



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

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

Conclusions del Dictamen

***Primera.** Els articles 2, apartats c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r i s; 16; 17; 18.1 i .4; 27.1, tercer paràgraf, i .2 i, per connexió amb l'article 27.2 i .3, la disposició transitòria segona; com també els articles 28 i 29 i la disposició transitòria primera, paràgraf segon, de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge vulneren la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge de l'article 137.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE. Adoptada per majoria de 7 vots a favor i 2 en contra.*

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

L'article 2 delimita les finalitats comunes de l'acció dels poders públics en matèria d'habitatge, en l'àmbit de les seves competències. En concret, detalla fins a vint finalitats que han d'orientar les polítiques públiques d'habitatge.

En la mesura que l'article 137 EAC atribueix en exclusiva a la Generalitat la competència en matèria d'habitatge, mitjançant la qual ha de poder establir polítiques pròpies (art. 110.1 EAC) i, en concret, li correspon, entre d'altres, la planificació i l'ordenació de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial (apt. 1.a) i l'establiment de les prioritats i els objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques en aquest àmbit (apt. 1.b), cap altra administració és la competent per formular les finalitats de les polítiques públiques en matèria d'habitatge a Catalunya. De fet, finalitats semblants estan previstes a l'article 2 de la Llei 18/2007 i són vigents a Catalunya des d'aquella data.

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

La conclusió anterior afecta l'article 2 en els seus apartats c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r i s pel fet de pretendre imposar un model que només correspon preveure a la Generalitat. En aquests apartats, el legislador estatal estableix els objectius que han d'orientar les polítiques públiques d'habitatge però no s'albira la seva relació amb les facultats elementals, els límits essencials, els deures fonamentals o les prestacions bàsiques del dret a l'habitatge que podria emparar la competència estatal ex article 149.1.1 CE. La resta d'apartats d'aquest article no són contraris a l'Estatut ni a la Constitució, tal com s'indica en la conclusió setena.

B) Article 16. Habitatge protegit

L'article 16, dedicat a l'habitatge protegit, disposa que, «[s]in perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la legislación y normativa de ámbito autonómico o municipal, que tendrán en todo caso carácter prevalente», es regirà per una sèrie de principis, que la Llei enumera.

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

Pel seu contingut i la seva finalitat, resulta clar que les previsions de l'article 16 corresponen en general a la matèria «habitatge», que l'Estatut situa sota la competència exclusiva de la Generalitat (art. 137 EAC). En conseqüència, s'examina si l'Estat disposa de competència per regular aquesta matèria a través de principis i, específicament, si resulta habilitat pels títols competencials que li atribueixen l'article 149.1.1 i .13 CE.

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

I, en segon lloc, el fet que el mateix article 16.1 de la Llei estableixi que la legislació autonòmica —i la normativa municipal— tindran caràcter prevalent respecte dels principis que el mateix precepte conté en matèria d'habitatge protegit fa que resulti intrínsecament contradictori amb la seva eventual caracterització com a «condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals» (art. 149.1.1 CE) o fins i tot com a «[b]ases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica» (art. 149.1.13 CE), que pot establir l'Estat en exercici de les dues competències que podrien emparar una intervenció en aquesta matèria, com indica la disposició final setena de la Llei.

Resulta clar, doncs, que aquests principis, amb independència del seu contingut, no són en realitat «condicions bàsiques» ex article 149.1.1 CE ni «bases» ex article 149.1.13 CE, i que és la Llei mateixa qui els nega aquest caràcter.

Aquesta doble consideració fa que s'hagi de concloure que l'apartat 1 de l'article 16 de la Llei regula una matèria pròpia de l'habitatge que correspon a la competència exclusiva que l'article 137.1 EAC atribueix a la Generalitat, i que no està emparat per les competències estatals ex article 149.1.1 CE i .13 CE.

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

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

C) Article 17. Habitatge assequible incentivat

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

Les seves previsions s'han d'incloure en la matèria relativa a l'habitatge, respecte de la qual l'Estatut estableix una competència exclusiva de la Generalitat (art. 137), atès que estableix una nova categoria d'habitatge protegit, l'habitatge assequible incentivat, de tal manera que el seu contingut es projecta sobre un dels elements nuclears de la política d'habitatge.

