



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 1/2024, de 16 de febrer,
sobre la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge**

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

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, respecte de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge (BOE núm. 124, de 25 de maig de 2023).

ANTECEDENTS

1. El dia 24 de gener de 2024 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern i consellera de la Presidència, de la mateixa data (Reg. núm. E2024000021), pel qual, segons el que preveuen els articles 16.2.a i 23.f de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es comunicava al Consell l'acord del Govern de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels articles 2, apartats *c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r i s*; 3.f; 11; 12; 15, apartats 1.b i .d i 2, 3 i 4; 16; 17; 18; 23; 24; 27.1, tercer paràgraf, i .2; 28; 29; 34; la disposició addicional primera; la disposició transitòria primera, paràgraf segon; la disposició transitòria segona per connexió amb l'article 27.2 i .3; la disposició final primera, apartat sis; la disposició final quarta, i la disposició final setena, apartat 1, de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge.

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

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 25 de gener de 2024, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el president senyor Joan Vintró Castells.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartat 4, i de l'article 35, apartat 1, del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va

acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la norma sotmesa a dictamen, i, en particular, quant a la disposició addicional primera, ja que no constava la motivació del seu qüestionament en la petició tramesa.

4. En data 9 de febrer de 2024 es va rebre en el Registre del Consell un escrit del director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament del Departament de la Presidència, que adjuntava com a documentació complementària un informe rubricat «Arguments sobre la inconstitucionalitat dels articles de la Llei 12/2023», elaborat per la secretària d'Habitatge del Departament de Territori el 8 de febrer de 2024 (Reg. núm. E2024000041).

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 16 de febrer de 2024 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 31.1 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Tal com s'acaba d'exposar en els antecedents, aquest Dictamen s'emet a petició del Govern de la Generalitat, a l'empara dels articles 16.2.a i 23.f LCGE, amb caràcter previ a l'eventual interposició d'un recurs d'inconstitucionalitat davant del Tribunal Constitucional sobre la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge (en endavant, Llei 12/2023 o Llei).

En concret, se sol·licita el nostre parer sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució dels articles 2, apartats *c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r* i *s*; 3.f;

11; 12; 15, apartats 1.b i .d i 2, 3 i 4; 16; 17; 18; 23; 24; 27.1, tercer paràgraf, i .2; 28; 29; 34; la disposició addicional primera; la disposició transitòria primera, paràgraf segon; la disposició transitòria segona per connexió amb l'article 27.2 i .3; la disposició final primera, apartat sis; la disposició final quarta, i la disposició final setena, apartat 1, de la norma legal esmentada.

Com a qüestió prèvia, cal començar per la constatació que el Consell ja s'ha pronunciat sobre la mateixa norma objecte de petició en una data recent, en concret el 2 d'agost de 2023, en el Dictamen 1/2023, a sol·licitud del Parlament de Catalunya. En conseqüència, cal partir d'aquest Dictamen per determinar el contingut i l'estructura del pronunciament present.

En efecte, en aquella ocasió es van analitzar una sèrie de preceptes coincidents amb alguns dels que ara s'inclouen a l'escrit de sol·licitud, d'acord amb una argumentació que la petició dona per reproduïda. Ens referim als 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 i 4; 27.1, tercer paràgraf, i .2; la disposició transitòria segona per connexió amb l'article 27.2 i .3; els articles 28 i 29; la disposició transitòria primera, paràgraf segon, i la disposició final setena, apartat 1. Als anteriors cal afegir l'article 18.3 i .6 i l'article 34, que van ser considerats pel Consell com a no contraris a l'Estatut ni a la Constitució.

D'altra banda, en la petició també es posen en qüestió preceptes que, tot i que ja van ser examinats en el Dictamen mencionat, ara, a parer del sol·licitant, presenten dubtes des d'una altra perspectiva o amb una fonamentació singularitzada que no va ser tractada llavors, com és el cas de l'article 15.4 i de l'article 18, apartats 2.d i 5.

Finalment, es demana el parer del Consell sobre una sèrie de preceptes de bell nou que no van ser tractats en aquell pronunciament com són l'article 3.f, i

més específicament el paràgraf segon de l'apartat 1r; l'article 11.1; un conjunt d'articles (12, 23 i 24) agrupats per raó de la temàtica, als quals la sol·licitud afegeix el precitat article 18.5; la disposició addicional primera, i les disposicions finals primera, apartat sis, i quarta.

Seguint el mateix tipus de procedir que en el DCGE 1/2023, i per les raons que hem indicat, en aquest fonament jurídic només recordarem succintament tant el contingut de la Llei, pel que ara interessa, com l'argumentació general expressada pel Govern en el seu escrit i diferirem la descripció i contextualització dels preceptes, com també el detall dels arguments aportats en la sol·licitud, al moment en què ens hi referim de forma particularitzada, bé directament o bé per remissió al DCGE 1/2023 esmentat.

1. La Llei 12/2023 s'estructura en cinc títols i trenta-sis articles. El títol preliminar (art. 1 a 6) conté les disposicions generals, el títol I (art. 7 a 11) regula la funció social i el règim jurídic de l'habitatge, el títol II (art. 12 a 26) s'ocupa de l'actuació pública en matèria d'habitatge, el títol III (art. 27 a 29) estableix la regulació del règim jurídic bàsic dels parcs públics d'habitatge i el títol IV (art. 30 a 36) se centra en el reforç de mesures de protecció i transparència en les operacions de compra i arrendament d'habitatge.

Així mateix, el text de la norma consta de sis disposicions addicionals, quatre de transitòries, una de derogatòria i nou de finals. D'entre aquestes, la disposició final setena detalla els títols competencials que, a parer del legislador estatal, habiliten la regulació continguda en la norma.

Com recordàvem en el DCGE 1/2023, aquesta norma legal, segons diu el seu preàmbul, té com a principal novetat ser la primera llei estatal reguladora del dret a l'habitatge, des de l'aprovació de la Constitució. A partir de l'article 47 CE, que reconeix el dret a un habitatge digne i adequat, juntament amb altres drets constitucionals, i la normativa internacional i europea, el legislador

considera que l'habitatge és un bé essencial de rang constitucional que presenta múltiples dimensions. Així mateix, el legislador justifica l'aprovació d'una normativa estatal que fixi les condicions bàsiques i d'igualtat que garanteixin un tractament uniforme del dret a l'habitatge en el fet que el Tribunal Constitucional —en ocasió de pronunciaments en la matèria i en paraules del preàmbul— «ha posat en evidència la inexistència d'una legislació estatal sobre habitatge que serveixi com a paràmetre de constitucionalitat a l'elevada producció normativa autonòmica en la matèria» (apt. I).

Amb posterioritat a l'emissió del DCGE 1/2023, la Llei ha estat objecte de nombrosa conflictivitat constitucional; en concret i fins a la data d'emissió d'aquest Dictamen s'han presentat i admès a tràmit cinc recursos d'inconstitucionalitat sobre diversos preceptes de la Llei presentats respectivament pels consells de Govern de la Comunitat Autònoma d'Andalusia (núm. 5491-2023), de les Illes Balears (núm. 5516-2023) i de la Comunitat de Madrid (núm. 5518-2023), com també pel Parlament de Catalunya (núm. 5580-2023) i per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés (núm. 5514-2023).

Així mateix, es troben en negociació amb l'Estat, en el si de les respectives comissions bilaterals, les comunitats autònomes de Galícia, el País Basc (acords d'11 d'agost de 2023, publicats per les resolucions de 23 d'agost de 2023) i la Generalitat de Catalunya (Acord de 31 d'agost de 2023, publicat per la Resolució de 5 de setembre de 2023). En aquest darrer cas, el termini per a la presentació de l'eventual recurs d'inconstitucionalitat finalitza el 26 de febrer de 2024.

D'altra banda, en l'àmbit normatiu català, cal destacar l'aprovació 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.

Dit això, pel que ara interessa, perquè no van ser objecte de consideració en el seu moment o perquè varen ser tractats des d'una altra perspectiva, hem de fer referència succinta al contingut dels preceptes que es referencien a continuació:

L'article 3, que es dedica a la definició, entre d'altres, d'habitatge social com a modalitat d'habitatge protegit (lletra *f.1r*) i, en concret, al fet que aquest es pot desenvolupar sobre terrenys qualificats urbanísticament de dotacionals públics o estar comprès en edificacions o locals destinats a equipaments de titularitat pública (par. segon). L'article 11.1, relatiu al contingut del dret de propietat i els deures i les càrregues que, a criteri de la norma, comprèn aquest dret; com també l'article 12, quant a l'acció de l'Estat en matèria d'habitatge, rehabilitació, regeneració i renovació urbana; l'article 18, apartats 2.*d* i 5, referents a la declaració de zones de mercat tens; l'article 23, dedicat a la planificació i programació estatal en matèria d'habitatge, i l'article 24, que concreta el contingut dels plans estatals en matèria d'habitatge i rehabilitació, regeneració i renovació urbana i rural.

A l'últim, la disposició addicional primera tracta la base de dades de contractes d'arrendament d'habitatge i el reforç de la coordinació i la informació sobre contractes d'arrendament; la disposició final primera, apartat sis, es refereix a la modificació de la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans i hi introdueix una disposició transitòria setena en relació amb l'aplicació de les mesures en zones tenses, i la disposició final quarta conté la modificació de l'article 20.1.*b* del text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana, aprovat pel Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, en el sentit d'augmentar els percentatges de reserva de sòl destinat a habitatge protegit.

La descripció més detallada dels precitats preceptes s'efectuarà posteriorment, en els fonaments jurídics segon i tercer d'aquest Dictamen.

2. L'escrit de petició formula una objecció genèrica quant als preceptes sol·licitats en el sentit que podrien vulnerar les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'habitatge i urbanisme ex articles 137 i 149 EAC «en la mesura que ultrapassarien l'abast dels títols que atorguen a l'Estat els apartats .1 i .13 de l'article 149.1 CE, en establir una regulació que no s'adequa al concepte de principi o contingut primari del dret de propietat i al caràcter de condició bàsica que pretén garantir la igualtat com tampoc s'ajusten al concepte de criteri d'ordenació general d'un sector de l'economia, com és l'habitatge, pel fet que articulen ordenacions detallades i exhaustives, que produeixen un efecte de bloqueig en les competències exclusives de la Generalitat en les esmentades matèries d'habitatge i d'urbanisme».

Més endavant, l'escrit de sol·licitud aporta una argumentació addicional i específica per a una sèrie de preceptes que recollirem en el fonament jurídic tercer, al qual ens remetem.

3. Per tal de donar resposta a la petició i, com hem dit, tenint present l'emissió del DCGE 1/2023 i el que hem exposat en l'inici d'aquest mateix fonament jurídic, el nostre pronunciament s'estructurarà de la manera següent:

El fonament jurídic segon farà esment de les qüestions i els preceptes que ja van ser tractats en el Dictamen mencionat i contindrà una remissió general a l'argumentació que s'hi va fer i a la conclusió a la qual es va arribar. Així mateix, es farà referència als preceptes que se sotmeten de nou a la nostra opinió però que, a manca d'una argumentació específica addicional, presenten una connexió amb aquells que ja varen ser examinats pel Consell inicialment (és el cas de la disp. final quarta per connexió amb l'art. 15.1.c).

Per la seva banda, el fonament jurídic tercer es dedicarà als nous preceptes que la petició del Govern demana i que contenen una motivació singularitzada,

als quals s'afegiran, d'una banda i per connexió amb aquests, els que no tenen una argumentació específica i, de l'altra, els que, malgrat ja estar dictaminats, ara s'aborden des d'una altra perspectiva. L'examen dels preceptes mencionats seguirà l'esquema d'anàlisi ordinari dels nostres dictàmens.

A l'últim, a aquests preceptes s'afegirà, per connexió, la disposició final setena, relativa a l'habilitació competencial, que s'haurà d'entendre també en relació amb els nous preceptes analitzats en aquest fonament jurídic.

Segon. L'examen de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels preceptes de la Llei coincidents o connexos amb els que van ser objecte del DCGE 1/2023

Com ja hem posat de manifest, en el DCGE 1/2023 ja ens vàrem pronunciar sobre una sèrie de preceptes que ara també són qüestionats pel peticionari i sobre els quals afirma de forma expressa que les raons que avalen la seva inconstitucionalitat «han estat àmpliament argumentades» en el Dictamen esmentat.

Ens referim als 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, 2, 3 i 4* (en aquest darrer apartat la petició efectua una argumentació addicional, afegint la possible contravenció de l'art. 149.1.b EAC, que no comporta la necessitat d'una anàlisi suplementària a la declaració de vulneració competencial que ja va fer el Consell); 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; els articles 28 i 29; la disposició transitòria primera, paràgraf segon, i la disposició final setena, apartat 1 (per connexió amb els preceptes anteriors).

La sol·licitud, a excepció de l'indicat article 15.4, no afegeix cap motivació complementària als precitats preceptes, ni tampoc qüestiona el pronunciament de constitucionalitat que el DCGE 1/2023 va fer en relació amb l'article 18.2, .3 i .6 ni amb l'article 34, objecte de dubte.

