonament, seguint-ne d'altres d'anteriors, l'alt tribunal ha precisat que «puede decirse que dos individuos son iguales, esto es, pertenecen a la misma clase, cuando en ellos concurre una cualidad común, un *tertium comparationis*, que opera como elemento

definitorio de la clase, y que son desiguales cuando tal circunstancia no se produce».

La sol·licitud, recordem-ho novament, entén que es podria produir la vulneració de l'article 14 CE, i aporta com a terme de comparació dues situacions diferents: d'una banda, la dels propietaris d'habitatges desocupats situats en un àmbit qualificat com de demanda residencial forta i acreditada que han adquirit la propietat per la via de l'adjudicació en un procés d'execució hipotecària i, de l'altra, la d'aquells propietaris d'habitatges també desocupats i situats en els mateixos àmbits, però que els han adquirit per un títol d'adquisició diferent.

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

És, precisament, l'existència d'aquests grans estocs d'habitatges buits adquirits per les entitats financeres per la via de l'adjudicació judicial o de la dació en pagament unida al desinterès, denunciat per la mateixa exposició de motius de la norma examinada, que manifesten algunes d'aquestes entitats per fer les obres de conservació i manteniment, el que justifica que el

legislador pugui endegar un pla integral que possibiliti la posada en condicions d'ús i posterior mobilització d'aquests estocs. Aquest pla ha de permetre que puguin complir la seva funció social i, ensems, satisfer la necessitat d'habitatge de persones o famílies especialment necessitades.

Per tot això, entenem que l'article 4 del Decret Llei 1/2015 no vulnera l'article 14 CE en el seu vessant d'igualtat en la llei.

C) Finalment, tot i haver descartat la vulneració de la igualtat perquè no es dona un tractament desigual per a situacions iguals, cal fer algunes observacions sobre la proporcionalitat de la mesura prevista a l'article 4 del Decret Llei, en tant que es tracta d'una limitació del dret constitucional a la propietat per a determinats titulars de béns immobles destinats a l'habitatge en àrees urbanes d'especials condicions i situació social. Així, tal com ha assenyalat el Tribunal Constitucional des de les seves primeres sentències, la proporcionalitat esdevé la premissa a partir de la qual el legislador pot apreciar situacions distintes que sigui procedent diferenciar i tractar desigualment, sempre que aquesta decisió legislativa no vagi contra els drets i les llibertats constitucionalment protegits i sigui raonable (STC 75/1983, de 3 d'agost, FJ 2).

Des d'aquesta perspectiva, és indubtable que, admesa, com hem admès, la constitucionalitat de l'obligació de conservació dels habitatges, també ho és la de la seva exigibilitat per via d'execució forçosa; per tant, aquí ens centrarem en l'examen de la nova limitació a la propietat que ara s'introdueix: l'expropiació temporal dels drets d'ús i gaudi. Efectivament, aquesta intervenció administrativa comporta una limitació del dret de propietat dels titulars d'habitatges adquirits en els processos d'execució abans descrits i que no hagin dut a terme les obres necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat exigits, ja que se'ls priva d'uns drets que són part integrant de les facultats del propietari. Partint d'això,

determinarem si el constrenyiment legal que el Decret llei preveu sobre el dret de propietat forma part del contingut objectiu definit per la seva funció social o, per contra, vulnera els límits que la Constitució estableix.

En aquest sentit, com dèiem, l'anàlisi de constitucionalitat de la mesura expropiatòria prevista a l'article 4 ens condueix necessàriament a l'aplicació del judici de proporcionalitat.

