



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen 1/2024, de 16 de febrer, sobre la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge

Com a qüestió prèvia, cal assenyalar que el Consell ja s'ha pronunciat sobre aquesta mateixa norma legal en el Dictamen 1/2023, de 2 d'agost, emès a petició de més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya. En efecte, en aquella ocasió es van analitzar els articles 2, apartats *c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r* i *s*; 15, apartats *1.b* i *.d* i 2, 3 i 4; 16; 17; 18.1, .3, .4 i .6; 27.1, tercer paràgraf, i .2; la disposició transitòria segona per connexió amb l'article 27.2 i .3; els articles 28, 29 i 34; la disposició transitòria primera, paràgraf segon, i la disposició final setena, apartat 1. D'altra banda, en el Dictamen mencionat també s'ha examinat l'article 18, apartats *2.d* i 5, per bé que en el present Dictamen els tracta des d'una altra perspectiva o amb una fonamentació singularitzada diferent. Finalment, hi ha una sèrie de preceptes que analitza de nou, que no van ser tractats en aquell pronunciament, com són els articles 3.f.1r, segon paràgraf; 11.1; 12; 23 i 24; la disposició addicional primera, i les disposicions finals primera, apartat sis, i quarta.

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 (art. 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.

Es fa una remissió total als arguments que consten en el DCGE 1/2023 perquè es considera que els preceptes esmentats són contraris a l'Estatut i a la Constitució.

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 (art. 137.1 EAC) i urbanisme (art. 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.

Es fa una remissió total als arguments que consten en el DCGE 1/2023 perquè es considera que els preceptes esmentats són contraris a l'Estatut i a la Constitució.

Tercera. *L'article 27, apartat 3, de la Llei 12/2023 vulnera la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 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.

Es fa una remissió total als arguments que consten en el DCGE 1/2023 perquè es considera que els preceptes esmentats són contraris a l'Estatut i a la Constitució.

Quarta. *Els articles 12, apartats 1, 2 i 3; 23.2, segon paràgraf, i 24, apartats 2 i 5, de la Llei 12/2023 vulneren la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 137.1.b EAC) en relació amb l'activitat de foment (art. 114.2 EAC), com també el principi d'autonomia financera (art. 201.2 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.

Aquests preceptes de la Llei 12/2023 es tracten conjuntament atès que fan referència a activitats estatals de foment. Així, l'article 12 regula l'acció de l'Estat en matèria d'habitatge, rehabilitació,

PALAU CENTELLES

Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona

Tel. + 34 933 176 268 Fax + 34 933 181 720

consell@cge.cat

regeneració i renovació urbana, l'article 23 conté dos apartats referents a la planificació i programació estatal en matèria d'habitatge i l'article 24 regula els plans estatals en matèria d'habitatge i rehabilitació, regeneració i renovació urbana i rural.

En referència al marc constitucional i estatutari en matèria de foment de l'habitatge, és constitucionalment admissible l'exercici de l'activitat de foment estatal en àmbits de competència exclusiva autonòmica, ja sigui a través del títol competencial de l'Estat sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) o mitjançant la competència relativa a les condicions bàsiques per garantir la igualtat (art. 149.1.1 CE). No obstant això, una interpretació expansiva d'aquests dos títols competencials de caràcter transversal pot comportar un risc real de buidament de les competències autonòmiques afectades i, a més, pot produir una distorsió permanent del sistema ordinari de finançament autonòmic (STC 36/2012, de 15 de març, FJ 4, i Dictamen 12/2012, de 22 d'agost, FJ 2).

A la pràctica, l'acció de foment de l'Estat en matèria d'habitatge s'ha materialitzat en una sèrie de plans estatals sense solució de continuïtat que regulen pràcticament tot el règim jurídic dels programes i subvencions de promoció en matèria d'habitatge, com el Pla estatal d'accés a l'habitatge actualment vigent (2022-2025). En el Conveni signat entre la Generalitat i l'Estat per a l'execució d'aquest Pla es concreten els programes en els quals participarà la Generalitat (amb el seu cofinançament) i s'especifiquen una sèrie de facultats, merament executives, de tramitació i pagament dels ajuts, sempre en el marc dels programes dissenyats en el Pla estatal sense possibilitat d'establir una modulació en els objectius o les accions a finançar i havent de seguir estrictament els requisits i controls per justificar les despeses a fi d'obtenir el finançament estatal pactat.