L'article 17 presenta unes característiques generals que obliguen a fer un examen del seu caràcter normatiu. La creació i el funcionament posterior d'aquest nou règim de protecció d'habitatges està caracteritzat per tres notes bàsiques: (i) té caràcter facultatiu, (ii) el seu règim té caràcter orientatiu i (iii) les seves regles es preveuen «sin perjuicio de lo que establezcan al respecto las administraciones competentes», de manera que, a través d'aquesta clàusula de salvaguarda, es reconeix explícitament que no queden excloses les normes autonòmiques en la matèria. Aquesta clàusula estableix una coexistència del règim que preveu amb les normes que estableixin les administracions competents que pot ser no pacífica i originar problemes importants als operadors jurídics a l'hora d'interpretar i aplicar el règim normatiu d'aquesta nova modalitat de protecció de l'habitatge.

A banda dels possibles problemes d'interpretació i d'aplicació que generi el règim previst a l'article 17 de la Llei, igual que l'article 16, les regles (allà «principios») que conté no poden ser considerades com a «condicions bàsiques» per garantir la igualtat en l'exercici dels drets, de l'article 149.1.1 CE, ni tampoc com a «bases» de la planificació general de l'economia, de l'article 149.1.13 CE. El seu caràcter facultatiu i merament orientatiu es contradiu amb la naturalesa jurídica que cal predicar de les «condicions bàsiques» i de les «bases» que pot aprovar l'Estat, i s'assemblen més a una regulació material opcional d'una figura nova d'habitatge protegit i/o incentivat, per a l'establiment de la qual l'Estat no disposa de competència.

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

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

L'article 18 es refereix a la declaració de zones de mercat residencial tens, que podran realitzar les administracions competents en matèria d'habitatge, d'acord amb els criteris i els procediments establerts en la seva normativa reguladora i l'àmbit de competències, a l'efecte que les actuacions públiques orientin la matèria en aquells àmbits territorials en què existeixi un «especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan assequible

para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales» (art. 18.1). Això no obstant, aquesta declaració haurà de seguir unes regles procedimentals que es detallen en els apartats 2, 3 i 4 de l'article. Finalment, quant als apartats 5 i 6, contenen prescripcions al respecte adreçades exclusivament a organismes de l'Estat.

Malgrat que l'article 18.1 no té cap incidència en la competència de la Generalitat, ni tampoc caràcter habilitador, el fet que resulti innòcua per a les competències de la Generalitat, i que fins i tot es pugui plantejar el sentit d'incloure-la a la Llei, no suposa que l'Estat estigui habilitat per adoptar-la. Essent una norma que clarament se situa en la matèria relativa a l'habitatge i, per tant, en la competència exclusiva de la Generalitat ex article 137 EAC, l'Estat només hi pot intervenir a través dels seus títols competencials propis, i, en aquest cas, la mateixa Llei ho justifica en les facultats estatals derivades dels articles 149.1.1 i 149.1.13 CE (disp. final setena).

La previsió normativa de l'article 18.1 —mancada a més de qualsevol efecte vinculant o obligatori—, en vista de la mateixa doctrina del Tribunal Constitucional sobre aquests títols competencials, no es pot considerar com a condició bàsica per garantir la igualtat en l'exercici dels drets o el compliment dels deures constitucionals, ni tampoc com una «base» de la planificació general de l'economia, per més àmpliament que s'interpretin aquests conceptes.

En conseqüència, cal concloure que l'apartat 1 de l'article 18 és una norma en matèria d'habitatge que l'Estat no pot adoptar en virtut de les seves competències ex article 149.1.1 i 149.1.13 CE.

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

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

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

Per tot el que s'ha exposat, els apartats 1 i 4 de l'article 18 de la Llei 12/2023 vulneren les competències de la Generalitat de l'article 137.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE. La resta d'apartats d'aquest article no són contraris a l'Estatut ni a la Constitució, tal com s'indica en la conclusió setena.

E) Article 27. Concepte, finalitat i finançament

L'article 27 defineix el concepte de parc públic d'habitatge, la seva finalitat, el seu contingut i el finançament.