Per tal de dur-lo a terme, en primer lloc, hem d'esclarir si l'objecte de la norma respon a una finalitat legítima, en el sentit de trobar empara en la norma fonamental, que justifiqui l'esmentada limitació del dret a la propietat. Així, tal com hem exposat a bastament en el fonament jurídic segon d'aquest Dictamen, resulta evident que, segons es desprèn del preàmbul i del conjunt de la regulació del Decret llei, la pretensió primera i principal de la norma és mobilitzar un determinat tipus d'habitatges, procedent d'execucions hipotecàries, generalment desocupats i en un estat de deteriorament que impedeix la seva habitabilitat, amb l'objectiu de possibilitar-ne el seu ús social mitjançant la corresponent cessió per part de l'Administració un cop rehabilitats, si s'escau, pel procediment d'execució forçosa.

En conseqüència, no hi ha dubte que es respecta el precitat requisit de la legitimitat constitucional de la mesura, que es dedueix directament de la regulació mateixa. Respecte de la tècnica legislativa adoptada, val a dir, però, que l'apartat tercer de l'article 4 hauria pogut ser més explícit o complet a l'hora d'incorporar, en la part final del primer paràgraf, que «l'objectiu d'executar les obres necessàries que en permetin l'ús i l'ocupació» ho és amb l'orientació finalista conduent a la seva incorporació en les polítiques socials d'habitatge adreçades als col·lectius de major vulnerabilitat o necessitat econòmica.

Un cop constatat que l'article 4 té com a finalitat garantir la funció social de la propietat i que en virtut d'aquesta els poders públics poden delimitar l'exercici del dret de propietat (art. 33.2 CE), cal comprovar si la limitació que s'hi estableix supera el test de proporcionalitat. Sobre aquesta qüestió, com hem vist, la doctrina constitucional, seguint la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans, ha exigít, en els termes en què ha estat exposat en aquest mateix fonament jurídic, el triple judici de la idoneïtat, la necessitat i el caràcter ponderat o equilibrat de la mesura adoptada.

Examinarem ara, doncs, si l'article qüestionat conté una mesura idònia, necessària i equilibrada que li permeti superar el test esmentat. Respecte d'això, hem de començar dient que, al nostre parer, l'expropiació temporal dels drets d'ús i gaudi constitueix una mesura idònia per assolir la finalitat perseguida (la mobilització dels habitatges deteriorats provinents de processos d'execució hipotecària o dacions en pagament). I això és així perquè es configura com un instrument que, davant la negativa del propietari, a banda de permetre que l'Administració pugui forçar l'execució de les obres de rehabilitació necessàries (en els municipis considerats àrees de demanda residencial forta i acreditada), possibilita, sobretot, la seva destinació a un ús social amb caràcter temporal i permet evitar que restin fora de l'opció de ser ocupats.

A més, l'expropiació dels drets d'ús i gaudi es caracteritza per ser una mesura subsidiària, en el sentit que, amb caràcter previ a que l'Administració pugui decidir-la, s'atorga un termini raonable perquè els grans tenidors d'habitatges (entitats financeres i societats de gestió vinculades) hi puguin donar compliment de forma voluntària. Concretament, els interessats disposen de sis mesos, a comptar de la notificació de la resolució administrativa, per a l'execució de les obres. D'altra part, cal recordar que es posa en marxa davant d'un incompliment acreditat d'un deure legal i que, en darrera instància, es pot evitar l'expropiació forçosa si el titular de la

propietat cedeix l'úsdefruit a l'Administració per tal que aquesta executi les obres i disposi de l'habitatge pel període pactat.

És també una mesura necessària, ja que l'expropiació de l'ús i gaudi de l'habitatge es preveu més eficient que les altres mesures de foment alternatives que la mateixa Generalitat afirma haver posat en marxa (programes de mediació per a lloguer social amb els grans tenidors d'habitatges, o el programa de cessió d'habitatges a l'Administració per a aquesta mateixa finalitat) i que la Memòria justificativa reconeix que han estat insuficients per incentivar-ne la mobilització. A més del fet que, com expressa el preàmbul, la no-execució de les obres d'adequació als requisits d'habitabilitat està suposant un obstacle molt important a la seva mobilització i la posició dels grans tenidors d'habitatges és la de no executar aquestes obres, fet que genera un increment exponencial del problema. Com insuficient ha estat també la via sancionadora prevista a la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge.