L'aplicació del paràmetre de constitucionalitat tracta dos aspectes separatament respecte dels preceptes qüestionats: d'una banda, la manca de previsió expressa de la territorialització dels recursos de l'Estat amb destinació al foment de l'habitatge i, de l'altra, la manca de capacitat de decisió de la Generalitat quant a l'establiment d'objectius i prioritats en la seva activitat de foment de l'habitatge.

a) Pel que fa al primer, el criteri de la territorialització dels recursos financers destinats a l'activitat de foment de l'Estat en general, i en l'àmbit de l'habitatge en particular, ha estat una constant de la jurisprudència constitucional i també ha estat inclòs a l'article 114 EAC. Els preceptes objecte de dictamen, si bé en algun cas hi fan al·lusions indirectes, no contenen, en efecte, cap menció expressa de la territorialització esmentada. Ara bé, aquesta absència no és en ella mateixa motiu d'inconstitucionalitat, ja que la dicció de la norma legal no impedeix que no es pugui fer una distribució dels fons estatals conforme al criteri de la jurisprudència constitucional a través dels plans que s'aprovin posteriorment. Per tant, no es pot fer un pronunciament de caràcter preventiu, tal com es va dir, en el mateix sentit, en el DCGE 1/2021, de 30 de març (FJ 3.6), i en la línia del que ha declarat també el Tribunal Constitucional sobre la improcedència de la impugnació preventiva o hipotètica (STC 64/2018, de 7 de juny, FJ 5, o 36/2022, de 10 de març, FJ 3).

b) Quant al segon aspecte, relatiu a la privació de la capacitat de decisió autonòmica sobre els objectius de l'activitat de foment com a conseqüència de les previsions dels articles 12, 23 i 24 de la Llei 12/2023, amb caràcter previ cal esmentar que la disposició final setena, apartat 1, de la Llei declara que l'article 12 ha estat dictat a l'empara de l'article 149.1.1 i .13 CE i que l'apartat 3 de la mateixa disposició final preveu que el contingut dels articles 23 i 24 (entre d'altres) és únicament d'aplicació a l'Administració general de l'Estat. Malgrat l'exclusió expressa d'aquests dos articles, les actuacions de planificació i de foment que es derivin de la seva aprovació no són innòcues i produiran efectes sobre les competències de les comunitats autònomes en matèria d'habitatge.

L'Estat no pot establir a l'empara dels títols de l'article 149.1.1 i .13 CE una política general en matèria d'habitatge, com si disposés d'un títol sectorial específic en la matèria que s'imposi a la política que, en aquest sector, poden formular les comunitats autònomes en exercici de la seva competència exclusiva. El resultat de l'aplicació de les clàusules 1 i 13 de l'article 149.1 CE,

juntes o per separat, no pot ser equivalent a l'atribució a l'Estat d'una competència sectorial específica, sota pena de desvirtuar completament el sistema de distribució de competències.

Així mateix, el poder de despesa o subvencional, en aquest cas lligat a l'activitat de planificació estatal, és sempre un poder instrumental que s'exerceix «dintre» i no «al marge» de l'ordre de competències i dels límits que la Constitució estableix, entre d'altres, el respecte a l'autonomia política i financera de les comunitats autònomes que reconeixen i garanteixen els articles 2, 137 i 156 CE. Ara bé, l'important increment de l'activitat de planificació i de foment estatal en àmbits materials o sectorials que són de competència exclusiva de les comunitats autònomes esdevé un singular mecanisme de finançament, que constreny la llibertat dels seus òrgans de govern per fixar la destinació i l'orientació de la despesa en virtut de la seva autonomia financera.

Dins d'aquest àmbit i, concretament, en la celebració d'un conveni de distribució de fons estatals, si es tracta de competències autonòmiques plenament exclusives, l'Estat no pot interferir, limitar o condicionar el seu exercici, ni utilitzar-lo per convertir una competència que sigui exclusiva de les comunitats autònomes en compartida. Així, el conveni no pot servir perquè l'Estat recuperi competències en sectors d'activitat descentralitzats, ni tampoc perquè la comunitat autònoma renunciï a unes competències que són indisponibles per imperatiu constitucional.