L'apartat 1 de l'article 27, en el seu primer paràgraf, conté la finalitat dels parcs públics d'habitatge amb la descripció del seu objecte i el seu paràgraf segon inclou previsions relatives a les mesures de foment que pugui adoptar l'Estat i les seves finalitats. Aquests dos paràgrafs no presenten problemes ni de constitucionalitat ni d'estatutarietat, tal com es menciona a la conclusió setena.

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

L'apartat 2 de l'article 27 habilita l'ús de les quantitats corresponents a les fiances dels contractes d'arrendament dipositades de conformitat amb la LAU per finançar els parcs públics d'habitatge. En aquest cas, ens trobem novament davant una norma amb una formulació de caràcter facultatiu («podrán utilizarse las cantidades»), amb l'excepció de la reserva obligatòria de garantia de devolució, que impedeix la consideració d'aquesta mesura com una condició bàsica per garantir la igualtat en l'exercici d'un dret constitucional (art. 149.1.1 CE) i com una base de la planificació general de l'economia (art. 149.1.13 CE).

Més enllà de la naturalesa no imperativa de la norma, tampoc s'albira la seva incidència directa i significativa sobre l'activitat econòmica ni el seu caràcter essencial per garantir la igualtat en el dret a l'habitatge dels ciutadans, de manera que hem d'excloure el seu emparament en els precitats títols competencials invocats pel legislador en la disposició final setena de la Llei 12/2023.

La norma examinada s'enquadra en la matèria d'habitatge que, com hem reiterat, correspon en exclusiva a la Generalitat (art. 137 EAC) i, en exercici d'aquesta, ha de poder dissenyar les seves polítiques públiques pròpies (sense que, com hem vist, en aquest cas, l'Estat pugui incidir-hi a l'empara dels títols esmentats). Així ho ha fet, en relació amb la destinació dels imports de les fiances dels contractes d'arrendament dipositades, de conformitat amb la Llei 13/1996, de 29 de juliol, del Registre i el dipòsit de fiances dels contractes de lloguer de finques urbanes i de modificació de la Llei 24/1991, de l'habitatge.

L'apartat 3 de l'article 27 és objecte de tractament en la conclusió tercera.

A l'últim, d'acord amb l'article 19.1 LCGE, es fa un pronunciament sobre la disposició transitòria segona de la Llei 12/2023 per connexió amb l'article 27, tot i no haver estat expressament qüestionada pels sol·licitants.

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

Cal fer, per tant, extensiva a aquesta disposició la mateixa argumentació emprada sobre l'article 27.2 i .3 de la Llei 12/2023 i concloure, així, en idèntic sentit.

Per tot el que s'ha exposat, l'apartat 1, tercer paràgraf, i l'apartat 2 de l'article 27 de la Llei 12/2023 i, per connexió amb aquest darrer i també amb l'apartat 3, la disposició transitòria segona vulnereu les competències de la Generalitat de l'article 137.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE

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

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

Del contingut del precepte examinat es conclou que no estem davant una regulació de les condicions bàsiques per garantir la igualtat en l'exercici del dret a l'habitatge, sinó directament davant d'una sèrie de mandats, en forma de «criterios orientadores», adreçats a les administracions competents en aquesta matèria, com és la de la Generalitat. Aquests mandats estan formulats categòricament —malgrat totes les cauteles que intenta introduir el precepte amb expressions com «sin perjuicio» o «podrán»— perquè pretenen actuar com una mena de normativa bàsica en aquest àmbit material.

Aquests mandats no es poden emparar ni en l'apartat 1 ni en l'apartat 13 de l'article 149.1 CE. En aquest darrer cas perquè, tot i la plausible afectació en l'activitat econòmica que pugui tenir la regulació del parc públic d'habitatges, entenem que la mateixa finalitat del precepte (això és, la fixació d'uns criteris orientadors, que pretenen ser una guia adreçada a les administracions públiques competents) i la manca de la incidència directa i significativa en l'activitat econòmica general que hem exigut, ens condueixen a concloure que en aquest supòsit ha de prevaldre el títol material sectorial específic d'habitatge competència exclusiva de la Generalitat.

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

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

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

L'article 29 determina que els habitatges integrants dels parcs públics d'habitatge, de conformitat amb la legislació específica i la resta de normativa d'aplicació, tenen com a destí la garantia del dret d'accés a l'habitatge de les persones i llars amb més dificultats per accedir a un habitatge en el mercat, per raó de les seves circumstàncies socials i econòmiques, atenent a factors

específics de vulnerabilitat com ara la presència de menors d'edat a la llar o unitat de convivència, així com a les característiques i particularitats de l'àmbit territorial.