En els mateixos termes, i per la relació i connexió amb l'article 15.1.c de la Llei que vàrem declarar que no vulnerava les competències en matèria d'urbanisme de la Generalitat ex article 149.5 EAC en el Dictamen mencionat, hem de considerar la disposició final quarta, objecte també de sol·licitud i que no compta amb una argumentació addicional. En efecte, com hem apuntat, aquesta disposició conté la modificació de l'article 20.1.b del text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana, introduint l'augment dels percentatges de reserva de sòl destinat a habitatge protegit del 30 al 40 % de l'edificabilitat residencial prevista per l'ordenació urbanística en el sòl rural que s'hagi d'incloure en actuacions de nova urbanització i del 10 al 20 % en el cas del sòl urbanitzat.

En ocasió de l'anàlisi de l'article 15.1.c, que hi fa referència, el Consell, de conformitat amb la jurisprudència constitucional reiterada (STC 141/2014, d'11 de setembre, FJ 8, i 75/2018, de 5 de juliol, FJ 6, entre d'altres), va estimar que la regulació en matèria de reserva del sòl troba empara en les competències de l'article 149.1.1 i .13 CE i, per tant, va avalar la regulació continguda en l'article 15.1.c, que cal fer extensiva també a la disposició final quarta, a la qual ens referim.

En conseqüència, pels motius exposats, en el tractament de tots els preceptes d'aquest fonament jurídic correspon fer una remissió total als arguments que es van sostenir en el DCGE 1/2023 i que porten a les mateixes conclusions a les quals es va arribar en aquella ocasió, que són les següents:

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, .2 i .3 i, per connexió amb aquest darrer, la disposició transitòria segona; com també els articles 28 i 29 i la disposició transitòria primera, paràgraf segon, de la Llei 12/2023 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. L'article 15, apartats 1.*b* i .*d* i 2, 3 i 4, vulnera a més la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'urbanisme (art. 149.5 EAC).

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.

Quant a la disposició final setena, apartat 1, sens perjudici que hi fem referència també en el fonament jurídic tercer, 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 s'han considerat contraris a l'Estatut i a la Constitució.

Per contra, no vulneren les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge i urbanisme dels articles 137.1 i 149.5 EAC els articles 18.2, .3, .5 i .6; 34, i la disposició final quarta de la Llei 12/2023.

Dit això, i per acabar, cal assenyalar que l'apartat 2.*d* de l'article 18, que ara es posa en dubte des d'una altra perspectiva (en concret, la vulneració del principi de seguretat jurídica ex art. 9.3), l'apartat 5 (que es qüestiona singularment quant a l'acció planificadora de l'Estat en matèria de subvencions d'habitatge conjuntament amb altres preceptes) i l'argumentació que els serveix de base seran tractats amb detall, com ja hem indicat, en el proper fonament jurídic.

Tercer. L'examen de la constitucionalitat i l'estatutarietat dels articles 3.f, 11, 12, 18.2.d i .5, 23, 24, la disposició addicional primera i la disposició final primera, apartat sis, de la Llei 12/2023

En aquest fonament jurídic, com acabem d'avançar, ens referirem als articles no examinats en el DCGE 1/2023, que són els articles 3.f, 11, 12, 23 i 24 i la disposició final primera, apartat sis, i, per connexió amb aquesta, la disposició addicional primera de la Llei 12/2023, amb el tractament en cada cas de la descripció del precepte, la motivació de la petició, el cànon de constitucionalitat i estatutarietat, l'aplicació d'aquest paràmetre i la conclusió corresponent. També s'hi inclourà l'anàlisi jurídica dels preceptes que la petició qüestiona des d'una perspectiva diferent o amb una fonamentació singularitzada que no va ser tractada en el DCGE 1/2023, com és el cas de l'article 18, apartats 2.d i 5. Per fer-ho, el nostre examen seguirà el mateix ordre sistemàtic que el que efectua l'escrit del peticionari.

1. Article 3.f

L'article 3 forma part del títol preliminar de la Llei 12/2023, dedicat a les disposicions generals, i té per objecte establir les definicions legals corresponents, segons expressa el preàmbul (apt. III).

L'encapçalament d'aquest article indica que les definicions que conté en les seves lletres s'estableixen als efectes del que disposa la mateixa Llei, i «sempre que no entrin en contradicció amb les regulades per les administracions competents en matèria d'habitatge, cas en què, i als efectes de la seva regulació, prevalen aquelles». A tall enunciatiu, les definicions abasten els conceptes següents: a) Habitatge, b) Infrahabitatge, c) Habitatge digne i adequat, d) Condicions assequibles de conformitat amb l'esforç

financer, e) Despeses i subministraments bàsics, f) Habitatge protegit, g) Habitatge assequible incentivat, h) Parc d'habitatge i allotjament del tercer sector, i) Residència habitual, j) Residència secundària, k) Gran tenidor i l) Sensellarisme.

Pel que ara interessa, cal fer esment de la lletra *f*, on defineix l'habitatge protegit com el que està 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 rurals. I, en concret, de l'apartat 1r, relatiu a l'habitatge social, que, juntament amb l'habitatge protegit de preu limitat, previst a l'apartat 2n, són les dues modalitats d'habitatge protegit.

Com hem dit, l'apartat 1r es dedica a l'habitatge social i es subdivideix en quatre paràgrafs. En el primer consta que aquesta modalitat és l'habitatge de titularitat pública destinat a lloguer, cessió o qualsevol altra fórmula de tinença temporal subjecta a limitacions de renda o de venda i destinat a persones o llars amb dificultats per accedir a un habitatge. També inclou l'habitatge ubicat en un sòl de titularitat pública sobre el qual s'hagi constituït un dret de superfície, una concessió administrativa o un negoci jurídic equivalent.

A continuació, el segon paràgraf, que és el qüestionat específicament en la sol·licitud, disposa que l'habitatge social «es pot desenvolupar sobre terrenys qualificats urbanísticament de dotacionals públics o estar comprès en edificacions o locals destinats a equipaments de titularitat pública o afectes al servei públic».

El tercer paràgraf estableix diverses formes de gestió dels habitatges socials (pública, per entitats sense ànim de lucre o a través de fórmules de col·laboració publicoprivada) i el quart paràgraf regula l'habitatge social d'emergència com aquell destinat a oferir una solució residencial a curt termini

i de manera temporal fins que es proporcioni un habitatge permanent, en ocasió d'una situació d'emergència i de pèrdua o impossibilitat per accedir a un habitatge adequat.

Respecte de l'article 3.f.1r, que acabem de descriure, el Govern, en el seu escrit, indica que «[l]’objecció no va adreçada a la pròpia definició del paràgraf primer» sinó que considera que la regulació del paràgraf segon vulnera les competències exclusives de la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 137.1.a EAC) i d'urbanisme (art. 149.5 EAC). Segons la sol·licitud, aquests preceptes estatutaris atorguen a la Generalitat les funcions de regular l'ordenació i la planificació de l'habitatge i també el règim urbanístic del sòl, que comprèn la classificació dels diferents tipus de sòl i la qualificació dels diferents usos. En resum, continua la petició, correspon a la Generalitat determinar en quina classe i qualificació del sòl escau emplaçar els habitatges socials, ja que «aquestes funcions urbanístiques li permeten ponderar l'emplaçament d'usos en cada cas i evitar sectors amb densitats de població excessives mancats d'altres equipaments públics».

Abans d'entrar en l'examen estricte de la petició, cal fer una breu consideració sobre el fet que, com s'ha exposat anteriorment, el precepte qüestionat es troba en el si d'un article que conté una sèrie de definicions de les diverses figures objecte de regulació.

A propòsit de les definicions en els textos legals, la jurisprudència constitucional ha assenyalat que tenen un caràcter purament instrumental i que «"lo relevante desde el punto de vista del respeto del bloque de la constitucionalidad no son tanto las definiciones en sí mismas cuanto las consecuencias concretas que de ellas se derivan" [...], "correspondiendo, eso sí, a este tribunal garantizar que dichas definiciones no impliquen en la práctica una alteración del sistema de distribución de competencias, ya sea porque resulten completamente artificiales, no respetando la imagen que de los

distintos conceptos existe en la conciencia social, ya sea porque a tales conceptos se anuden consecuencias no queridas por el constituyente”» (STC 40/1998, de 19 de febrer, FJ 43 i 6, respectivament, reproduïda per la STC 74/2021, de 18 de març, FJ 3).

Tenint en compte que l'article 3.f 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 —cosa que es fa en els preceptes corresponents de la Llei—, i atès igualment que l'encapçalament del mateix article 3 diu explícitament que aquestes definicions es fan «[a]ls efectes del que disposa aquesta Llei, i sempre que no entrin en contradicció amb les regulades per les administracions competents en matèria d'habitatge, cas en què, i als efectes de la seva regulació, prevalen aquelles», 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. L'incís de l'article 3.f qüestionat pel Govern es pot entendre en el sentit que, als efectes de la Llei estatal, es considera habitatge social tant el que es desenvolupi sobre terrenys qualificats urbanísticament com a dotacionals públics com el que estigui comprès en edificacions o locals destinats a equipaments de titularitat pública i estiguin afectes al servei públic, sense perjudicar a qui correspon regular aquesta matèria i prendre les decisions corresponents. Aquestes qüestions, com s'ha dit, es preveuen en altres preceptes de la Llei, que són els que s'han de valorar des del punt de vista del respecte a les competències de la Generalitat.

Això no obstant, i per al cas que d'aquest paràgraf de l'article 3.f.1r se'n puguin derivar efectes jurídics que incideixin directament en la regulació de l'habitatge protegit, com entén el peticionari d'aquest Dictamen, s'ha d'estudiar l'objecció que s'hi formula, per tal de verificar si aquest element comporta alguna vulneració de les competències de la Generalitat.

Per fer-ho, hem de partir de la caracterització de les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge i urbanisme. Així, l'article 137.1.a EAC estableix que correspon a la Generalitat la competència exclusiva sobre «la planificació» i «l'ordenació» de l'habitatge. Per la seva banda, l'article 149.5 EAC atribueix a la Generalitat, en matèria d'urbanisme, la competència exclusiva, que inclou, entre altres facultats, «[l]a regulació del règim urbanístic del sòl» amb «la determinació dels criteris sobre els diversos tipus de sòl i els seus usos» (lletra a) i «[l]a política de sòl i habitatge, la regulació dels patrimonis públics de sòl i habitatge i el règim de la intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i del subsòl» (lletra d).

No obstant això, en el nostre DCGE 1/2023 (FJ 3.3.A) afirmàvem, amb citació de la STC 16/2021, de 28 de gener (FJ 8), i de la STC 141/2014 (FJ 8), que el Tribunal Constitucional admetia que l'Estat, amb la finalitat de garantir la igualtat bàsica en l'exercici del dret a l'habitatge (art. 149.1.1 CE) i d'intervenir en la incidència econòmica de les polítiques d'habitatge i urbanisme (art. 149.1.13 CE), pot delimitar «externament» els usos del sòl i de les edificacions. En aquest sentit, la jurisprudència constitucional considera que l'Estat «[p]uede incluso imponer obligaciones positivas, como las de destinar suelo "suficiente" a la transformación urbanística y a usos residenciales y productivos, o porcentajes concretos y mínimos, a vivienda protegida» (STC 16/2021, FJ 8). En la mateixa línia, la STC 141/2014 (FJ 8) entén que en el sector econòmic de l'habitatge l'Estat pot establir «líneas directrices, criterios globales de ordenación y acciones y medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación del sector».

Tenint present la jurisprudència constitucional suara esmentada, el DCGE 1/2023 va estimar que l'article 15.1.a de la Llei 12/2023 no vulnerava les competències de la Generalitat. Cal recordar que aquest article, d'una banda, habilita que els instruments d'ordenació territorial i urbanística qualifiquin com a ús compatible del sòl dotacional el destinat a la construcció d'habitatge

dotacional públic i, d'una altra, admet que puguin establir l'obtenció de sòl amb destinació a habitatge social o dotacional amb càrrec a actuacions de transformació urbanística. El DCGE 1/2023 va entendre, en definitiva, que aquestes previsions de l'article 15.1.a es corresponien amb les normes directrius de l'Estat relatives als usos del sòl admeses per la doctrina del Tribunal Constitucional.

Arribats aquí, si posem l'article 3.f.1r, segon paràgraf, qüestionat pel sol·licitant, en relació amb l'article 15.1.a de la mateixa Llei, es pot observar que el seu contingut és molt similar encara que està tractat des de dues vessants diferents. En efecte, el primer se situa sobre l'objecte de regulació (habitatge social) com a continuació i precisió del concepte que ha definit prèviament quan disposa que «es pot desenvolupar sobre terrenys qualificats urbanísticament de dotacionals públics o estar comprès en edificacions o locals destinats a equipaments de titularitat pública i afectes al servei públic», mentre que l'article 15.1.a refereix la seva regulació a l'espai on es desenvolupa, entre d'altres, aquesta tipologia d'habitatge perquè és un precepte dedicat a l'ordenació territorial i urbanística. L'anterior ens porta a concloure, com vàrem fer en tractar l'article 15.1.a en el DCGE 1/2023, que en el supòsit de l'article 3.f.1r, segon paràgraf, ens trobem també amb una norma habilitadora de l'Estat que es correspon amb les normes directrius en matèria d'usos del sòl admeses per la jurisprudència constitucional.