En una interpretació conjunta del contingut i els efectes dels preceptes qüestionats, es fa palès que la política pública de les comunitats autònomes en matèria d'habitatge estarà fortament orientada i condicionada pels plans estatals a què fan referència. Si es projecta als dits preceptes el cànon de constitucionalitat descrit en matèria de l'activitat de foment de l'Estat, els articles 12.1 i .3; 23.2, segon paràgraf, i 24.2 i .5 han de ser considerats conjuntament perquè en tots ells la norma legal efectua una descripció detallada i imperativa de les prioritats i els objectius als quals s'ha d'atenir l'acció de l'Estat, que comprèn l'acció de foment a través de la planificació. S'ocupa així pràcticament tot l'espai normatiu i no es deixa marge suficient per tal que la Generalitat pugui incorporar els seus objectius prioritaris i definir una política pròpia de foment de l'habitatge, tenint en compte que aquesta depèn fonamentalment de la disponibilitat de recursos econòmics, en gran mesura provinents de l'Estat, que és qui té una capacitat de despesa més gran. Per aquest motiu, els preceptes esmentats vulneren les competències de la Generalitat en matèria de foment de l'habitatge dels articles 137.1.b i 114.2 EAC.

Finalment, l'amplitud dels objectius que es fixen i es repeteixen en els preceptes precitats, que pràcticament qualifiquen com a prioritaris qualssevol programa o actuació en matèria d'habitatge, juntament amb el finançament que porten associat (fins i tot quan es tracta de participar en el finançament de plans autonòmics), podrien, en últim terme, suposar un condicionament i un constrenyiment perquè la Generalitat pugui fixar la destinació i l'orientació de la seva despesa pública i la seva quantificació i distribució concreta en la matèria d'habitatge, vulnerant així la seva autonomia financera reconeguda en l'article 202.1 EAC.

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

Adoptada per unanimitat.

Sisena. *L'article 18.2.d i la disposició final primera, apartat sis, de la Llei 12/2023 no vulneren el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE).*

Adoptada per unanimitat.

L'article 18.2 de la Llei 12/2023 va ser tractat des del punt de vista competencial en el DCGE 1/2023, on es va declarar que no era contrari a l'Estatut ni a la Constitució. Quant al contingut del seu apartat 2, lletra d, en el primer incís preveu que la vigència de la declaració d'un àmbit territorial com a zona de mercat residencial tens és de tres anys prorrogables anualment per causes justificades. El segon incís afegeix que, per a l'aplicació de les mesures contingudes en la Llei 12/2023 sobre les zones de mercat tens, el Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda

Urbana ha d'aprovar trimestralment una resolució que reculli la relació d'aquestes zones declarades de conformitat amb el procediment establert pel mateix article 18.

La disposició final primera de la Llei 12/2023 conté una sèrie de mesures de contenció de preus en la regulació dels contractes d'arrendament d'habitatge, mitjançant la modificació de la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans (d'ara endavant, LAU). En concret, l'apartat sis introdueix una nova disposició transitòria setena a la LAU per la qual s'estableix que les previsions de l'article 17.7 de la mateixa LAU (addicionat en l'apt. tres de la precitada disp. final primera) sobre la contenció de rendes de lloguer d'habitatges en mans de grans tenidors en zones de mercat tens no es pot aplicar fins que no s'aprovi el sistema d'índexs de referència de preus de lloguer, d'acord amb el que preveuen la disposició addicional primera de la Llei 12/2023 i la disposició addicional segona del Reial decret llei 7/2019, d'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer.

Respecte a la possible vulneració del principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE per part dels dos preceptes explicitats, en el recent DCGE 3/2023, d'1 de desembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic (FJ 5), amb citació de dictàmens anteriors (DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 1; 2/2021, de 29 de juliol, FJ 3.1, i 1/2023, FJ 3.7) i de jurisprudència constitucional (STC 90/2009, de 20 d'abril, FJ 4 i 6; 136/2011, de 13 de setembre, FJ 12.b; 234/2012, de 13 de desembre, FJ 8, i, més recentment, 16/2023, de 7 de març, FJ 8), s'afirmava que aquest principi només es pot considerar vulnerat «quan, tenint en compte les regles d'interpretació admissibles en dret, el contingut o les omissions d'un text normatiu produeixen confusió o dubtes que generin en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes». Coherentment amb aquest criteri, el principi de seguretat jurídica ha de ser interpretat i aplicat de manera restrictiva.