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

Finalment, l'apartat 3 disposa que correspon a les administracions públiques competents en matèria d'habitatge el desenvolupament de sistemes d'avaluació del compliment dels requisits anteriors, de conformitat amb el que preveu la normativa que resulti d'aplicació, a fi de garantir un ús eficient dels recursos públics i la corresponsabilitat dels ocupants de l'habitatge.

Malgrat totes les cauteles del precepte de respecte a la «legislación específica y demás normativa de aplicación», aquest article no es pot emparar en l'article 149.1.1 CE, tenint en compte que materialment conté una regulació equivalent a unes bases, dins de les quals s'haurà de moure el titular de la competència en matèria d'habitatge. Perquè aquí no es regulen les posicions jurídiques que tenen per objecte garantir la igualtat en l'exercici de drets i en el compliment de deures dels titulars del dret; així, no es diu, per exemple, com s'accedeix a l'habitatge, ni com es manté, ni quines prestacions rebran dels poders públics, essent d'aplicació la doctrina del Consell i del Tribunal Constitucional citada en l'anàlisi de l'article 28 de la Llei.

D'altra banda, i quant a la possible intervenció de l'article 149.1.13 CE, reiterant el que s'ha exposat anteriorment, es considera que, atenent al seu contingut, no inclou mesures de caràcter econòmic de les quals es pugui predicar una incidència directa i significativa en l'economia.

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

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

La disposició transitòria primera de la Llei fixa un règim transitori per a determinats tipus d'habitatges. El primer paràgraf estableix que els habitatges que abans de l'entrada en vigor d'aquesta Llei estiguessin qualificats definitivament amb algun règim de protecció pública s'han de regir pel que disposa el règim esmentat, de conformitat amb el que estableix la legislació i la normativa d'aplicació.

El segon paràgraf indica que els habitatges que formin part d'un parc públic d'habitatge s'han de regir pel que disposa aquesta Llei i les disposicions que el regulin en la legislació en matèria d'habitatge, urbanisme i ordenació del territori.

El règim transitori que s'hi estableix no afecta la competència dels governs locals atribuïda a l'article 84.2.b EAC. Així, es considera que la regulació que s'hi efectua no manlleva les competències pròpies dels ens locals sobre la planificació, la programació i la gestió d'habitatge públic i la participació en la planificació en sòl municipal de l'habitatge de protecció oficial. Es recorda que la configuració concreta de les competències locals correspon al legislador, és a dir, a l'Estat i les comunitats autònomes, en el marc de les seves competències pròpies (DCGE 8/2014, FJ 2.2, i STC 105/2019, de 19 de setembre, FJ 4).

Pel que fa a una hipotètica vulneració del principi de seguretat jurídica, de la lectura de la disposició es conclou que no és contrària al principi de seguretat jurídica entès com a claredat i certesa del dret, ja que, si bé pot requerir per a l'operador jurídic un esforç a l'hora de determinar quina serà la regulació aplicable, aquesta no esdevé una dificultat insuperable que condueixi a la inconstitucionalitat del precepte per vulneració del principi esmentat.

S'examina finalment si l'esmentada disposició vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge, tot i no ser objecte de sol·licitud, per la connexió del seu paràgraf segon amb els articles 27 a 29 de la Llei relatiu a la regulació dels parcs públics d'habitatge. En efecte, en la mesura que aquest segon paràgraf es refereix al règim transitori aplicable als habitatges que formin part d'un parc públic determinant que, entre d'altres, es regiran per la Llei 12/2023, cal concloure que, per connexió, aquest paràgraf segon de la disposició transitòria primera vulnera les competències de la Generalitat ex article 137.1 EAC amb l'abast i pels motius que s'exposen en analitzar els articles 27 a 29 d'aquesta norma.

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

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

L'article 15 rubricat «Dret d'accés a l'habitatge i ordenació territorial i urbanística» estableix, en el seu apartat primer, una sèrie de criteris que defineix com a bàsics en l'àmbit de l'ordenació territorial i urbanística per assegurar l'efectivitat de les condicions bàsiques d'igualtat en l'exercici dels drets establerts en la Llei.