En conseqüència, hem de concloure que l'article 3.f.1r, segon paràgraf, de la Llei 12/2023 no vulnera les competències de la Generalitat dels articles 137.1.b i 149.5 EAC i troba empara en l'article 149.1.1 i .13 CE.

2. Article 11

L'article 11 forma part del capítol II («Règim jurídic bàsic del dret de propietat de l'habitatge») del títol I («Funció social i règim jurídic de l'habitatge») de la

Llei 12/2023. Aquest títol regula aspectes essencials del dret constitucional a un habitatge digne i adequat, recull l'estatut bàsic del ciutadà en relació amb l'habitatge, així com el règim jurídic bàsic del dret de propietat de l'habitatge, i defineix les facultats i els deures que comporta, segons indica el preàmbul (apt. III).

En concret, l'article 11 es dedica a delimitar el contingut del dret de propietat de l'habitatge des de la vessant de deures i càrregues. Dividit en dos apartats, el primer preveu que, a més dels deures establerts en la legislació estatal del sòl, el dret de propietat de l'habitatge queda delimitat per la seva funció social i comprèn els deures següents: ús i gaudi propis i efectius de l'habitatge d'acord amb la qualificació i les característiques objectives i garantint la funció social de la propietat; manteniment, conservació i rehabilitació de l'habitatge en els termes legalment establerts; evitar la sobreocupació o l'arrendament per a usos al marge dels legalment previstos; complir obligacions d'informació en les operacions de venda o arrendament, i col·laborar amb l'administració competent si l'habitatge es troba en zones de mercat tens.

El segon apartat de l'article 11 disposa que correspon a les administracions competents en matèria d'habitatge la declaració de l'incompliment dels deures associats a la propietat de l'habitatge, que les habilita per adoptar les mesures que prevegi la legislació d'ordenació territorial i urbanística i la d'habitatge.

La petició estima que la regulació dels deures del dret de propietat de l'habitatge, establerta en l'apartat 1 de l'article 11, ignora que la delimitació del dret de propietat derivada de la seva funció social, consignada a l'article 33 CE, ha de tenir en compte el marc competencial en matèria d'habitatge segons ha indicat la STC 37/1987, de 26 de març. En aquest sentit, d'acord amb la sol·licitud, el caràcter taxatiu i tancat de l'apartat esmentat exclou que la Llei autonòmica pugui també incidir en la dita delimitació.

Com acabem d'assenyalar, el sol·licitant centra el seu qüestionament de l'article 11 de la Llei 12/2023 en l'apartat 1 del precepte, atès que, al seu parer, la regulació vulnera el marc competencial en matèria d'habitatge. Això exigeix començar per identificar amb precisió l'objecte material de l'article 11.1 de la Llei i el seu fonament competencial. L'objecte és clar, de conformitat amb el títol de l'article i l'encapçalament de l'apartat 1: 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. Per la seva banda, la disposició final setena de la Llei 12/2023 indica que l'article 11 s'empara en la competència que l'article 149.1.8 CE atribueix a l'Estat en matèria de legislació civil. Convé aturar-se un moment en la caracterització d'aquest títol competencial per tal de valorar si és efectivament o no el fonament de la regulació objecte de dictamen.

L'article 149.1.8 CE atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre «legislació civil», sens perjudici de la conservació, la modificació i el desenvolupament dels drets civils de les comunitats autònomes allà on n'hi hagi. La Constitució reserva també a l'Estat la regulació d'altres figures jurídiques rellevants en aquest camp com, per exemple, les bases de les obligacions contractuals. La jurisprudència constitucional i la nostra doctrina consultiva han precisat aquesta distribució competencial i, en concret, l'abast de la competència autonòmica en dret civil (per totes, STC 95/2017, de 6 de juliol; 7/2019, de 17 de gener, o 132/2019, de 13 de novembre, i DCGE 13/2010, de 6 de juliol, o 1/2017, de 26 de gener). En l'àmbit específic de l'habitatge, podem esmentar les STC 37/2022, de 10 de març; 57/2022, de 7 d'abril; 118/2022, de 29 de setembre; 150/2022, de 29 de novembre, o 8/2023, de 22 de febrer, i els DCGE 4/2019, de 17 de juny, i 7/2020, de 5 d'agost.

Ara bé, als efectes del nostre pronunciament sobre l'article 11 de la Llei 12/2023, la doctrina continguda en la STC 37/1987 (FJ 8), reiterada

posteriorment en la STC 16/2018, de 22 de febrer (FJ 8), és la determinant, ja que és la que fixa el criteri sobre la incardinació constitucional de la regulació normativa del dret de propietat atenent a la funció social d'aquest dret exigida per l'article 33.2 CE. Així, en paraules del mateix Tribunal Constitucional, cal distingir entre la dimensió individual i la dimensió institucional del dret de propietat i, en aquest sentit, precisa que «el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir, lo que supone, como ya sabemos, la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad» (STC 37/1987, FJ 8).

En aquesta línia, la STC 16/2018 (FJ 8, reiterant la doctrina de la precedent STC 37/1987, FJ 9) afirma que «la regulación de la dimensión institucional del derecho de propiedad privada, dado que no puede desligarse de los concretos intereses generales que la justifican, incumbe al titular de la competencia sectorial para tutelar tales intereses y no al que lo es en materia de legislación civil ex artículo 149.1.8 CE». Coherentment amb això, el Tribunal, en aquest cas, avala que correspon a la comunitat autònoma amb competències sectorials en matèria d'habitatge la facultat de delimitar en un supòsit concret el dret de propietat privada tenint en compte la funció social d'aquest dret. A tall d'exemple es pot esmentar l'article 5 de la Llei catalana 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, en el qual es preveuen diversos supòsits d'incompliment de la funció social de la propietat en aquest àmbit com ara, entre d'altres, la desatenció al deure de rehabilitació, la no destinació a residència habitual i permanent de persones si és un habitatge de protecció social, la desocupació permanent o la sobreocupació.

Atès el que s'acaba d'assenyalar seguint la jurisprudència constitucional, el fonament de la regulació de l'article 11.1 de la Llei 12/2023 no pot ser l'article

149.1.8 CE. De fet, la mateixa STC 16/2018 (FJ 8) esmentada considera que és l'article 149.1.1 CE el que habilitaria l'Estat per introduir una regulació delimitadora del dret de propietat de l'habitatge atenent a la funció social d'aquest dret. Recordem que, d'acord amb la nostra doctrina consultiva i la jurisprudència constitucional (DCGE 8/2011, de 27 de setembre, i STC 61/1997, de 20 de març), l'article 149.1.1 CE reconeix a l'Estat la competència per regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals, és a dir, la determinació, entre altres aspectes, de les «facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos» (STC 61/1997, FJ 8). Correspon, doncs, examinar les previsions de l'article 11.1 de la Llei 12/2023 per valorar si poden trobar empara en la competència estatal de l'article 149.1.1 CE.

La lletra *a* del precepte estableix com a deure l'«[ú]s i gaudi propis i efectius de l'habitatge de conformitat amb la seva qualificació, estat i característiques objectives, d'acord amb la legislació en matèria d'habitatge i l'altra que sigui aplicable, garantint en tot cas la funció social de la propietat». Sobre aquest tipus de disposició, la ja citada STC 16/2018 considera que el deure o l'obligació concreta d'ocupació efectiva per part del propietari està al servei de l'obtenció d'un fi d'interès públic i que l'Estat estaria habilitat per introduir-lo a l'empara de l'article 149.1.1 CE. D'altra banda, per a la seva compleció, la norma mateixa remet expressament a la legislació en matèria d'habitatge i a l'altra que sigui aplicable, que inclou, per tant, l'aprovada per les comunitats autònomes en els àmbits sectorials corresponents. En conseqüència, la regulació de la lletra *a* de l'article 11.1 de la Llei 12/2023 s'ajusta al que permet l'article 149.1.1 CE.

La lletra *b* del precepte preveu com a deure el «[m]anteniment, conservació i, si s'escau, rehabilitació de l'habitatge en els termes d'aquesta Llei, de la

legislació d'ordenació territorial, urbanística i d'habitatge, i dels instruments aprovats a la seva empara». Cal constatar que aquesta disposició trasllada a la regulació d'habitatge un deure ja existent a l'article 15 del text refós de la Llei del sòl i rehabilitació urbana pel que fa al deure dels propietaris de conservació de les edificacions. Es tracta, en definitiva, d'un deure que, per la seva naturalesa, és estructural pel que fa al compliment de la funció social del dret a la propietat des de la perspectiva de l'accés a l'habitatge i que, per tant, es pot inserir en l'article 149.1.1 CE. A més, com en la lletra anterior, la norma que el preveu remet expressament la regulació del seu contingut a la legislació aplicable en la matèria i als instruments aprovats a la seva empara, tenint, per tant, en compte les competències autonòmiques corresponents, en aquest cas, d'ordenació territorial, urbanística i d'habitatge.

La lletra *c* de l'article 11.1 prescriu com a deure «[e]vitar la sobreocupació o l'arrendament per a usos i activitats que incompleixin els requisits i les condicions d'habitabilitat legalment exigits». Considerant que la sobreocupació d'un habitatge és un supòsit que pot afectar les condicions d'habitabilitat, la salubritat i la convivència amb l'entorn humà i social, entenem que la previsió d'evitar-la es pot estimar com un deure essencial del propietari de l'habitatge emparat per l'article 149.1.1 CE. En aquest cas, igualment, el precepte remet a la legislació aplicable, que hem d'entendre que és la que correspongui segons el repartiment competencial en la matèria.

La lletra *d* de l'article 11.1 incorpora un deure específic vinculat a «les operacions de venda o arrendament de l'habitatge», consistent a «complir les obligacions d'informació que estableixen la normativa aplicable i el títol IV d'aquesta Llei». Les previsions d'aquest precepte i en particular la remissió al títol IV de la Llei ens porten necessàriament a reprendre aquí el nostre pronunciament del recent Dictamen 1/2023 (FJ 3.5.B) sobre l'article 31 de la Llei 12/2023, que té com a títol «Informació mínima en les operacions de compra i arrendament d'habitatge». En aquella ocasió vàrem afirmar que

aquest àmbit material corresponia a la competència exclusiva de la Generalitat derivada de l'article 123.e EAC, és a dir, la relativa a «[l]a regulació de la informació en matèria de consumidors i usuaris». Afegíem que l'article 31 esmentat feia una regulació de mínims de drets i de deures d'informació per part dels intervinents en les operacions de compra i arrendament d'habitatge que es podien enquadrar en les «condicions bàsiques» a què fa referència l'article 149.1.1 CE. Per tant, ens remetem al DCGE 1/2023 per concloure que la lletra *d* de l'article 11.1 troba empara en el precepte constitucional suara esmentat.

Finalment, la lletra *e* del precepte estipula que, «[e]n cas que l'habitatge s'ubiqui en una zona de mercat residencial tensat», existeix el deure de «complir les obligacions de col·laboració amb l'administració competent i subministrament d'informació en els termes que estableix el títol II d'aquesta Llei». Aquesta remissió al títol II de la Llei 12/2023 ens condueix també en aquest cas a recuperar el nostre DCGE 1/2023 (FJ 3.3.E), concretament quant al pronunciament relatiu a l'article 19. Aquest precepte porta per títol «Col·laboració i subministrament d'informació dels grans tenidors en zones de mercat residencial tensat» i imposa una sèrie d'obligacions que vàrem entendre habilitades per l'article 149.1.1 CE en relació amb la regulació per part de l'Estat de les condicions bàsiques per garantir el compliment de deures constitucionals.

Ultra això, tal com està redactat i les remissions que s'hi contenen, l'article 11.1 és respectuós amb la doctrina constitucional a què hem fet referència, 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 aitals interessos, respectant les condicions bàsiques que estableixi l'Estat en relació amb aquest dret.

Pels arguments exposats anteriorment, es pot concloure que l'article 11.1 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.

3. Articles 12, 18.5, 23 i 24

Tractarem en aquest apartat els articles 12, 18.5, 23 i 24 seguint l'agrupació que du a terme la sol·licitud mateixa, en tant que estima que «fan referència a l'acció planificadora de l'Estat en matèria de subvencions d'habitatge», argument que exposarem amb més profunditat més endavant, després de l'exposició del contingut dels preceptes que farem a continuació.

Aquest conjunt d'articles estan ubicats en el títol II de la Llei 12/2023, relatiu a l'acció dels poders públics en matèria d'habitatge, en capítols diferents. Així, els articles 12 i 18 pertanyen al capítol I, dedicat als principis generals de l'actuació pública, i els articles 23 i 24 s'incardinen dins el capítol III, referent a l'actuació de l'Estat en matèria d'habitatge. Aquest títol, com cita el preàmbul, «recull els aspectes fonamentals de l'actuació pública en matèria d'habitatge, precisa alguns principis vinculats a l'ordenació territorial i urbanística i regula les eines bàsiques de la planificació estatal en aquesta matèria, amb plena salvaguarda de la competència autonòmica en aquesta matèria» (apt. III).