La mesura, així mateix, resulta ponderada o equilibrada (proporcionada en sentit estricte) perquè, en primer lloc, no s'estableix amb caràcter general o indiscriminat, sinó en el marc d'un procediment d'execució forçosa, cosa que permet a l'Administració aplicar-la cas per cas. En segon lloc, perquè evita el procés de degradació permanent que pateixen els habitatges un cop s'ha produït el llançament dels seus anteriors titulars i permet que l'Administració pugui resoldre les situacions més extremes de necessitat d'habitatge a través del lloguer social, sense que això provoqui un perjudici injustificat per a les entitats financeres o societats de gestió d'actius immobiliaris que són titulars d'un altíssim estoc d'habitatges desocupats i en mal estat de conservació. A tot això, hi hem d'afegir que l'expropiació es fixa per a un termini de quatre a deu anys, com també es limita l'exercici de la mesura d'intervenció als sis anys següents a l'entrada en vigor del Decret Llei (disp. final primera), de

manera que l'afectació del dret de propietat resta temporalment molt acotada.

Finalment, té una projecció delimitada espacialment ja que, com hem mencionat reiteradament, l'expropiació queda restringida a zones concretes del territori de Catalunya: els «municipis considerats àrees de demanda residencial forta i acreditada, declarades en el Pla territorial sectorial d'habitatge o en el Pla per al dret a l'habitatge». Es tracta d'un element que atribueix una notòria dosi de seguretat jurídica als diversos agents socials que integren el binomi habitatge-propietat i que, a l'efecte d'aquest Dictamen, contribueix a avaluar favorablement la proporcionalitat de la mesura administrativa prevista a l'article 4 del Decret Llei. D'aquesta manera, a títol il·lustratiu, podem referir-nos al Decret 75/2014, que aprova el Pla del dret a l'habitatge, al qual ja hem fet al·lusió, que incorpora les variables mínimes per determinar les indicades àrees de residència forta i acreditada (art. 3.2), com també un annex on es llisten els municipis de Catalunya que les inclouen, que són un total de setanta-dos, sens perjudici d'allò que també es pugui disposar en el Pla territorial sectorial d'habitatge.

Així doncs, hem de concloure que la limitació del dret de propietat que deriva de l'expropiació dels drets d'ús i gaudi per causa d'interès social supera el test de la proporcionalitat, ja que l'article 4 posa de manifest la major preeminència que hi tenen els interessos generals que es volen protegir (l'ús social dels habitatges en zones de demanda residencial forta i acreditada que presentin risc d'exclusió social) i que justifiquen la intervenció limitativa sobre els interessos individuals subjacents en el dret de propietat. Per dir-ho resumidament, amb l'expropiació temporal, incardinada en el marc del procediment d'execució forçosa de les obres d'habitabilitat, s'aconsegueix que l'habitatge tingui les característiques i prestacions que, d'acord amb l'article 22.1 de la Llei 15/2007, ha de tenir per complir eficientment la seva funció social, i possibilita al mateix temps que l'Administració pugui garantir,

tot i que d'una manera certament limitada, l'accés a l'habitatge a través dels arrendaments de caràcter social i en un entorn urbà adequat.

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

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

CONCLUSIONS

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

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

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

Adoptada per unanimitat.

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

VOT PARTICULAR que formula el conseller senyor Marc Carrillo al Dictamen 5/2015, emès en data 20 d'abril, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries

Mitjançant aquest vot particular expresso el meu dissentiment respecte de la conclusió primera del Dictamen, per la qual la majoria del Consell ha considerat que el Decret Llei 1/2015, de 24 de març, de mesures urgents per a la mobilització d'habitatges provinents de processos d'execució hipotecària no vulnera l'article 64.1 EAC, quant al compliment dels límits formals relatius al requisit estatutari d'una necessitat extraordinària i urgent.