Aquest precepte, en la mesura que estableix diversos criteris amb incidència en l'ordenació territorial i urbanística, s'insereix de forma prevalent en l'àmbit material de l'urbanisme, competència exclusiva de la Generalitat ex article 149.5 EAC, sens perjudici de la seva relació amb la matèria d'habitatge amb diferent abast en les diverses mesures que conté.

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

La lletra b de l'apartat 1 de l'article 15 preveu que l'ordenació territorial i urbanística promourà l'aplicació de tipologies edificatòries i de modalitats d'habitatge i allotjament que s'adaptin a les diferents formes de convivència, habitació i a les exigències del cicle de vida de les llars, atenent, si escau, a la casuística del medi rural, i tot l'anterior amb la finalitat «de adaptar la vivienda a la demanda y facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada».

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

La lletra d de l'apartat 1 de l'article 15 conté una disposició relativa a la destinació a habitatge de protecció pública de lloguer d'un percentatge no inferior al 50 % del sòl de reserva per a habitatge subjecte a algun règim de protecció pública segons l'article 20.1.b del text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana aprovada pel RDL 7/2015, de 30 d'octubre. Amb caràcter general, s'ha reconegut la competència de l'Estat per regular els drets i deures dels propietaris del sòl per garantir la igualtat en les condicions de l'exercici del dret de propietat urbana i en el compliment dels deures inherents a la funció social (art. 149.1.1 CE, en relació amb l'art. 33 CE), sempre que

aquesta regulació no impliqui prefigurar un model urbanístic concret, ja que això seria competència autonòmica (STC 61/1997, FJ 9.b).

No obstant això, en la mesura que la lletra *d* esmentada obliga, per al sòl de reserva d'habitatge subjecte a algun règim de protecció, a reservar un mínim d'un 50 % a habitatge amb algun règim de protecció pública, únicament en règim de lloguer, sense que tampoc es pugui trobar una fonamentació en el preàmbul de la norma sobre els motius d'aquesta previsió, redueix injustificadament el marge d'exercici competencial a les comunitats autònomes. I això perquè n'esgota en excés l'espai de desenvolupament normatiu, incideix directament en la política en matèria d'ordenació del sòl i urbanisme i en prefigura un model determinat, en contra de la jurisprudència constitucional. Més encara si es posa en relació amb la modificació que la disposició final quarta de la mateixa Llei efectua sobre el percentatge de reserva de sòl destinat a habitatge protegit que s'incrementa del 30 al 40 % en el sòl rural i del 10 al 20 % en el cas de sòl urbanitzat i en l'àmbit dels quals s'ha de fer efectiva la destinació del 50 % de l'habitatge de protecció pública en règim de lloguer. L'anterior no queda enervat per l'incís final de l'apartat, ja que només admet un percentatge inferior al 50 % en casos excepcionals en els quals l'instrument d'ordenació urbanística ho ha de justificar. Per tant, aquesta reserva mínima, en els termes en què està formulada, vulnera la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya prevista en l'article 149.5 EAC i en l'article 137.1 EAC, sense que trobi empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE.

Els apartats 2, 3 i 4 de l'article 15, en la mesura que contenen apel·lacions genèriques (com ara buscar fórmules que assegurin la cohesió territorial i atenguin la realitat social de les llars residents —apt. 2—, o bé establir instruments efectius per assegurar l'equilibri, preservar la qualitat de vida i l'accés a l'habitatge —apt. 3—) o instrumentals respecte d'aquestes (apt. 4), que, a més, es remet en general a la legislació competent en matèria d'ordenació territorial i urbanisme, no afecten les competències de la Generalitat atribuïdes als articles 137.1 i 149.5 EAC.

Malgrat aquesta manca d'afectació a les competències de la Generalitat, s'examina quin és el títol competencial que pot emparar les previsions que s'hi contenen, ja que, com ha establert el Tribunal Constitucional, l'Estat, igual que les comunitats autònomes, requereix un títol competencial que justifiqui les seves actuacions (STC 118/1996, de 27 de juny, FJ 6, i 61/1997, FJ 12).