L'article 12 regula l'acció de l'Estat en matèria d'habitatge, rehabilitació, regeneració i renovació urbana. Amb l'objectiu de promoure l'exercici efectiu del dret a l'habitatge i en l'àmbit de les seves competències, preveu que l'Estat ha de portar a terme una planificació i un finançament (apt. 1); pot col·laborar, en aplicació del principi de cooperació, en el finançament dels plans que aprovin les comunitats autònomes en matèria d'habitatge, i ha de proposar,

en el si de la Conferència Sectorial, les seves pròpies línies estratègiques, plans i mesures (apt. 2); ha de prioritzar en l'aplicació dels seus programes l'ajut a les persones en situacions de vulnerabilitat i per fer-ho «s'han de reforçar els mecanismes de cooperació amb les administracions territorials competents» (apt. 3), i, finalment, la seva col·laboració ha de tenir en compte el necessari enfocament territorial de les polítiques d'habitatge (apt. 4).

L'article 18 (que ja va ser tractat en el DCGE 1/2023, des del punt de vista competencial) està dedicat a la declaració de zones de mercat residencial tens. L'apartat 1 preveu que la dita declaració la poden 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. Això no obstant, «als efectes de l'aplicació de les mesures específiques que preveu aquesta Llei», aquesta declaració haurà de seguir unes regles procedimentals que es detallen en els apartats 2, 3 i 4 de l'article.

Adicionalment als requisits procedimentals anteriors, el precepte disposa, en el seu apartat 5, que el ministeri competent en matèria d'habitatge, en el marc de l'exercici de les competències estatals, pot desenvolupar, d'acord amb l'administració territorial competent, un programa específic per a les zones de mercat residencial tens, que ha de modificar o adjuntar al pla estatal d'habitatge vigent i ha d'habilitar l'Estat per promoure fórmules de col·laboració amb les administracions competents i amb el sector privat per estimular l'oferta d'habitatge assequible en aquest àmbit i el seu entorn, per dissenyar i adoptar mesures de finançament específiques en aquest àmbit territorial que puguin afavorir la contenció o reducció dels preus de lloguer o venda i per establir mesures o ajuts públics específics addicionals dins del pla estatal d'habitatge. Per finalitzar, l'apartat 6 preveu que aquest programa específic pot implicar l'adopció de mesures en el si de la Comissió de Coordinació Financera d'Actuacions Immobiliàries i Patrimonials per afavorir l'augment de l'oferta d'habitatge social i assequible incentivat, de conformitat

amb la disposició addicional segona de la Llei, la qual és d'aplicació exclusiva a l'Administració general de l'Estat (disp. final setena, apt. 3, *in fine*).

L'article 23 conté dos apartats referents a la planificació i programació estatal en matèria d'habitatge. L'apartat 1 estableix que l'Estat ha de contribuir, en col·laboració amb les altres administracions, a garantir el dret a l'habitatge amb instruments de política fiscal, social, econòmica i de planificació, a favor de la cohesió territorial i contra el despoblament. L'apartat 2 preveu que els instruments de planificació i programació de l'Estat han de donar suport a les administracions territorials competents en l'execució de les polítiques d'habitatge tenint en compte uns criteris de priorització (rehabilitació i millora d'habitatges existents i promoció de formació de parcs públics d'habitatge; existència de modalitats d'habitatges que s'adaptin a les necessitats socials; dotació adequada de programes d'ajut destinats específicament a les persones i llars amb més dificultats per accedir a l'habitatge o en situacions de vulnerabilitat, joves i famílies amb menors a càrrec).

L'article 24 regula els plans estatals en matèria d'habitatge i rehabilitació, regeneració i renovació urbana i rural. L'apartat 1 preveu que els plans esmentats són els instruments principals de l'Estat en política d'habitatge amb mesures de finançament i altres per assolir els objectius. L'apartat 2 fixa les prioritats en les actuacions incloses en els plans estatals a partir dels criteris ja establerts també en els articles 12 i 23, anteriorment exposats. Continua l'apartat 3 indicant que els plans estatals, amb la finalitat d'evitar l'especulació i a més de les limitacions que estableix aquesta Llei per a l'habitatge protegit, poden preveure mesures de redistribució del benefici obtingut en el cas de venda d'habitatges que hagin obtingut ajuts públics d'obres de rehabilitació. L'apartat 4 atribueix al Govern de l'Estat, escoltades les comunitats autònomes en el si de la Conferència Sectorial d'Habitatge, l'aprovació dels plans nacionals, els quals poden contribuir al finançament dels plans aprovats per les comunitats autònomes, en els termes i les condicions que a aquest efecte

s'estableixin, sens perjudici i de manera complementària al finançament aplicat per aquestes. A l'últim, l'apartat 5 especifica que els plans estatals han d'establir programes per promoure l'accés a un habitatge digne i adequat per a les persones i famílies en situació de més vulnerabilitat i, així mateix, han d'incorporar programes específics per promoure l'oferta d'habitatge suficient i adequada, especialment en les zones declarades de mercat residencial tens.

Finalment, cal indicar que la disposició final setena, relativa als títols competencials, en l'apartat 3 disposa que el contingut dels articles 23 i 24 —com també dels articles 22 i 26 i la disposició addicional segona— és únicament d'aplicació a l'Administració general de l'Estat, mentre que segons l'apartat 1 de la mateixa disposició final, els articles 12 i 18.5 s'haurien dictat, indistintament, a l'empara dels títols competencials continguts a les clàusules 1 o 13 de l'article 149.1 CE. Sobre aquesta no identificació del títol competencial que fonamenta la norma estatal en cada cas, ens remetem al que ja vàrem comentar en el DCGE 1/2023, en el sentit que «és una mostra d'una deficient tècnica legislativa, [...] per tal com aquesta circumstància, "a banda de no ser respectuosa amb la necessitat de precisar el presumpte títol específic en cada cas, fa difícil establir el vincle entre la competència habilitant i els preceptes que, pretesament, vol emparar"» (FJ 2.3, fent citació del DCGE 9/2013, FJ 2.4).

La petició considera que totes les previsions d'aquests articles que contenen mesures de finançament per part de l'Estat en l'àmbit de l'habitatge s'haurien de territorialitzar en la mesura que la matèria és de competència exclusiva de la Generalitat (art. 137.1 EAC, especialment la lletra *b*, relativa a l'establiment de prioritats en l'activitat de foment) i de conformitat amb les STC 13/1992, de 6 de febrer; 152/1988, de 20 de juliol, i l'article 114.2 EAC, quan estableix que «[c]orrespon a la Generalitat, en les matèries de competència exclusiva, l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables». Segons la sol·licitud, els termes

genèrics de la regulació de la Llei 12/2023 podrien permetre el desenvolupament d'una política pública de l'Estat sobre habitatge que desplaçaria la de la Generalitat.

Com acabem d'assenyalar, el sol·licitant concentra el qüestionament dels articles 12, 18.5, 23 i 24 en el fet que les activitats estatals de foment en matèria d'habitatge previstes en aquests preceptes podrien impedir una política pública pròpia de la Generalitat en aquest àmbit. Això exigeix en primer lloc fer una referència al marc constitucional i estatutari en matèria de foment de l'habitatge per passar a continuació a un examen més detallat de la decisiva jurisprudència constitucional en la matèria i als resultats pràctics esdevinguts posteriorment.

A) L'article 149.1 CE no reconeix de forma expressa a l'Estat cap títol competencial sobre habitatge i, consegüentment, tampoc sobre foment en la matèria. Per la seva banda, l'EAC de 1979 (art. 9.9) atribuïa a la Generalitat la competència exclusiva sobre habitatge i el mateix fa l'article 137 EAC de 2006. Segons l'apartat 1.b d'aquest darrer precepte, la competència autonòmica inclou en tot cas «[l]'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de Catalunya en matèria d'habitatge». Ultra això, la mateixa norma estatutària, en l'article 114.2 EAC quant a les subvencions estatals, preveu que, en les matèries que són de la seva competència exclusiva, com és el cas que ens ocupa, a la Generalitat li correspon l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions, i també la regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió.

Ara bé, més enllà de la dicció literal de les previsions estatutàries, l'exercici de la competència sobre foment de l'habitatge per part de la Generalitat i de les comunitats autònomes en general, amb l'excepció del País Basc i Navarra degut al seu específic sistema de finançament, s'ha vist significativament

determinat per l'actuació estatal emparada en l'article 149.1.13 CE i validat per la jurisprudència constitucional, que té un punt de partida decisiu amb la STC 152/1988.

En la precitada Sentència el Tribunal comença per reconèixer que el poder de despesa de l'Estat «no es concepto o título que delimite competencias, atrayendo toda regulación que tenga conexión con el mismo, pues ello conduciría a una sensible alteración del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» (FJ 3). Ara bé, al mateix temps afirma que l'Estat, mitjançant el títol competencial transversal de l'article 149.1.13 CE sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, pot intervenir en matèria d'habitatge i específicament en el finançament de polítiques en aquest àmbit. Concretament, en relació amb la normativa de finançament de l'habitatge, el Tribunal afirma que l'Estat, ex article 149.1.13 CE, és competent per:

«En primer lugar, la definición misma de las actuaciones protegibles, que constituye el núcleo de las medidas consideradas. En segundo término, la forma de protección, en este caso la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas —créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones—, sin la cual el fomento de aquellas actuaciones carece de eficacia, así como la finalidad específica de las mismas. A continuación, y como parte de esa regulación esencial, el nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso. Por último, la aportación misma de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones, en cuanto que garantía de la política económica general, relativa al sector de la vivienda.» (FJ 4)

Establert això, la STC 152/1988 en el mateix fonament jurídic salva, però, un espai per a la competència autonòmica. D'una banda, com és obvi, recorda la competència de les comunitats autònomes, que així ho vulguin, de promoció d'habitatge amb càrrec als seus propis recursos. De l'altra, el Tribunal reconeix

com a part de la competència autonòmica l'execució de la normativa estatal i, per tant, «las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio» (FJ 4). Aquesta preceptiva intervenció autonòmica el Tribunal la preserva amb l'exigència que l'Estat introdueixi criteris de territorialització de les subvencions estatals en matèria d'habitatge de tal manera que li correspon transferir recursos a les comunitats autònomes i a aquestes els pertoca gestionar-los. La dita transferència de recursos es pot materialitzar mitjançant la fixació de criteris objectius de repartiment o bé a través de convenis «ajustados a los principios constitucionales, de manera que las Comunidades Autónomas dispongan de aquellos recursos y puedan gestionarlos en cumplimiento de la normativa estatal básica» (FJ 5).

Aquesta doctrina sobre l'abast de la potestat de foment de l'Estat i la territorialització dels ajuts o subvencions en matèria d'habitatge s'ha de complementar i matisar en vista del posterior pronunciament de la coneguda STC 13/1992, que va concretar i aprofundir, en el fonament jurídic 8, unes regles quant a l'exercici subvencional de la despesa pública reconduïdes a quatre supòsits en funció de l'abast del títol competencial estatal que empara l'actuació. Pel que ara interessa, en l'àmbit de l'habitatge seria d'aplicació el supòsit que el Tribunal descriu en la lletra *b* del fonament esmentat, que té lloc quan:

«el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos

Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.» (FJ 8)

En aquesta mateixa STC 13/1992 el Tribunal afirma que:

«también las subvenciones estatales pueden tender a asegurar las condiciones básicas de igualdad cuya regulación reserva al Estado el art. 149.1.1 CE, poniéndose de este modo el *spending power* estatal al servicio de una política de equilibrio social en sectores que lo necesiten, en ejecución de mandatos o cláusulas constitucionales genéricas (art. 1.1 o art. 9.2 CE) que, aunque obligan a todos los Poderes Públicos, corresponde prioritariamente realizar a quien mayor capacidad de gasto tiene.» (FJ 7)

La doctrina consultiva catalana també s'ha pronunciat sobre aquesta qüestió, a la qual hem de fer una breu referència. Ja el Consell Consultiu, en el DCC núm. 285, de 29 de gener de 2008, F II.3.C, reconeix que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, l'article 149.1.13 CE legitima «l'Estat per adoptar mesures de foment» però «sempre ha de deixar un marge a les comunitats autònomes per concretar més detalladament l'afectació o destinació o, almenys, per desenvolupar la regulació de les condicions dels ajuts i la seva tramitació». En aquest mateix Dictamen, el Consell Consultiu

considera que si les disposicions estatals de foment incorporen «determinacions que circumscriuen en excés la possibilitat d'actuació de la comunitat autònoma, deixant de ser objectius o principis per convertir-se en mandats específics, vulneren les competències de la Generalitat en el sector material d'actuació corresponent» (F III.3.E). En la mateixa línia s'ha pronunciat diverses vegades el Consell de Garanties Estatutàries, per tots, en el DCGE 3/2012, de 8 de febrer (FJ 3.4), on insisteix en els criteris de la territorialització de les subvencions i en la competència autonòmica per complementar normativament les previsions estatals sobre els objectius.