1. Considero que, del preceptiu examen dels arguments exposats en el preàmbul del Decret Llei 1/2015, així com dels continguts en la Memòria que acompanya la documentació relativa al procés d'elaboració d'aquesta disposició del Govern, no es deriva la justificació suficient que acrediti l'existència d'un supòsit propi d'una situació caracteritzada per una necessitat extraordinària i urgent que habiliti el Govern a emprar la potestat legislativa material que, amb caràcter extraordinari, li atribueix l'Estatut. De manera més específica, entenc que el requisit estatutari que exigeix l'existència d'una situació d'urgència, que permeti legitimar aquesta intervenció normativa del Govern, a través de l'exercici de la potestat legislativa material que li atribueix l'Estatut (art. 64) no queda justificada. El vot particular que vaig formular amb ocasió del DCGE 15/2014, de 3 de juliol, sobre el Decret Llei 2/2014, de 10 de juny, de modificació de la Llei 31/2010, de 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, conté una sèrie d'arguments sobre la institució normativa del decret llei, una bona part dels quals poden ser acollits un cop més per justificar el meu dissentiment.

El decret llei fou incorporat a l'ordenament jurídic català per l'Estatut de 2006 (art. 64) com una norma amb rang de llei material emanada del Govern sempre que es donin circumstàncies de caràcter extraordinari i que, per aquesta raó, el Parlament no els pugui fer front a través de l'exercici de la potestat legislativa ordinària. Es tracta, doncs, d'una excepció al monopoli legislatiu que correspon a l'òrgan legislatiu. En conseqüència, quan el Govern pren la decisió d'emprar l'instrument del decret llei per resoldre una situació caracteritzada per l'existència d'una situació de necessitat extraordinària i urgent, el primer que pertoca examinar és si el pressupòsit de fet habilitant invocat pel Govern per actuar normativament resulta adequat al requisit formal exigint per l'Estatut.

Així ha de ser perquè l'actuació de l'òrgan executiu de la Generalitat, en haver de respondre a unes circumstàncies de fet sobrevingudes, ha ocupat per la via d'excepció el lloc que correspon al Parlament en tant que dipositari de la potestat legislativa ordinària. Per tant, en aquests casos, la primera tasca que correspon dur a terme és examinar si, en efecte, la situació de necessitat extraordinària i urgent està justificada. En aquest sentit, cal subratllar que el que està en joc és quelcom tan rellevant per la forma de govern dissenyada per l'Estatut com és la garantia del principi de divisió de poders. Aquest principi podria quedar greument qüestionat si el Govern, amb l'única finalitat d'evitar el debat parlamentari sobre el contingut de la seva decisió, s'acull al decret llei de manera injustificada.

La provisionalitat que, d'acord amb l'Estatut, presenta la institució del decret llei, i tal com va recordar la jurisprudència constitucional en les seves primeres resolucions —per totes, la STC 111/1983, de 2 de desembre—, solament afecta la forma a través de la qual es concreta la disposició del Govern, i això fins que no es produeixi l'eventual convalidació parlamentària. Però el caràcter formal no es projecta sobre el contingut de la disposició del Govern, que produeix efectes jurídics des de la publicació en el *Diari Oficial*

de la Generalitat. I, tot i que les relacions jurídiques produïdes pel decret llei no tenen vocació de perpetuïtat, sinó que l'habitual és que la seva projecció sigui temporal fins que el Parlament, com a titular ordinari de la potestat legislativa, els atribueixi un caràcter més permanent a través de la tramitació com a projecte de llei, el que en cap cas pot resultar indiferent és que durant un determinat període de temps el Govern ha aprovat una norma amb rang de llei que és vigent. Per tant, si s'ha excedit en la valoració del pressupòsit habilitant, invocant una situació d'urgència que no es justifica com, a parer meu, és el cas del Decret llei 1/2015, la norma no és vàlida i comporta conseqüències greus.