La disposició final setena indica, en general, que aquest precepte s'empara en les competències estatals *ex* article 149.1.1 i .13 CE. No obstant això, les previsions d'aquests apartats no tenen ni el contingut econòmic ni la transcendència directa i significativa en l'economia que podrien justificar que, segons la doctrina del Consell i la del Tribunal Constitucional, siguin considerades com a bases de la planificació general de l'economia *ex* article 149.1.13 CE.

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

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

Adoptada per unanimitat.

L'apartat 3 de l'article 27 preveu que els ingressos procedents de les sancions que s'imposin per l'incompliment de la funció social de la propietat de l'habitatge així com els ingressos procedents de la gestió i l'alienació de béns patrimonials integrats en el parc públic d'habitatge es destinin a

la creació, ampliació, rehabilitació o millora d'aquests «en los términos establecidos en la legislación y normativa que los regule».

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

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

Adoptada per unanimitat.

La disposició final primera preveu modificacions en determinats preceptes de la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans (LAU) amb la finalitat d'establir diverses mesures de contenció de preus en els contractes de lloguer d'habitatge.

L'apartat 3 preveu, amb l'addició de dos nous apartats 6 i 7 a l'article 17 LAU, un mecanisme d'intervenció, com és la contenció de les rendes en els contractes de lloguer en zones de mercat residencial tens, que afecta el dret a la propietat privada (art. 33 CE) i que es justifica, seguint el preàmbul de la Llei objecte de dictamen, sobre la base de la funció social d'aquest dret.

La configuració constitucional del dret de propietat ha estat àmpliament tractada en la doctrina del Consell que ha recordat també la jurisprudència constitucional quan 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.

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

En la STC 16/2018, FJ 17, com també a la STC 32/2018, de 12 d'abril, el Tribunal estableix una nova doctrina en relació amb els límits del dret a la propietat privada (art. 33 CE) introduint el cànon de l'«equilibri just» o la «relació raonable», reconduït a un genèric «control de raonabilitat».

Per tant, constituirà un límit al legislador en l'àmbit del dret de propietat el respecte al contingut essencial del dret i la raonabilitat de la mesura que caldrà avaluar d'acord amb l'equilibri dels mitjans emprats i la finalitat pretesa, afegint que, en les decisions de caire social i econòmiques, se li reconeix un ampli marge d'apreciació sobre la necessitat, les finalitats i les conseqüències de les seves disposicions.

En el cas examinat s'acredita la raonabilitat de la mesura perquè s'entén aquesta limitació al dret de propietat com a legítima. Dit en altres termes, hi ha equilibri just perquè la regulació legal serveix per assolir la finalitat legítima que persegueix, és a dir, l'accés a l'habitatge en zones d'especial risc i d'abastament insuficient d'habitatge per a la població resident i en condicions que facin assequible el dit accés, mitjançant el fre de l'escalada del preu de lloguer d'habitatge

en aquestes zones de mercat residencial tens, i l'atorgament a les administracions competents del temps necessari per poder compensar si s'escau el dèficit d'oferta o corregir amb altres polítiques d'habitatge les mancances de les zones declarades de mercat residencial tens.

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

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

La disposició final cinquena, apartat dos, de la Llei 12/2023 té per objecte afegir dos nous apartats, 6 i 7, a l'article 439 LEC en relació amb els requisits per a la presentació de demandes que pretenguin la recuperació de la possessió d'una finca.

Tot i l'al·lusió que fan els peticionaris a la dilació en el marc del procediment judicial que podria fer pensar que pretenen invocar l'article 24.2 CE, que recull el dret de tota persona a un procés públic «sense dilacions indegudes», atès que l'objecte del Dictamen en aquest punt es circumscriu a una mesura del legislador relativa a la imposició d'unes obligacions al propietari en el marc de l'exercici del seu dret a l'acció judicial i que el concepte de «dilacions indegudes», segons jurisprudència constitucional constant ja des de la STC 26/1983, de 13 d'abril (FJ 1), es vincula únicament a actes dels òrgans judicials, queda palès que el sentit de la petició s'ha de connectar amb l'article 24.1 CE, és a dir, amb el dret dels ciutadans d'accés a la justícia.