Per tant, 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).

Quant a l'article 149.1.13 CE, certament, permet a l'Estat no només establir les línies generals de direcció de la política econòmica i prendre decisions bàsiques sobre la política econòmica general sinó també sobre l'ordenació dels diversos sectors econòmics com és el cas de l'habitatge (incloent-hi l'aprovació de mesures singulars que siguin necessàries per assolir les finalitats proposades dins de l'ordenació de cada sector). Ara bé, tal com hem dit en el DCGE 1/2023 (FJ 2), entre d'altres, s'ha de fer un ús restrictiu d'aquesta competència econòmica i s'ha de ser especialment curós a exigir la doble condició fixada per la doctrina constitucional per admetre la invocació de l'article 149.1.13 CE: en primer lloc, que les mesures adoptades tinguin caràcter directament econòmic i, en segon lloc, que presentin una incidència directa i significativa en l'economia. En qualsevol cas, però, les mesures que s'adoptin han de deixar un marge d'actuació substantiu a la comunitat autònoma, ja que l'Estat no pot esgotar la matèria i deixar buida de contingut la competència autonòmica atribuïda estatutàriament.

Pel que fa a l'article 149.1.1 CE, si ens remetem també, per tots, al DCGE 1/2023 (FJ 2), que recull una consolidada doctrina constitucional i consultiva, només s'ha de recordar que la igualtat que fonamenta aquesta competència estatal no es pot entendre com una igualtat absoluta ni el seu exercici pot suposar un desapoderament de la capacitat normativa de les comunitats autònomes sinó que, ans al contrari, ha de respectar la diversitat normativa. Addicionalment, cal tenir present que no reserva un àmbit material a l'Estat ni obeeix tampoc a la lògica bases estatals-desenvolupament legislatiu autonòmic. De fet, el seu objecte és regular les posicions jurídiques fonamentals o el contingut primari dels drets i deures constitucionals; en aquest cas, del dret a l'habitatge. Així, s'ha de cenyir a les facultats elementals, les prestacions bàsiques, els límits essencials o les premisses o els pressupostos previs d'aquest dret.

En definitiva, la projecció de la potestat de despesa estatal ha de tenir un abast respectuós amb les premisses i els límits competencials exposats. En altres paraules, no pot actuar com un títol competencial sectorial i no habilita l'Estat per intervenir en una matèria més enllà del que li correspondria segons la competència legítimament invocable. Altrament, una interpretació expansiva d'aquests dos títols competencials de caràcter transversal comportaria un risc real de buidament de les competències autonòmiques afectades.

Arribats a aquest punt, cal indicar que la STC 178/2011, de 8 de novembre, suposa un punt d'inflexió perquè efectua un gir recentralitzador respecte de la doctrina fixada en la STC 13/1992, ja que, tot i dir que es parteix d'aquest pronunciament, i en un supòsit reconduïble al de la lletra a del fonament jurídic 8 d'aquesta darrera Sentència (en el qual l'Estat no disposa ni tan sols de títol competencial, genèric o específic), sosté que:

«consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso— mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos». (FJ 7)

Val a dir que la línia encetada per la STC 178/2011 esmentada, seguida en altres pronunciaments, ha estat qüestionada en algun vot particular, com és el cas del que acompanya la STC 226/2012, de 29 de novembre. En aquesta opinió dissident es recorda la intenció sistematitzadora de la STC 13/1992, que ha operat com a *leading case* i referència central de la doctrina constitucional durant dues dècades en matèria de regulació i gestió de subvencions estatals en el marc de l'Estat autonòmic i en la qual s'estableixen amb claredat determinats paràmetres raonats i transparents de delimitació de l'actuació al respecte tant per a l'Estat com per a les comunitats autònomes. Així, es critica el fet que aquesta nova entesa, d'una banda, contradiu frontalment el principi consagrat per la jurisprudència constitucional, que afirma que l'exercici de la potestat subvencional de despesa pública de l'Estat no altera la distribució competencial entre aquest i les comunitats autònomes. I, d'altra banda, relativitza la diferència fonamental que suposa tenir la titularitat d'una competència, o mancar-ne en la matèria de què es tracti, circumstància determinant a partir de la qual en la STC 13/1992, com hem apuntat, van quedar estructurats els quatre supòsits generals (FJ 8), amb explícita contemplació de les conseqüències jurídiques respectives aplicables a cadascun d'ells. A l'anterior cal afegir que la sistematització esmentada es troba recollida en l'article 114 EAC, que resultaria clarament contradit i ignorat per la doctrina continguda a la STC 178/2011.

A l'últim, cal fer esment de la possible afectació que la potestat de despesa estatal pot tenir sobre l'autonomia financera de les comunitats autònomes, reconeguda als articles 156.1 CE i 1.1 LOFCA, com també a l'article 201.2 EAC.

Com ja va posar de manifest el Consell Consultiu en el Dictamen núm. 279, de 29 de gener de 2007, F V, i posteriorment aquest Consell en el Dictamen 12/2012, de 22 d'agost (FJ 2), la realització plena d'una competència exclusiva suposa la capacitat d'exercir-la amb autonomia financera, amb independència d'on provenen els fons. Així, i d'acord amb la jurisprudència constitucional, l'autonomia financera es defineix com la que permet a la comunitat autònoma:

«elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus Presupuestos. De otro modo, si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía.» (STC 13/1992, FJ 7)

Seguidament, aquesta mateixa Sentència, en el mateix fonament jurídic, recorda que «la utilización del "poder de gastar" del Estado, por virtud de su mayor disponibilidad de recursos, puede afectar tanto a la autonomía financiera como a la autonomía política de las Comunidades Autónomas». I, cal tenir en compte, per tant, que «la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas, esto es, su capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades, [...] adquiere un papel capital en la realización efectiva de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas reconocida por la Constitución».

I, a continuació, el Tribunal alerta sobre el fet que la proliferació i l'increment de les subvencions estatals de foment, especialment sobre àmbits materials

de competència exclusiva de les comunitats autònomes, es puguin convertir en un peculiar mecanisme de finançament condicionat de les comunitats autònomes, «construyendo la libertad de sus órganos de gobierno en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público, así como para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias» (en el mateix sentit, STC 192/2000, de 13 de juliol, FJ 7).

En la matèria d'habitatge, aquesta mateixa concepció ja es trobava a la STC 152/1988 (F3) i la recull posteriorment la STC 36/2012, de 15 de març (FJ 4). En efecte, en aquestes decisions del Tribunal Constitucional s'assenyala que l'admissibilitat d'una competència general i indeterminada de foment, a més de l'alteració del sistema competencial, pot produir una distorsió permanent del sistema ordinari de finançament autonòmic.

B) Una vegada exposat el paràmetre constitucional i estatutari anterior, cal posar en relleu que el resultat *de facto* de la jurisprudència constitucional que hem resumit anteriorment, pel que ara interessa, és que, 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. A títol il·lustratiu per tal de contextualitzar els preceptes que es qüestionen, hem de destacar que els plans estatals al llarg del temps han detallat els programes, les vies de finançament, les característiques d'habitabilitat, els requisits per ser-ne beneficiaris, la duració del règim de protecció, el règim de finançament i promoció i la disponibilitat de l'habitatge, entre d'altres.

El Pla estatal d'accés a l'habitatge actualment vigent (2022-2025), aprovat pel Reial decret 42/2022, de 18 de gener, és un clar exemple d'aquesta realitat amb definicions precises dels objectius a curt i mitjà termini i també dels programes que l'integren. Així, els objectius a curt termini són: ajuts directes

al lloguer, ajuts per a persones vulnerables, accés a l'habitatge dels joves, ajuts als arrendadors per al pagament d'una assegurança de la renda arrendatícia i ajuts als joves en poblacions de menys de 10.000 habitants. Per la seva banda, com a objectius a mitjà termini figuren: l'impuls del parc públic d'habitatge, el lloguer assequible per a les persones grans o amb discapacitat, la promoció d'allotjaments temporals, l'increment del lloguer social i l'increment de l'oferta d'habitatge en lloguer assequible o social. Finalment, els tretze programes del Pla concreten els objectius anteriors amb l'impuls d'unes mesures determinades: la subsidiació de préstecs convinguts, l'ajut al lloguer social, l'ajut a persones especialment vulnerables, l'ajut als joves, l'increment del parc públic d'habitatges, el foment d'habitatges per a persones grans o discapacitades, el foment d'allotjaments temporals, la posada a disposició d'habitatges de la SAREB, la posada a disposició de les comunitats autònomes i els ajuntaments d'habitatge per a lloguer com a habitatge assequible o social, la millora de l'accessibilitat als habitatges, l'ajut a l'erradicació de zones degradades i l'ajut al pagament de l'assegurança de protecció de la renda arrendatícia.

Per a l'execució del precitat Pla, s'ha signat un Conveni entre la Generalitat i l'Estat publicat per la Resolució de la Direcció General d'Habitatge i Sòl, de 20 de juliol de 2022 (BOE núm. 209, de 31 d'agost de 2022), en el qual 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.

Pel que fa a Catalunya, en el terreny legislatiu, la Llei 18/2007 regula l'activitat planificadora de la Generalitat en aquesta matèria en el títol II (art. 10 i seg.) i en el títol V (art. 67). Precisament aquest darrer precepte, pel que fa al

foment de l'habitatge i la relació amb l'acció de foment estatal, preveu que els plans d'habitatge aprovats pel Govern han d'establir «la gestió dels ajuts estatals per portar a terme les actuacions» (art. 67.1.b). En l'actualitat, es troba vigent el Decret 75/2014, de 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge, que incorpora tres programes (el social d'habitatge, el de foment de la rehabilitació i el d'habitatges amb protecció oficial i altres mesures connexes i complementàries). En el preàmbul fa palès que «el concepte de pla d'habitatge com el coneixem en l'actualitat prové del sistema de convenis entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya en el marc dels plans d'habitatge estatals».

Així mateix, es troba en elaboració el Pla territorial sectorial d'habitatge, que molt recentment, el 8 de febrer d'enguany, s'ha aprovat de manera provisional i que ha d'orientar a mitjà i llarg termini les polítiques d'habitatge a Catalunya.

En el text del Pla s'estableix el seu desplegament mitjançant el desenvolupament dels plans específics següents:

- «1. De les àrees rurals, amb l'objectiu de millorar l'encaix de les polítiques d'habitatge en aquestes zones.
2. De lluita contra el sensellarisme, amb la planificació i el desplegament de les polítiques de prevenció i d'intervenció en matèria d'emergència.
3. Per a les persones grans, per atendre les creixents necessitats residencials d'aquest grup de població.
4. De lloguer privat, amb l'objectiu d'ampliar-ne l'oferta.
5. De rehabilitació, posant el focus en planificar la rehabilitació funcional, constructiva, energètica i d'accessibilitat universal.
6. Per a les dones i els infants, posant èmfasi en les que pateixen qualsevol forma de violència masclista i es troben en situació de precarietat econòmica.»

Als anteriors cal afegir la planificació sobre l'habitatge en l'àmbit local. En concret, a tall d'exemple, es troba vigent a l'actualitat el Pla pel dret a l'habitatge de Barcelona, que va ser aprovat pel Ple de l'Ajuntament el 27 de

gener de 2017 i comprèn el període 2016-2025. Té quatre eixos d'actuació: prevenir i atendre l'emergència habitacional, garantir el bon ús de l'habitatge, ampliar el nombre de pisos assequibles i rehabilitar el parc existent.

C) Arribats aquí, ens correspon ara aplicar el paràmetre anteriorment exposat als preceptes qüestionats per la petició. Abans, és procedent fer tres precisions. En primer lloc, cal reiterar que, com ja s'ha apuntat més amunt, aquest paràmetre està configurat estrictament per la Constitució i l'Estatut, amb la consideració especial de la interpretació que n'ha fet la jurisprudència constitucional, i no per altres tipus de disposicions ni figures jurídiques a les quals hem fet al·lusió a títol merament contextual. En segon lloc, s'ha de subratllar que el fet que els articles examinats en aquest apartat tinguin, en principi, com a destinatària de la seva aplicació l'Administració de l'Estat no significa que no en sigui pertinent l'anàlisi des del punt de vista competencial en la mesura que les seves previsions puguin afectar l'exercici de les competències autonòmiques. Finalment, cal tenir present que la petició circumscriu el seu objecte a les disposicions sobre l'activitat de foment de l'Estat en matèria d'habitatge contingudes en els articles 12, 18.5, 23 i 24 de la Llei 12/2023 i, per tant, el nostre Dictamen es limitarà a examinar aquests preceptes en els termes plantejats pel peticionari.