Així és perquè afecta el principi de separació de poders i el valor constitucional i estatutari del pluralisme. En efecte, quan es fa un ús inadequat de l'instrument normatiu del decret llei, es bandeja la funció parlamentària i es menystenen els beneficis derivats del valor constitucional del pluralisme, a través del debat i la votació en seu parlamentària de les propostes que la majoria i la minoria puguin presentar sobre la millor manera de fer front a l'acumulació massiva d'habitatges que, com a conseqüència dels efectes devastadors de la crisi econòmica i financera, provenen dels processos d'execució hipotecària i que actualment són propietat de diverses entitats bancàries.

D'acord amb l'article 64.1 EAC, la validesa del decret llei s'ha de fonamentar en l'existència d'una situació de necessitat extraordinària i urgent com a primera premissa per a la seva aprovació pel Govern. Un supòsit d'extraordinària necessitat ha de ser inusual, imprevisible i no susceptible de resolució per altres procediments previstos en el Reglament del Parlament (urgència o lectura única si, en aquest cas, la naturalesa del projecte ho aconsella o la simplicitat de la formulació ho permet [art. 126.1 RPC]). Així mateix, d'acord també amb la nostra doctrina consultiva, el caràcter extraordinari i la urgència no són termes sinònims: el primer es refereix a la

valoració qualitativa de la necessitat, mentre que el segon al·ludeix directament als aspectes temporals de la decisió normativa del Govern (per tots, DCGE 7/2010, FJ 2, 3 i 4). Però ambdós es compatibilitzen, fins al punt de provocar les circumstàncies imprevistes que operen com a causa de l'acció governamental que li ha de permetre aprovar per la via d'excepció una norma amb rang de llei.

Doncs bé, els conceptes estatutaris que integren el pressupòsit de fet habilitant —el caràcter extraordinari i la urgència— que el Govern ha de provar per justificar l'excepcionalitat de la norma que dicta, més enllà de l'ampli marge de decisió que la jurisprudència constitucional atribueix a l'executiu (per totes, la inicial STC 29/1982, de 31 de maig, i la més recent STC 68/2007, de 28 de març, FJ 5 a 12), no hi pot haver cap dubte que, en tot cas, exclouen una apreciació discrecional que pugui comportar l'existència de marges d'actuació governamental no subjectes a control.

No es tracta de simples predicats polítics i, per tant, el control jurídic de caràcter consultiu que ens correspon dur a terme sobre l'aplicació del pressupòsit habilitant no pot ser obviat, malgrat la dificultat que, en aquest sentit, ofereix l'existència cada vegada més rellevant d'un parlamentarisme majoritari poc predisposat al control del poder executiu, com el dret comparat de les formes parlamentàries de govern s'encarrega reiteradament de posar de manifest.

A l'últim, una qüestió vinculada a la invocació per part del Govern d'una situació de necessitat extraordinària i urgent és el requisit segons el qual també ha de justificar la imprescindible connexió de sentit entre la dita situació i el contingut específic del decret llei (entre d'altres, les STC 111/1983, 68/2007 i 237/2012, de 13 de desembre). Per tant, la valoració del pressupòsit habilitant ha de suposar no solament l'apreciació de les circumstàncies que l'han generat, sinó també de les mesures adoptades a fi

de demostrar que són les adequades a les necessitats que sobtadament s'han plantejat. I en l'examen d'aquesta connexió de sentit, que és una nova regla interpretativa establerta pel Tribunal Constitucional, la càrrega de la prova correspon al mateix Govern a través de la Memòria que acompanya la disposició aprovada i del seu preàmbul.

2. D'acord amb la concepció de la institució del decret llei que acabo d'exposar i que es deriva de la jurisprudència constitucional i de la nostra doctrina consultiva, el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures urgents per a la mobilització d'habitatges provinents de processos d'execució hipotecària vulnera l'article 64.1 EAC, perquè el Govern no justifica el requisit de la urgència de la mesura presa i, per tant, no aconsegueix el requisit formal del pressupòsit habilitant exigint pel precepte estatutari.