En aplicació d'aquesta doctrina, l'expressa i concreta previsió temporal («amb caràcter trimestral») relativa a la periodicitat de les resolucions ministerials necessàries per tal que les declaracions de zones de mercat residencial tens puguin desplegar els seus efectes impedeix que l'article 18.2.d generi inseguretat jurídica. Qüestió diferent és si la Generalitat, com a autoritat competent en matèria d'habitatge, no ha pogut encara veure desplegats els efectes de la Resolució TER/2940/2023, d'11 d'agost, per la qual es declaren zona de mercat residencial tensionat diversos municipis d'acord amb la Llei estatal 12/2023, per manca de la corresponent resolució ministerial. Aquesta circumstància deriva, en tot cas, d'un incompliment legal per part de l'aplicador de la norma i no perquè aquesta estigui viciada d'inseguretat jurídica.

En el cas de la disposició final primera, apartat sis, és cert que deixa en una indeterminació temporal l'aplicació de les mesures específiques de contenció de rendes de l'article 17.7 LAU, ja que no estableix un termini per a l'aprovació del corresponent sistema estatal d'índexs de referència del preu d'habitatge de lloguer. Ara bé, la dita disposició no genera una incertesa raonablement insuperable en relació amb l'aplicació de les mesures específiques en matèria de contenció de rendes en zones de mercat tens quan l'habitatge sigui propietat d'un gran tenidor. I l'anterior perquè la mateixa disposició final deixa clar que la regulació de l'article 17.7 LAU només s'aplicarà «una vegada estigui aprovat el sistema d'índexs de preus de referència esmentat». Per tant, mentre aquest sistema d'índexs no sigui adoptat, la contenció de rendes s'aplicarà de conformitat amb les regles de l'article 17.6 LAU, és a dir, les disposicions generals previstes per a les zones de mercat tens.

Setena. *Els articles 3.f.1r, segon paràgraf; 11.1; 18, apartats 2, 3, 5 i 6, i 34; la disposició addicional primera i la disposició final quarta de la Llei 12/2023 no són contraris a l'Estatut ni a la Constitució.*

Adoptada per unanimitat.

L'article 3.f.1r, segon paràgraf, de la Llei 12/2023 s'insereix en una disposició destinada a definir els conceptes o les expressions que utilitza la Llei i no pas, en principi, a establir una regulació substantiva d'aquestes matèries i, des d'aquesta perspectiva, es pot considerar d'entrada que aquesta definició no té efectes jurídics externs i que, per tant, en si mateixa, no afecta les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge protegit. Des de la vessant d'una possible

vulneració de les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 137.1.a EAC) i urbanisme (art. 149.5 EAC), de conformitat amb la doctrina constitucional ja exposada en el DCGE 1/2023 en relació amb l'article 15.1.a de la mateixa Llei, de contingut similar i que es va considerar que no vulnerava les competències esmentades, l'article 3.f.1r, segon paràgraf, també conté una norma habilitadora de l'Estat que es correspon amb les normes directrius en matèria d'usos del sòl admeses per la jurisprudència constitucional.

L'article 11.1 de la Llei 12/2023 té per objecte la delimitació del contingut del dret de propietat de l'habitatge per la funció social que ha de complir, amb l'establiment d'una sèrie de deures. Tal com està redactat i amb les remissions que s'hi contenen, aquest article és respectuós amb la doctrina constitucional i consultiva (STC 37/1987, FJ 8; STC 16/2018, FJ 8, i DCGE 1/2023), segons la qual la regulació de la dimensió institucional del dret de propietat privada no és exclusiva de l'Estat, sinó que, en la mesura que no es pot deslligar de la regulació dels concrets interessos generals que la justifiquen, pertoca al titular de la competència sectorial que tingui per objecte protegir-los, respectant les condicions bàsiques que estableixi l'Estat en relació amb aquest dret. Per tant, no vulnera les competències de la Generalitat sobre habitatge (art. 137.1 EAC) ni les relatives a consumidors i usuaris (art. 123.e EAC) i troba empara en l'article 149.1.1 CE.

L'article 18, apartats 2, 3, 5 i 6, de la Llei 12/2023 van ser tractats des del punt de vista competencial en el DCGE 1/2023 i van ser considerats no contraris a l'Estatut ni a la Constitució. Així mateix, l'apartat 5 del citat precepte, únic objecte de pronunciament addicional, també és conforme amb la jurisprudència constitucional sobre l'abast de l'activitat de foment de l'Estat, atès que l'incís «d'acord amb l'administració territorial competent» permet considerar que les mesures adoptades per l'Estat en el marc de l'article 18.5 seran respectuoses amb la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge.