Partint, doncs, de l'escrit del Govern, es pot observar que la sol·licitud de dictamen planteja en aquest punt dos qüestionaments. D'una banda, fa esment de la manca de previsió expressa de la territorialització dels recursos de l'Estat amb destinació a foment de l'habitatge. De l'altra, posa en relleu que la regulació de la Llei 12/2023 no deixa capacitat de decisió a la Generalitat per tal que pugui establir els seus objectius i prioritats en la seva activitat de foment de l'habitatge. Examinarem separatament aquests dos aspectes.

a) Pel que fa al primer, ja s'ha indicat anteriorment que, des de la STC 152/1988, 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 qüestionats en la petició, si bé en algun cas fan al·lusió a «l'enfocament territorial necessari de les polítiques en matèria d'habitatge» (art. 12.4) o a la incorporació d'una «perspectiva territorial» en les actuacions incloses en els plans estatals d'habitatge (art. 24.2.f), no contenen, en efecte, cap menció expressa de la territorialització del finançament estatal sobre foment de l'habitatge.

Ara bé, l'absència de menció expressa a la territorialització dels recursos financers de l'Estat als articles de la Llei 12/2023 considerats en aquest apartat del Dictamen 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, els quals poden establir una previsió d'aquest tipus a través de la fórmula del conveni (com així fa, a títol il·lustratiu, l'article 22 del Pla estatal per a l'accés a l'habitatge 2022-2025, contingut en el Reial decret 42/2022, actualment vigent). Cal posar en relleu que, en el cas que ens ocupa, l'Estat no pot mitjançant el conveni interferir, limitar o condicionar l'exercici de la competència en matèria d'habitatge de la Generalitat, ni utilitzar-lo per convertir-la en una competència compartida (STC 152/1988, FJ 5). Ultra això, no pot servir tampoc perquè l'Estat recuperi competències en sectors d'activitat descentralitzats, ni perquè la comunitat autònoma renunciï a unes competències que són indisponibles per imperatiu constitucional (STC 186/1999, de 14 d'octubre, FJ 11; 13/1992, FJ 10, i 95/1986, de 10 de juliol, FJ 5).

Fetes aquestes advertències, no podem efectuar ara un pronunciament sobre una hipotètica manca de territorialització dels fons i la consegüent declaració de vulneració competencial atès que, en aquest cas, la nostra opinió seria de caràcter preventiu. Com ja vàrem afirmar, per tots, en el DCGE 1/2021, de 30

de març (FJ 3.6), aquesta no pot ser una funció del Consell, en la línia del que ha declarat també el Tribunal Constitucional sobre la impugnació preventiva o hipotètica (per totes, STC 64/2018, de 7 de juny, FJ 5, o 36/2022, de 10 de març, FJ 3).

b) Quant al segon aspecte de la petició 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, 18.5, 23 i 24 de la Llei 12/2023, cal diferenciar el cas de l'article 18.5 dels altres tres.

S'ha de recordar que l'article 18 està dedicat en el seu conjunt a la declaració de zones de mercat residencial tens. El precepte disposa, en el seu apartat 5 (únic objecte de la sol·licitud de dictamen), que el ministeri competent en matèria d'habitatge, en el marc de l'exercici de les competències estatals, pot desenvolupar, «d'acord amb l'administració territorial competent», un programa específic per a les zones de mercat residencial tens que ha de modificar o adjuntar al pla estatal d'habitatge vigent i ha d'habilitar l'Estat per promoure fórmules de col·laboració amb les administracions competents i amb el sector privat per estimular l'oferta d'habitatge assequible en aquest àmbit, per dissenyar i adoptar mesures de finançament específiques en aquest àmbit territorial que puguin afavorir la contenció o reducció dels preus de lloguer o venda i per establir mesures o ajuts públics específics addicionals dins del pla estatal d'habitatge.

L'element clau del precepte a l'efecte de resoldre sobre el seu respecte a la Constitució i l'Estatut és l'incís «d'acord amb l'administració territorial competent». Per bé que per a una millor garantia del respecte a les competències autonòmiques hagués estat més adequat especificar com s'obtindrà l'esmentat «acord» a la mateixa Llei, en aquest cas, amb la Generalitat, el fet que s'exigeixi la conformitat per a l'adopció del programa 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 i seran conformes amb la jurisprudència constitucional exposada anteriorment sobre l'abast de l'activitat de foment de l'Estat.

En el supòsit dels articles 12, 23 i 24 de la Llei 12/2023, cal reiterar succintament aquí el cànon de constitucionalitat descrit més amunt en relació amb l'activitat de foment de l'Estat en matèria d'habitatge segons la jurisprudència constitucional i la nostra doctrina consultiva. Amb caràcter previ, hem de recordar que la disposició final setena de la Llei 1/2023 declara a l'apartat 1 que l'article 12 ha estat dictat a l'empara de les clàusules competencials 1 i 13 de l'article 149.1 CE, sense especificar quin seria el títol prevalent, i a l'apartat 3, per contra, 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, és clar que 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. Això és així perquè els plans són instruments clau de la política pública d'habitatge (com, d'altra banda, la mateixa Llei reconeix) des del moment que incorporen una regulació de les accions o els programes a finançar per l'Estat o altres mesures, que han d'executar les comunitats autònomes en el seu territori.

Així, hem d'entendre que tant l'article 12 com els articles 23 i 24 haurien estat dictats a l'empara d'una o altra competència estatal, ja que els plans (o una part d'aquests) poden obeir a una vessant econòmica i més tradicional del dret de propietat o a una vessant més lligada al dret d'accés a l'habitatge, en la línia de la nova Llei 12/2023, com es desprèn d'alguns dels objectius als quals serveixen, segons la mateixa dicció dels preceptes qüestionats. Nogensmenys, per a la nostra anàlisi no resulta necessari identificar ara quin seria el títol prevalent en cada cas (dependrà del contingut del pla que s'aprovi), ja que, des del punt de vista de l'activitat de foment, ens situem en ambdós casos en

el supòsit de la lletra *b* del fonament jurídic 8 de la STC 13/1992 i de l'article 114.2 EAC.

Esclarit l'anterior, ja hem dit que l'Estat, a l'empara de l'article 149.1.1 i .13 CE, pot destinar recursos financers a plans i programes en matèria d'habitatge i pot també fixar la definició general de les actuacions i les condicions essencials de les subvencions i els ajuts, però ha de deixar igualment un marge per tal que les comunitats autònomes puguin adaptar al seu àmbit territorial la concreció i el detall dels objectius de l'activitat de foment. En definitiva, l'Estat no pot esgotar tot el ventall de prioritats i ha de permetre a les comunitats desenvolupar polítiques pròpies en el camp de l'habitatge. I l'anterior conclusió és aplicable tant si, per fer-ho, l'Estat s'empara en la competència sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) com, amb més raó encara, per la naturalesa mateixa de la competència afectada, si invoca la de la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE).

En definitiva, 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 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.

Tenint present el que s'acaba d'assenyalar, correspon fer a continuació un repàs dels articles considerats que contenen disposicions específiques relatives a l'activitat de foment de l'Estat en matèria d'habitatge.

L'article 12 regula l'acció de l'Estat en matèria d'habitatge, rehabilitació, regeneració i renovació urbana i preveu que l'Estat ha de portar a terme una planificació i un finançament «amb la finalitat de facilitar l'exercici efectiu del dret a l'habitatge, així com per afavorir la conservació i millora del parc residencial i del seu entorn construït, i ha de prestar especial atenció als col·lectius, les persones i les famílies amb més dificultats d'accés o que puguin estar en risc d'exclusió residencial i amb especial atenció a les famílies, llars i unitats amb menors a càrrec» (apt. 1); «ha de prioritzar l'atenció i l'aplicació dels programes d'ajuda a les persones, famílies i unitats de convivència que estiguin en les situacions de més vulnerabilitat social i econòmica identificades pels serveis socials, i en emergència residencial per estar afectades per procediments de desnonament o llançament del seu habitatge» (apt. 3).

Quant al seu apartat 2, preveu la possibilitat que l'Estat, en aplicació del principi de cooperació, col·labori en el finançament dels plans que aprovin les comunitats autònomes en matèria d'habitatge, rehabilitació, regeneració i renovació urbana, si bé ho farà «d'acord amb la seva pròpia planificació» (estatal). Així mateix, disposa que l'Estat, en el si de la Conferència Sectorial, ha de proposar les seves pròpies línies estratègiques, plans i mesures que promoguin igualtat (en el gaudiment del dret de tots els ciutadans a un habitatge digne i adequat) i enforteixin l'equilibri territorial, establint els oportuns indicadors de seguiment i avaluació.

L'article 23 preveu en l'apartat 2 que els instruments de planificació i programació de l'Administració general de l'Estat han de donar suport a les administracions territorials competents en l'execució de les polítiques d'habitatge tenint en compte uns criteris de priorització:

«a) La rehabilitació i la millora dels habitatges existents, així com la promoció d'habitatge encaminada a la formació de parcs públics d'habitatge.

- b) L'existència de modalitats d'habitatges que s'adaptin a les necessitats socials.
- c) La dotació adequada de programes d'ajuda específicament dirigits a les persones i llars amb més dificultats per accedir a un habitatge, amb especial atenció a les persones joves i les llars subjectes a més vulnerabilitat, així com les famílies, llars i unitats de convivència amb menors a càrrec.»

L'article 24 regula els plans estatals en matèria d'habitatge i rehabilitació, regeneració i renovació urbana i rural. L'apartat 1 preveu que els plans esmentats són els instruments principals d'actuació de l'Estat en política d'habitatge amb mesures de finançament i d'altres per assolir els objectius.

L'apartat 2 fixa les actuacions prioritàries a incloure en els programes dels plans estatals en els temes següents:

- «a) Les que fomentin l'ocupació racional i eficient del patrimoni residencial.
- b) La conservació, el manteniment, la rehabilitació i la millora dels habitatges que estiguin destinats o s'hagin de destinar a residència habitual, així com la regeneració i renovació del seu entorn construït, per afavorir enfocaments integrals que garanteixin l'accessibilitat universal.
- c) Les actuacions necessàries per a la creació, l'ampliació i la gestió dels parcs públics d'habitatge, tant derivades de la nova construcció com de la rehabilitació, orientades prioritàriament a atendre la necessitat d'habitatge de les persones, famílies i unitats de convivència en situació de més vulnerabilitat social i econòmica.
- d) La construcció i rehabilitació d'habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública.
- e) La promoció de noves modalitats d'habitatge i de desenvolupament urbà i rural que s'adaptin a les necessitats socials, així com les actuacions destinades a afavorir l'accés de la ciutadania a un habitatge sotmès a algun règim de protecció pública, incloent-hi instruments financers que promoguin mecanismes publicoprivats.

f) Actuacions encaminades a afavorir l'accés a l'habitatge per part dels joves, així com a garantir un habitatge digne i adequat per a les persones en situació de més vulnerabilitat social, barraquisme, infrahabitatge o en emergència residencial.»

L'apartat 4 atribueix al Govern de l'Estat, escoltades les comunitats autònomes en el si de la Conferència Sectorial d'Habitatge, l'aprovació dels plans nacionals, els quals poden contribuir al finançament dels plans aprovats per les comunitats autònomes, en els termes i les condicions que a aquest efecte s'estableixin.

Finalment, l'apartat 5, amb una dicció molt semblant a l'article 12.3, fixa que els plans estatals han d'establir programes per promoure l'accés a un habitatge digne i adequat per part de persones en situacions vulnerables i per tal de promoure una solució d'emergència residencial deguda a la pèrdua, l'amenaça de pèrdua, un habitatge inadequat o l'absència d'habitatge.

Feta aquesta exposició, cal recordar, tal com hem avançat, que la doctrina constitucional i aquest mateix Consell consideren que 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.

Precisament, l'important increment de l'activitat de planificació i de foment que hi està connectada en àmbits materials o sectorials que són de competència exclusiva de les comunitats autònomes esdevé un singular mecanisme de finançament condicionat d'aquestes darreres, que constreny la llibertat dels seus òrgans de govern pel que fa a la fixació de la destinació i l'orientació de la despesa en virtut de la seva autonomia financera. Val a dir

que una de les fórmules mitjançant la qual l'Administració de l'Estat pot posar a disposició de les comunitats autònomes els fons destinats a les subvencions que els correspon gestionar és la celebració d'un conveni, tot i que s'ha de recordar que si es tracta de competències autonòmiques plenament exclusives, l'Estat no pot interferir, limitar o condicionar el seu exercici mitjançant aquests convenis programa o condicionats, ni utilitzar-los 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.

De fet, tot i que ho assenyalem a títol indicatiu, el Pla estatal per a l'accés a l'habitatge 2022-2025 i el Conveni amb la Generalitat de Catalunya, per a l'execució del dit Pla, a què s'ha fet referència anteriorment, confirmen la forta intervenció de l'Estat i el desenvolupament per part d'aquest d'una política pública pròpia i centralitzada en un àmbit en el qual no té una competència específica. En realitat, aquesta ha estat la pràctica adoptada fins a la data, que ara sembla consolidar la Llei 12/2023.