El Dictamen aprovat per la majoria considera que hi ha «dos arguments, suficientment raonables i convenientment explicitats, que justifiquen la urgència que demana l'article 64.1 EAC»: d'una banda, l'augment del parc d'immobles provinents dels processos d'execució hipotecària que no és susceptible de ser ocupat, així com els minsos resultats dels acords i els convenis signats amb entitats financeres que en són propietàries, que han dut els esdeveniments a un punt que aconsella una primera resposta de xoc que no admet dilacions. I d'una altra, una motivació definitiva de la urgència és la constatació de transmissions massives i sobrevingudes de compravenda, que actualment es troben en curs amb diversos fons d'inversió, de tal manera que tan sols una operació especulativa d'aquestes pot arribar a afectar gairebé un miler d'habitatges, en zones de Catalunya amb demanda residencial acreditada i amb dificultats de cohesió social. Així mateix, s'afegeix, amb relació al requisit de la urgència, que d'ençà de la reforma del Reglament del Parlament l'any 2005, la mitjana de tramitació dels projectes de llei supera amb escreix el termini que previsiblement requeriria una tramitació pel procediment d'urgència.

A) Els motius de discrepància respecte d'aquesta argumentació són els que tot seguit expresso. Abans, però, he de fer constar el meu acord amb la posició de la majoria a fi de donar resposta a la singular i inversemblant motivació de la urgència continguda en la Memòria presentada pel Govern, en el sentit de considerar com a motiu justificatiu de la dita urgència el possible exhauriment de la legislatura. Coincideixo que «un fet conjuntural, ni que arribi a produir-se, no pot operar com a justificació [...] per donar cobertura a l'ús de la seva potestat legislativa». Per la meva banda, em permeto afegir també en termes jurídics que allò que únicament tindria rellevància seria el decret de convocatòria signat pel president de la Generalitat, no una simple declaració d'intencions polítiques respecte a això.

B) Dit això, i ja entrant en el contingut de la meva discrepància, cal subratllar, en primer lloc, un factor temporal que a hores d'ara resulta inqüestionable: el procés d'acumulació d'habitatges per part de les entitats bancàries —les antigues caixes d'estalvi— a Catalunya, com a conseqüència de les execucions hipotecàries o de les dacions en pagament dels antics titulars dels préstecs per compra d'habitatge, no és un fet que hagi aparegut de forma sobtada els darrers mesos. Ans el contrari, la pèrdua de l'habitatge atesa la reiterada manca de pagament del crèdit hipotecari obtingut per a la seva compra ha estat un procés que va anar paral·lel a les primeres manifestacions de la crisi econòmica i financera apareguda a la segona meitat de la passada dècada. No ha estat un fet nou al qual ara hagin hagut de respondre les entitats creditores.

No ha constituït cap novetat en el mercat immobiliari que les entitats bancàries, de resultes del considerable estoc d'habitatges acumulats per causa dels efectes directes de la crisi, han esdevingut una mena de nous propietaris immobiliaris, en contra de la seva voluntat. I que, com a resultat d'aquesta, diguem-ne, patologia respecte del que hauria de ser l'activitat

principal dels bancs, com a entitats de crèdit, resulta un fet contrastat que des que la inevitable acumulació d'habitatges en les seves mans els darrers anys va arribar a uns nivells insuportables, els bancs han volgut despendre's d'uns actius immobiliaris gens rendibles.