La disposició addicional primera de la Llei 12/2023, que té connexió amb la disposició final primera, apartat sis, estableix la creació d'una base de dades estatal de contractes de lloguer d'habitatge, la finalitat principal de la qual és disposar de la informació necessària per al desenvolupament del sistema d'índexs de referència del preu del lloguer d'habitatge. Tant la jurisprudència constitucional (STC 76/2018, de 5 de juliol) com la doctrina del Consell (DCGE 5/2019, de 23 de juliol, FJ 2.B, com també 2/2022, de 8 de març, FJ 2.1.C.b) ja coincideixen a subratllar que la creació per part de l'Estat d'instruments per tal de disposar de totes les dades existents en un sector determinat ha de ser respectuosa amb les competències autonòmiques en la matèria i que s'han de desplegar els mecanismes de col·laboració corresponents entre els instruments estatals i autonòmics de caràcter registral o de bases de dades, paràmetre que respecta la disposició addicional primera de la Llei 12/2023 i, per tant, no vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge de l'article 137.1 EAC i troba empara en les competències de l'Estat derivades de l'article 149.1.1 i .13 CE.

Finalment, en el cas de l'article 34 i la disposició final quarta de la Llei 12/2023 es fa una remissió total als arguments que consten en el DCGE 1/2023 perquè es considera que els preceptes esmentats no són contraris a l'Estatut ni a la Constitució.

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

Primerament, els signants del vot particular reiteren la discrepància respecte de les conclusions primera i segona del Dictamen, amb una remissió a l'argumentació expressada en el vot particular al DCGE 1/2023 esmentat.

Respecte de la conclusió quarta, la qual estén la consideració d'inconstitucionalitat i antiestatutarietat als articles 12, apartats 1, 2 i 3; 23.2, segon paràgraf, i 24, apartats 2 i 5, de la Llei 12/2023, consideren que s'aprofundeix en la línia iniciada en el Dictamen esmentat la qual, segons el vot particular, ignora les exigències constitucionals derivades de la funció de l'article 149.1.1 CE de garantia de les condicions bàsiques d'igualtat en l'accés a l'habitatge, a partir

d'una concepció exclusivament normativa de les facultats estatals que es deriven d'aquest article per part de la majoria del Consell i que resulta inadequada, segons el parer discrepant, per a la garantia dels drets de contingut prestacional, que només poden ser garantits a través d'actuacions positives.

En aquest sentit, el vot particular exposa que la posició majoritària del Consell nega a l'Estat la facultat d'articular polítiques de foment pròpies en garantia dels drets prestacionals, atès que limita la potestat de foment estatal a la provisió de fons a traslladar a les comunitats autònomes i anul·la la possibilitat que l'Estat pugui perseguir algun objectiu o alguna finalitat propis en exercici de les seves facultats ex article 149.1.1 CE.

El vot particular considera que les finalitats previstes en els articles considerats inconstitucionals (12, 23 i 24) es vinculen estretament bé amb l'accés a un habitatge per part de les persones amb més dificultats i a l'existència d'un parc públic d'habitatges que el faci possible, bé amb la garantia de les condicions i la funció social que afecten els titulars de béns immobles, amb l'objecte de garantir la igualtat en les posicions bàsiques del dret concret que és objecte de protecció, en aquest cas el dret a l'habitatge dels articles 47 CE i 26 EAC. Aquesta connexió amb la garantia del dret de les actuacions de foment i el caràcter genèric i abstracte de les mesures s'ajusta a les exigències de la jurisprudència constitucional i a la doctrina del mateix Consell en relació a les actuacions estatals de foment en exercici de la competència de l'article 149.1.1 CE.

Pel que fa a la necessitat que la Generalitat mantingui la capacitat de determinació d'opcions polítiques pròpies en un àmbit de competència exclusiva, com és l'habitatge, el vot particular discrepa també de la consideració que els preceptes examinats comportin una limitació, un constreyniment o fins i tot un esgotament de la seva capacitat de determinar les opcions polítiques de la política d'habitatge a Catalunya.

Segons el vot particular, aquest posicionament no és pertinent perquè considera que la intervenció de l'Estat a partir dels seus títols transversals necessàriament significarà el desplegament d'opcions i polítiques pròpies bé sobre la garantia dels drets constitucionals corresponents bé sobre l'ordenació general de l'economia, i que incidiran en els títols sectorials de la Generalitat, com l'habitatge. Certament, aquestes decisions no poden ser equivalents a una competència sectorial, ni poden buidar la competència autonòmica, però per força incorporen decisions i polítiques públiques pròpies de l'Estat, i aquesta és la finalitat dels títols competencials que li reconeixen la Constitució i l'Estatut d'autonomia.