Dit això, cenyint-nos a una interpretació conjunta del contingut i els efectes dels preceptes de la Llei 12/2023 que es posen en qüestió, es desprèn que la política pública de les comunitats autònomes en matèria d'habitatge estarà fortament orientada i condicionada pels plans estatals. Això anterior s'observa, fins i tot, en el cas que les comunitats autònomes vulguin obtenir finançament estatal per als plans autonòmics. D'altra banda, el fet que aquelles no tinguin una capacitat normativa reconeguda a la mateixa Llei per al desenvolupament i l'especificació dels objectius, l'afectació o el destí dels programes que es financin a través del Pla d'habitatge estatal és una constatació que la regulació de l'exercici del poder de despesa lligat a la planificació estatal en aquest àmbit parteix d'una clara centralitat de l'Estat, que no respecta la distribució

competencial en matèria d'habitatge que, com se sap, és de competència exclusiva de les comunitats autònomes.

En síntesi, si es projecta a aquests preceptes el cànon de constitucionalitat anteriorment descrit en matèria de l'activitat de foment de l'Estat, es pot fer avinent el següent:

Els articles 12.1 i .3; 23.2, segon paràgraf, i 24.2 i .5 han de ser considerats conjuntament perquè, com hem vist, 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 vulnereu les competències de la Generalitat en matèria de foment de l'habitatge dels articles 137.1.b i 114.2 EAC.

En efecte, mostra del que hem dit és que l'article 12.1 fixa com a prioritats de l'acció de foment de l'Estat la conservació i millora del parc residencial i l'entorn construït, amb especial atenció als col·lectius amb dificultats d'accés o que puguin estar en risc d'exclusió residencial i particularment a les famílies, llars i unitats de convivència amb menors a càrrec, als quals l'apartat 3 afegeix aquells que es trobin en situació d'emergència residencial. Els mateixos objectius es concreten posteriorment en l'article 23.2, segon paràgraf, que els projecta sobre la planificació estatal i que recull com a accions prioritàries la rehabilitació i millora dels habitatges i la seva promoció encaminada a la formació de parcs públics (lletra a), l'existència de modalitats que s'adaptin a necessitats socials (lletra b) i la dotació de programes d'ajut adreçats a

col·lectius amb dificultats per a l'accés a l'habitatge, en particular els joves i, repeteix, les llars amb menors a càrrec (lletra c).

Igualment, en l'apartat 2 de l'article 24 es detallen fins a 6 lletres, de la a a la f (ens remetem a la transcripció del contingut que hem fet en aquest mateix fonament), que desgranen amb tot detall les actuacions prioritàries a les quals s'han d'atenir els programes dels plans i que, en últim terme, configuren una acció de foment sobre tots els aspectes que formen part del disseny d'una política pública d'habitatge i als quals s'afegeix un nou apartat 5, que recull algunes de les previsions de l'apartat 2 esmentat i de l'article 12.3.

Les conclusions a les quals hem arribat sobre els preceptes esmentats no es desvirtuen pel fet que, com hem vist, l'apartat 4 de l'article 24 prevegi que les comunitats autònomes siguin «escoltades» en el si de la Conferència Sectorial d'Habitatge i Sòl. Aquesta participació no es produeix *ex ante* en el moment de la definició dels programes i la tria d'objectius i actuacions sinó sobre una proposta de Pla ja elaborada que, en el millor dels casos, podrà incorporar modificacions puntuals derivades de les aportacions autonòmiques però que, en cap cas, pot condicionar de manera vinculant el Govern de l'Estat en la seva redacció final.

Adicionalment, a l'article 12.2 l'Estat condiona la seva col·laboració en el finançament dels plans que aprovin les comunitats autònomes als termes i les exigències de la seva pròpia planificació, els objectius de la qual acabem d'exposar. En aquest sentit, i en establir una condició, es desvirtua el model de col·laboració exigit per la jurisprudència constitucional, especialment, convé recordar-ho, perquè la Generalitat és qui té la competència exclusiva en la matèria d'habitatge i l'Estat només podria incidir-hi incidentalment, per la qual cosa hem d'arribar a la mateixa conclusió de vulneració competencial que amb els preceptes precedents.

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 en concret en la matèria d'habitatge, vulnerant així la seva autonomia financera reconeguda en l'article 202.1 EAC.

Pels arguments exposats anteriorment, l'article 18.5 de la Llei 12/2023 no vulnera l'article 137.1.b EAC. Per contra, els articles 12.1, .2 i .3; 23.2, segon paràgraf, i 24.2 i .5 de la Llei 12/2023 vulneren aquest precepte de l'Estatut, com també l'article 114.2 de la mateixa norma i el principi d'autonomia financera de l'article 201.2 EAC, i no troben empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE.

4. Article 18.2.d i disposició final primera, apartat sis, i, per connexió, disposició addicional primera

Prèviament, s'ha d'esmentar que la petició qüestiona de manera conjunta l'article 18.2.d i la disposició final primera, apartat sis, no per motius competencials, sinó que invoca una vulneració del principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE, tal com exposarem posteriorment amb més detall. En relació amb l'article 18.2, cal tenir present que va ser tractat des del punt de vista competencial en el DCGE 1/2023, on vàrem declarar que no era contrari a l'Estatut ni a la Constitució.

Respecte del contingut de l'article 18, que regula la declaració de zones de mercat residencial tens i que hem exposat en l'apartat anterior, pel que ara interessa, en destaquem el 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 del precepte 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.

Precisament, cal recordar que, com hem dit en el fonament jurídic primer, d'acord amb el dit procediment, la Generalitat, com a autoritat competent en matèria d'habitatge, ha dictat la Resolució TER/2940/2023.

La disposició final primera 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 (d'ara endavant, RDL 7/2019).

La disposició addicional primera de la Llei 12/2023 (present en la relació de preceptes objecte de petició però sense expressa motivació d'inconstitucionalitat i antiestatutarietat) estableix que s'ha de configurar una base de dades de contractes d'arrendament d'habitatge a partir de la informació continguda en els actuals registres autonòmics de fiances de les comunitats autònomes, en el Registre de la Propietat i en altres fonts

d'informació dels diversos àmbits territorials, amb l'objecte d'incrementar la informació disponible per al desenvolupament del sistema d'índexs de referència del preu del lloguer establert en la disposició addicional segona del RDL 7/2019.

La precitada disposició addicional segona RDL 7/2019 disposa que l'Administració de l'Estat ha d'elaborar el sistema estatal d'índexs de referència del preu del lloguer d'habitatge en el termini de vuit mesos des de l'entrada en vigor d'aquesta norma, que va tenir lloc l'endemà de la seva publicació al BOE, és a dir, el 6 de març de 2019. El mateix precepte estableix que per a la determinació d'aquest sistema estatal s'han d'utilitzar dades procedents de l'Agència Estatal de l'Administració Tributària, del cadastre immobiliari, del Registre de la Propietat i dels registres administratius de dipòsits de fiances.

Tal com hem avançat a l'inici, el sol·licitant considera que l'article 18.2.d i la disposició final primera, apartat sis, vulneren el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE, ja que, segons la petició, demoren *sine die* l'eficàcia i, per tant, l'aplicació de les mesures previstes en la Llei 12/2023, la qual cosa genera expectatives incertes i provoca una indefinició de la situació legal de les zones de mercat tens aprovades per les comunitats autònomes.

A) Abans d'entrar en l'examen de l'objecció específica que planteja la petició, farem una breu consideració sobre la constitucionalitat i l'estatutarietat de la disposició addicional primera de la Llei 12/2023, atès que té connexió amb un dels preceptes analitzats en aquest epígraf (disp. final primera, apt. sis), i especialment perquè s'inclou en la relació de preceptes qüestionats per l'escrit del Govern.

Com ja s'ha assenyalat anteriorment, el Govern no acompanya de cap motivació la seva petició ni tampoc es troba inclosa en la documentació complementària tramesa a sol·licitud del Consell. Recordem que la citada

disposició 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, i que no ha estat objecte de qüestionament competencial l'atribució al ministeri responsable en matèria d'habitatge de l'aprovació del ja esmentat sistema d'índexs de preus de referència (disp. final primera, apt. sis, que dona nova redacció a la disp. trans. setena, apt. 2, LAU).

Respecte a aquestes figures de caràcter instrumental, com ara la creació de registres o la previsió de bases de dades, cal assenyalar que la doctrina del Consell (entre d'altres, DCGE 5/2019, de 23 de juliol, FJ 2.B, com també 2/2022, de 8 de març, FJ 2.1.C.b) ha estimat que la seva regulació resta vinculada a l'àmbit competencial corresponent.

En aquest sentit, i en virtut de la seva competència exclusiva en matèria d'habitatge (art. 9.9 EAC 1979), la Generalitat va dictar 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, la qual va crear i regular l'esmentat Registre de caràcter administratiu sota la dependència de l'Institut Català del Sòl. En aquest Registre s'han d'inscriure les dades corresponents a contractes subscrits entre arrendador i arrendatari referents a immobles situats a Catalunya les fiances dels quals han de ser objecte de dipòsit preceptiu, segons la mateixa norma. Això anterior, i segons disposa el preàmbul, a fi de disposar d'una informació adequada sobre la situació del parc d'habitatges en lloguer.

Precisament és la informació continguda en aquest Registre la que va permetre obtenir les dades per oferir el sistema de càlcul de l'índex de referència dels preus de lloguers d'habitatge aprovat per l'Ordre GAH/142/2017, de 5 de juliol.

La jurisprudència constitucional, per la seva banda, ha declarat que, amb independència dels criteris de distribució competencial, és constitucionalment possible l'existència d'instruments que garanteixin a l'Estat la centralització de totes les dades en un determinat àmbit als efectes d'informació i publicitat (STC 76/2018, de 5 de juliol). A més, una previsió d'aquesta mena, en el cas de la Llei 12/2023, podria trobar empara en les competències derivades de l'article 149.1.1 CE (regulació de les normes bàsiques per garantir la igualtat en l'exercici de drets i deures) i .13 CE (bases i coordinació de la planificació de l'activitat econòmica), i més específicament de la competència establerta a l'article 149.1.8 CE (legislació civil sens perjudici de les competències autonòmiques en aquest àmbit) per la connexió material entre la disposició addicional primera i la disposició final primera, apartat sis. En qualsevol cas, tant la jurisprudència constitucional com la nostra doctrina consultiva ja esmentades coincideixen a subratllar que la creació per part de l'Estat de figures 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.

Tenint en compte el paràmetre que s'acaba de sintetitzar, es pot considerar que la disposició addicional primera de la Llei 12/2023 el respecta. Així, d'una banda, es pot constatar en els dos primers apartats del precepte que la creació de la base de dades estatal de contractes d'arrendament d'habitatge no desplaça ni ignora la presència de bases de dades autonòmiques. D'aquesta manera, la base de dades estatal té la finalitat «d'incrementar la informació disponible» i es nodreix, entre altres fonts, «de la informació continguda en els actuals registres autonòmics de fiances de les comunitats autònomes» i de «la informació veraç sobre els contractes d'arrendament d'habitatges vigents, a través de les dades recollides en els diferents registres autonòmics i estatals». En la mateixa línia, la disposició transitòria setena, apartat 2, LAU (incorporada per la disp. final primera, apt. sis, Llei 12/2023) preveu que la

resolució del ministeri competent relativa a l'aprovació del sistema d'índexs de preus de referència del lloguer d'habitatge «s'ha d'efectuar per àmbits territorials, considerant les bases de dades, sistemes i metodologies desenvolupats per les diferents comunitats autònomes».

D'altra banda, els apartats 2 i 3 de la disposició addicional primera recullen la menció als instruments de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes. L'apartat 2 estableix que «[s]'han de promoure els mecanismes de col·laboració amb les comunitats autònomes [...] per disposar de la informació veraç sobre els contractes d'arrendament d'habitatge vigents, a través de les dades recollides en els diferents registres autonòmics i estatals». L'apartat 3 assenyala que «[a] l'entrada en vigor de la Llei s'ha d'iniciar un procés específic de col·laboració entre el departament ministerial competent en matèria d'habitatge i les comunitats autònomes que hagin desenvolupat sistemes de referència del preu del lloguer en els seus àmbits territorials respectius per assegurar la col·laboració entre sistemes».

En conclusió, pels arguments exposats anteriorment, es pot afirmar que la disposició addicional primera de la Llei 12/2023 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.

B) Passant ja a l'examen dels dos preceptes de la Llei 12/2023 (art. 18.2.d i disp. final primera, apt. sis), que la petició entén que vulneren el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE, és obligat començar pel recordatori dels elements fonamentals de la posició del Consell i del Tribunal Constitucional expressada ja en nombrosos pronunciaments sobre aquesta qüestió.

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 el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE 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 Consell assenyalava que el principi de seguretat jurídica ha de ser interpretat i aplicat de manera restrictiva.

Com ja s'ha indicat anteriorment, el sol·licitant estima que l'article 18.2.d i la disposició final primera, apartat sis, vulneren l'article 9.3 CE, ja que demoren *sine die* l'aplicació de les mesures establertes a la Llei 12/2023 i això genera expectatives incertes i una indefinició de la situació legal de les zones de mercat tens aprovades per les comunitats autònomes. Per valorar els arguments de la petició de conformitat amb el paràmetre exposat seguint la jurisprudència constitucional i la nostra doctrina, examinarem per separat aquests dos preceptes.