Les formes han estat diverses i, sens dubte, sempre ha estat una opció present la venda massiva de «paquets» d'habitatges a compradors amb suficient capacitat financera disposats a adquirir-los a un preu molt més baix del que inicialment tenien quan foren comprats pels particulars beneficiaris del crèdit bancari. Entre aquests compradors, els fons d'inversió de caràcter transnacional han estat una de les possibilitats que han aparegut en el mercat immobiliari com a opció possible, no ara, de manera sobtada, sinó de fa temps ençà. Si més no, tant el Parlament de Catalunya com el Govern n'eren conscients a través d'iniciatives legislatives formalitzades ja fa mesos.

C) Perquè, en efecte, ja en el camp jurídic i com a segon argument per donar suport a la meua discrepància, és prou rellevant donar constància d'iniciatives preses per a la preservació del dret a l'habitatge (art. 47 CE i EAC) davant els traumàtics efectes de la crisi econòmica. Més concretament, el Parlament de Catalunya ha estat el destinatari, a través d'una iniciativa legislativa popular —ILP— (art. 29.3 EAC i Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular), d'una Proposició de Llei de mesures urgents per fer front a l'emergència habitacional i a la pobresa energètica, la tramitació de la qual es va encetar en data 14 d'octubre de 2014 (*Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, de 20 d'octubre de 2014).

Doncs bé, ja des d'aquesta data —fa set mesos—, els promotors de la ILP, després d'afirmar que «Catalunya és una de les comunitats autònomes més afectades per la crisi econòmica», afegien en l'exposició de motius que «[a]questa situació d'emergència social és especialment greu en l'àmbit de l'habitatge. El sobreendeutament hipotecari, de fet, és una de les

problemàtiques més punyents. Catalunya s'ha convertit en una de les comunitats autònomes amb major nombre d'execucions hipotecàries i de desnonaments. Segons dades del Consell General del Poder Judicial, entre el 2008 i el 2013 es van iniciar 98.040 procediments d'execucions hipotecàries». I tot seguit els promotors exposaven que: «[a]quest panorama de vulnerabilitat habitacional es veu agreujat per l'existència d'un mercat privat de lloguer escàs, car i altament especulatiu, i per la manca d'un parc d'habitatge social que permeti real·lotjar les famílies afectades».

A partir d'aquest diagnòstic de la situació, a l'article 4 de la part dispositiva de la Proposició de Llei s'estableixen mesures per garantir la funció social de la propietat i impulsar la creació d'habitatge assequible en els termes següents:

«1. L'Administració decretarà el lloguer forçós a persones o unitats familiars en situació de vulnerabilitat durant un mínim de 3 anys dels habitatges en mans d'entitats financeres i agències associades, fons d'inversió i entitats de gestió d'actius que romanguin en desús o infrautilitzats de manera injustificada durant 2 anys.

2. Aquest procediment s'aplicarà de forma preferent a les entitats financeres i de gestió d'actius que hagin rebut ajuts públics.»

De la simple lectura de la part dispositiva de la Proposició de Llei d'ILP es pot constatar que l'existència de l'activitat dels fons d'inversió i entitats de gestió d'actius immobiliaris en mans de les entitats bancàries no ha estat un supòsit de fet sobrevingut a darrera hora, producte de l'augment del parc d'immobles provinents dels processos d'execució hipotecària. A banda dels orígens temporals de la crisi i els seus efectes sobre l'economia catalana, que òbviament daten dels últims anys de la darrera dècada, si més no, la realitat específica del mercat immobiliari resultant dels efectes traumàtics de la crisi fou posada en coneixement del Parlament i del Govern de la Generalitat des

de que es va encetar el tràmit parlamentari de l'esmentada ILP ara fa set mesos i escaig.