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

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

En aquesta línia, el legislador compta amb un ampli marge de llibertat en la definició o determinació de les condicions i conseqüències de l'accés a la justícia i podrà establir límits a l'exercici del dret fonamental que siguin constitucionalment vàlids si, respectant-ne el seu contingut essencial (art. 53.1 CE), estan dirigits a preservar altres drets, béns o interessos constitucionalment protegits i guarden l'adequada proporcionalitat amb la naturalesa del procés i la finalitat perseguida (STC 52/2014, de 10 d'abril, FJ 4, citant anteriors STC 60/1989, de 16 de març, FJ 4; 114/1992, de 14 de setembre, FJ 3, i 273/2005, de 27 d'octubre, FJ 5).

En l'anàlisi de l'apartat dos de la disposició final cinquena s'examina si les mesures que s'hi preveuen poden ser considerades raonables i proporcionades respecte de les finalitats que pot lícitament perseguir el legislador i, per tant, no són innecessàries ni excessives.

En primer lloc, sobre el requisit consistent en el fet que la part demandant ha d'especificar en tots els casos si l'immoble constitueix habitatge habitual de la persona ocupant, és un requeriment pertinent i proporcionat perquè l'habitatge habitual constitueix la premissa i l'objecte per a l'exercici del dret a l'habitatge atès que «es donde la inmensa mayoría de las personas tienen su

domicilio y ejercen la intimidad de su vida personal» (apt. II preàmbul) i, per tant, un mitjà per acreditar l'àmbit d'aplicació de les mesures que preveu la norma adreçades a garantir a les persones la llar que constitueix el seu domicili sense que pugui considerar-se una trava innecessària ni excessiva ni limitadora del dret establert a l'article 24.1 CE.

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

Quant al primer dels requeriments, és un requisit per acreditar, en aquest cas, l'àmbit subjectiu d'aplicació de les mesures que estableix la mateixa disposició i, per consegüent, li són aplicables les conclusions anteriors.

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

En darrer terme s'examina la necessitat d'acreditació del sotmetiment obligatori al procediment de conciliació o intermediació en els supòsits en els quals la part actora tingui la condició de gran tenidor d'habitatge i l'immoble objecte de demanda constitueixi l'habitatge habitual de la persona ocupant i es trobi en situació de vulnerabilitat econòmica.

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

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

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

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

Adoptada per unanimitat.

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

Adoptada per unanimitat.

Vot particular formulat per la vicepresidenta senyora Maria Jesús Larios Paterna i el conseller senyor Eduard Roig Molés

Els signants del vot particular consideren que una adequada comprensió de la Llei 12/2023, de les característiques i exigències derivades del dret constitucional a l'habitatge de l'article 47 CE i de l'aplicació en aquest cas dels títols competencials estatals en què la Llei s'empara, essencialment l'article 149.1.1 de la Constitució, hauria d'haver portat a concloure la seva plena conformitat amb el marc constitucional i estatutari, amb la sola excepció de la previsió de l'article 27.3, i sostenen que, en declarar la inconstitucionalitat de bona part de les opcions fonamentals del legislador, la posició majoritària del Consell fa impossible la possibilitat d'una garantia efectiva de les condicions bàsiques d'exercici del dret a l'habitatge per part de l'Estat i, d'aquesta manera, nega al dret a l'habitatge la protecció constitucional que es concreta en la possibilitat d'una llei estatal de garantia.

En aquest sentit, el vot particular es fonamenta en l'exigència constitucional de protecció del dret de l'article 47 CE, en el seu vessant de dret d'accés a l'habitatge per part de les persones amb recursos insuficients, que només pot fer-se efectiu a través d'un sistema públic de prestacions, la garantia del qual exigeix una comprensió de la competència estatal que inclogui l'adopció de principis, mandats i obligacions de les administracions públiques. Establerta la constitucionalitat d'aquesta possibilitat, el vot examina els preceptes que el Dictamen considera contraris a la Constitució i l'Estatut i considera que, amb la citada excepció de l'article 27.3, es troben emparats per l'article 149.1.1 CE, ja que es vinculen estretament al dret d'accés a l'habitatge en l'actual context socioeconòmic, especialment quant a la garantia dels mitjans necessaris per desenvolupar polítiques d'habitatge de lloguer protegit per part de les administracions competents, i la seva afectació a les competències autonòmiques és justificada en cada cas, amb la intensitat mínima necessària i respectuosa d'un ample marge d'autonomia en l'exercici de les competències de la Generalitat sobre l'habitatge.