Altrament dit, que l'actuació del fons d'inversió a la recerca de paquets d'habitatges a baix preu ja fou prevista per la ILP, amb l'específica previsió de mesures d'intervenció administrativa, i que no ha estat aquesta una situació sobrevinguda per a les institucions de la Generalitat. En aquest sentit, si es volia fer front amb la diligència deguda a una situació que requeria una resposta jurídica, el Govern disposava des de fa més de mig any, amb el suport de la majoria parlamentària de què disposa per governar, de la facultat d'assumir el contingut de la ILP en allò que cregués oportú, esmenar-la, redefinir-la segons les seves legítimes opcions polítiques o, al capdavall, presentar llavors un text propi. I, en tot cas, amb el concurs del Parlament que, amb l'aportació de les propostes de la majoria i de la minoria, permetés aprovar una llei formal per la via del procediment d'urgència, si es considerava necessari donar una resposta diligent al problema. Entenc, per tant, que el requisit de la urgència no ha quedat justificat pel Govern.

D) Finalment, i des d'una perspectiva general, subratllo la meua plena coincidència amb la majoria respecte a la legitimitat constitucional i estatutària del mecanisme dels drets de tanteig i retracte (art. 2) previst pel Decret Llei 1/2015, com a forma d'intervenció sobre el dret de propietat de les entitats bancàries respecte dels habitatges acumulats.

La funció social de la propietat (art. 33.2 CE) és la cobertura constitucional que permet aquesta regulació. Així ho vaig expressar en el vot particular emès al Dictamen núm. 282, de 29 de novembre de 2007, del Consell Consultiu, relatiu al Projecte de Llei del dret a l'habitatge a Catalunya:

«La referència constitucional a la funció social, entesa com a element estructural de la definició del dret a la propietat privada o com a factor que determina la delimitació legal del seu contingut, posa de manifest que la Constitució no ha optat per una concepció abstracta d'aquest dret. No l'ha entès solament com un àmbit subjectiu de lliure disposició sobre els béns que són objecte de domini reservat pel seu titular, sotmès únicament en el seu exercici a les limitacions generals que les lleis imposin per a la salvaguarda dels legítims drets i interessos de tercers o de l'interès general. Per contra, segons el Tribunal, la Constitució reconeix i protegeix un dret a la propietat privada, com un ventall de facultats individuals sobre les coses, però alhora també com un conjunt de deures i obligacions establerts, d'acord amb les lleis, en funció de valors o interessos de la col·lectivitat, és a dir, d'acord amb la finalitat o utilitat social que estigui cridada a dur a terme cada categoria de béns objecte de domini.» (2.B.e)

Dit això, entenc, però, que el Govern i el Parlament disposaven d'un temps suficient per afrontar mitjançant una llei formal els problemes derivats de l'acumulació d'habitatges en mans de les entitats bancàries com a conseqüència de les execucions hipotecàries.

El meu acord s'estén també al fet que aquesta forma d'intervenció pública sobre la propietat no comporta una regulació dels elements essencials d'aquest dret i, per tant, no ultrapassa els límits materials del decret llei (art. 86.1 CE). La discrepància que manifesto, com és obvi, és prèvia i de naturalesa formal, i es refereix a l'incompliment per part del Govern del requisit de pressupòsit de fet habilitant per emprar la legislació material d'urgència quan aquesta, com he argumentat, no ha quedat acreditada.

En aquest sentit, cal retenir el sentit de la nostra doctrina sobre els límits formals del decret llei (per tots, el DCGE 7/2010, de 30 de març, FJ 3), on hem mantingut un criteri més estricte que l'emprat pel Tribunal Constitucional sobre el marge de decisió de què pot disposar el Govern per

avaluar l'existència dels elements que justifiquen que, de forma extraordinària i urgent, l'executiu desplaci al Parlament a través del decret llei en la regulació d'una matèria.

És cert que la figura del decret llei ha estat utilitzada a bastament per abordar situacions d'emergència econòmica i social i que el Decret llei 1/2015 presenta, sens dubte, un evident contingut d'aquesta naturalesa. Ara bé, i per concloure, aquesta circumstància no pot esdevenir una mena de xec en blanc a l'abast del Govern si aquest no justifica, com a parer meu ha estat el cas, el preceptiu requisit formal del pressupòsit habilitant.

Barcelona, 20 d'abril de 2015