Pel que fa a l'article 18.2.d, cal recordar que, com a continuació de les previsions anteriors del mateix article, que regulen el procediment de la declaració de zones de mercat residencial tens per part de les administracions competents, aquest precepte es refereix en el seu segon paràgraf justament a l'element temporal evocat en l'escrit de la petició. En aquest sentit, estableix 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 «amb caràcter trimestral» una resolució que reculli la relació d'aquestes zones declarades de conformitat amb el procediment establert pel mateix article 18.

Aquesta 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 inseguretats jurídiques. La regulació de l'article determina un termini temporal precís i en uns termes clars per a l'aprovació de les resolucions ministerials que no pot generar incertesa en els destinataris de la norma. 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, per manca de la corresponent resolució ministerial prescrita per l'article 18.2.d. Aquesta circumstància deriva, en tot cas, d'un incompliment legal per part de l'aplicador de la norma i no perquè la aquesta estigui viciada d'inseguretats jurídiques.

En definitiva, pels motius assenyalats en els paràgrafs precedents es pot concloure que l'article 18.2.d no vulnera el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE.

Quant a la disposició final primera, apartat sis, és oportú reiterar que introdueix una nova disposició transitòria setena a la LAU per la qual s'estableix que les previsions específiques de l'article 17.7 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 poden 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 RDL 7/2019. Convé recordar també que aquesta darrera norma configura aquest sistema com una eina «[p]ara garantir la transparència y el conocimiento de la evolución del mercado del alquiler de viviendas, así como para aplicar políticas públicas que incrementen la oferta de vivienda asequible» i estableix que l'Administració de l'Estat ha d'elaborar el sistema estatal d'índexs de referència del preu del

lloguer d'habitatge en el termini de vuit mesos des de l'entrada en vigor d'aquesta norma, que va tenir lloc l'endemà de la seva publicació al BOE, és a dir, el 6 de març de 2019. Segons es desprèn de la informació disponible al lloc web dels ministeris de Transports i Mobilitat Sostenible i Habitatge i Agenda Urbana, on es pot consultar l'índex esmentat (<https://www.mitma.gob.es/vivienda/alquiler/indice-alquiler>), aquest es va presentar i incloure en el portal del Ministeri el juny de 2020 i ha estat objecte de diverses actualitzacions en el mateix portal, la darrera de les quals el març de 2023.

En vista d'aquest marc normatiu, la petició estima que la disposició final primera, apartat sis, demora *sine die* l'aplicació de les mesures específiques de l'article 17.7 LAU sobre la contenció de rendes de lloguer d'habitatges en mans de grans tenidors en zones de mercat tens.

Tot i que el sol·licitant no ho argumenta, es pot observar que les previsions legals anteriorment descrites deixen en una certa indeterminació el moment de l'aplicació de les esmentades mesures específiques de l'article 17.7 LAU. La raó és que de la interpretació combinada de la disposició final primera, apartat sis, i de la disposició addicional primera de la Llei 12/2023 no queda clar si l'actual sistema estatal de referència del preu del lloguer d'habitatge, desenvolupat a partir de la regulació de la disposició addicional segona del RDL 7/2019, ha de servir per a l'aplicació de l'article 17.7 LAU.

En realitat, però, de la lectura dels preceptes suara esmentats més aviat es desprèn que caldrà elaborar un nou sistema estatal de referència del preu del lloguer d'habitatge adequat als requeriments d'aquest marc normatiu. Així doncs, cal tenir present, d'una banda, que el sistema actual es basa, com ja s'ha indicat amb anterioritat, principalment en l'explotació estadística de fonts tributàries de conformitat amb el que estableix la disposició addicional segona del RDL 7/2019, mentre que l'article 17.7 LAU exigeix que el sistema d'índexs

de preus de referència atengui també «les condicions i característiques de l'habitatge arrendat i de l'edifici en què s'ubiqui», i, de l'altra, que la disposició addicional primera i la disposició final primera, apartat sis, de la Llei 12/2023, a diferència de la disposició addicional segona del RDL 7/2019, imposen la col·laboració autonòmica en les diverses operacions d'elaboració del sistema d'índexs de preus de referència.

Arribats aquí, es fa palès que la disposició final primera, apartat sis, efectivament no inclou un termini per a l'aprovació de la resolució del ministeri competent en matèria d'habitatge destinada a establir el sistema d'índexs de preus de referència de lloguer, la qual és necessària per a l'aplicació de les mesures específiques de contenció de rendes previstes en l'article 17.7 LAU. És més, l'examen de la tramitació parlamentària permet constatar la previsió d'un termini de divuit mesos en la disposició final primera, apartat tres, del Projecte de Llei (BOCG-Congrés dels Diputats, sèrie A, núm. 89-1, de 18 de febrer de 2022), que va desaparèixer en el text de la Llei 12/2023 finalment aprovat.

Tot el que s'acaba d'exposar revela que, com apuntava la petició, la disposició final primera, apartat sis, 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. De fet, en la data d'emissió d'aquest Dictamen, no consta l'aprovació dels índexs de referència esmentats. Ara bé, dit això, la disposició final primera, apartat sis, no genera una incertesa raonablement insuperable en relació amb les mesures específiques en matèria de contenció de rendes en zones de mercat tens i quan l'habitatge sigui propietat d'un gran tenidor. 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.

En conclusió, pels raonaments expressats anteriorment, l'article 18.2.d i la disposició final primera, apartat sis, de la Llei 12/2023 no vulneren el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE.

Adicionalment, per finalitzar la nostra exposició, de conformitat amb l'anàlisi dels preceptes tractats, i per connexió, 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 articles 12.1, .2 i .3; 23.2, segon paràgraf, i 24.2 i .5, que hem considerat contraris a l'Estatut i a la Constitució en l'apartat 3 d'aquest fonament jurídic.

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

CONCLUSIONS

Primera. Els articles 2, apartats *c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r* i *s*; 16; 17; 18.1 i .4; 27.1, tercer paràgraf, i .2 i, per connexió amb l'article 27.2 i .3, la disposició transitòria segona, com també els articles 28 i 29 i la disposició transitòria primera, paràgraf segon, de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge vulneren la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (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.

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.

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.

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.

Cinquena. 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.

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.

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.

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

VOT PARTICULAR que formulen la vicepresidenta senyora Maria Jesús Larios Paterna i el conseller senyor Eduard Roig Molés al Dictamen 1/2024, emès en data 16 de febrer, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries

En l'exercici de la facultat conferida per l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, amb el respecte degut a l'opinió expressada per la majoria del Consell, a través d'aquest vot particular volem posar de manifest la nostra discrepància respecte de les conclusions primera, segona i quarta del Dictamen, que consideren inconstitucionals i contraris a l'Estatut diversos preceptes de la Llei.

Les conclusions primera i segona reiteren les del Dictamen 1/2023 i es remeten íntegrament als arguments que aquest conté. En aquests mateixos termes hem ara de reiterar la nostra discrepància i remetre'ns a l'argumentació expressada en el vot particular a l'esmentat Dictamen 1/2023.

En canvi, la conclusió quarta 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, que no varen ser objecte del Dictamen 1/2023, i ho

fa amb l'argumentació continguda a l'apartat 3 del fonament tercer del Dictamen. No compartim aquesta argumentació ni la conclusió majoritària, que aprofundeixen la línia iniciada en el Dictamen 1/2023 que, al nostre parer, 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 i n'impossibilita el seu desenvolupament efectiu.

1. Sobre la interpretació del títol estatal de l'article 149.1.1 CE i la possibilitat d'intervencions estatals de foment

Malgrat que el Dictamen recull expressament la possibilitat d'emparar actuacions estatals de foment en la competència estatal derivada de l'article 149.1.1 CE, com afirmen expressament tant la jurisprudència constitucional com la doctrina del Consell i confirmen el desenvolupament legislatiu i la pràctica administrativa en múltiples àmbits (des del mateix habitatge als serveis socials), aquesta possibilitat se sotmet a unes condicions que la fan materialment impossible, quan s'afirma que l'actuació estatal «s'ha de cenyir a les facultats elementals, les prestacions bàsiques, els límits essencials o les premisses o pressupostos previs d'aquest dret», refermant la concepció exclusivament normativa de les facultats estatals derivades de l'article 149.1.1 CE que fonamentava el Dictamen 1/2023 i que exclou qualsevol actuació diferent de la regulació general i abstracta de les facultats configuradores del dret que es vol garantir. Com ja vàrem assenyalar en el nostre vot particular a aquell Dictamen, aquesta concepció no només contradiu l'assumida pel Tribunal Constitucional sinó que resulta especialment inadequada per a la garantia dels drets de caràcter social, de contingut prestacional i que només poden ser garantits mitjançant la previsió de sistemes de protecció pública i d'actuacions positives de les administracions.

Si en el Dictamen 1/2023 aquesta concepció estrictament normativa de l'article 149.1.1 CE negava la possibilitat de preveure obligacions d'actuació

de les administracions autonòmiques, en el present Dictamen es dona un pas més, negant a l'Estat la facultat d'articular polítiques de foment pròpies en garantia dels drets prestacionals. Es tracta d'un refús general a aquesta possibilitat, ja que el Dictamen prescindeix completament de qualsevol anàlisi sobre la vinculació entre les normes examinades i la seva adequació per a la garantia de les posicions pròpies del dret a l'habitatge. Així, qualsevol norma que vinculi la previsió de fons estatals amb una prioritat pròpia de l'Estat esdevé inconstitucional, atès que l'examen que el Dictamen fa del grau de detall de les normes qüestionades mostra, en la nostra opinió, que fins i tot la fixació de finalitats generals susceptibles de múltiples i diversos desenvolupaments i concrecions es considera excessiva.

La combinació d'aquesta interpretació amb la referida a la garantia de la possibilitat d'adopció de polítiques pròpies per part de la Generalitat, a què ens referim a l'apartat 2 d'aquest vot, dona com a resultat una concepció de la possibilitat d'adopció de mesures de foment estatal ex article 149.1.1 CE contrària a la doctrina constitucional que el mateix Dictamen reproduïx, a la del Consell i a la pràctica existent en qualsevol estat compost; una concepció que limita la potestat de foment estatal a la provisió de fons a traslladar a les comunitats autònomes, però sense poder determinar-ne el destí o les condicions ni tan sols de la manera més genèrica, la qual cosa buida per complet la seva eficàcia a efectes de garantir els drets l'eficàcia dels quals es troba en la base del citat article 149.1.1 CE.

2. Sobre la valoració de les concretes previsions de foment de la Llei

D'acord amb la jurisprudència constitucional, la possibilitat estatal d'actuacions de foment ex article 149.1.1 CE exigeix en primer lloc examinar la seva vinculació i adequació amb la garantia de 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. D'aquesta manera, s'atén a la finalitat

constitucional que justifica les mesures i en limita el seu abast, prohibint no qualsevol política estatal al respecte sinó aquelles que no resulten adequades per a la funció de garantia del dret.

L'examen dels articles 12, 23 i 24 posa de manifest en tots els casos que les finalitats previstes a la Llei examinada 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 (art. 12.1 i .3; 23.2; 24.2.c, .d i .f, i .5), bé amb la garantia de les condicions i la funció social que afecten els titulars de béns immobles (23.2.a i 24.2.a i .b). Com sosteníem en el nostre vot particular al Dictamen 1/2023, «l'efectivitat del dret a l'habitatge s'assoleix mitjançant l'assegurament de la creació del sistema públic, la definició dels seus elements fonamentals quant a beneficiaris i mode d'actuació, la garantia d'uns mitjans d'actuació mínims i d'unes prestacions necessàries i l'assegurament de la seva estabilitat al llarg del temps», i a aquests elements es vinculen les previsions de foment de la Llei examinada.

Només des d'aquesta exigència de connexió amb la garantia del dret d'habitatge, que el Dictamen no analitza, pot valorar-se el grau de detall de les previsions examinades. En efecte, la jurisprudència constitucional sobre la potestat de foment limita les possibilitats estatals de regulació i condicionament per a actuacions de foment emparades en l'article 149.1.1 CE que poden consignar-se «especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación» (STC 13/1992, FJ 8). Per tant, són les exigències de garantia del dret a l'habitatge les que delimiten les possibilitats d'especificació de destí i condicions per part de l'Estat i el seu grau

de detall i no un examen abstracte i desvinculat de la finalitat constitucionalment legítima.

Doncs bé, la projecció d'aquestes exigències sobre els articles 12, 23 i 24 de la Llei no deixa, en la nostra opinió, cap dubte sobre la constitucionalitat d'aquestes previsions:

L'article 12 es limita a consignar com a finalitat un aspecte que, al nostre parer, s'identifica amb el mateix contingut del dret d'accés a l'habitatge: l'accés de les persones amb dificultats i en risc d'exclusió. A aquesta afirmació, que difícilment pot ser més genèrica, el legislador afegeix en aquest article tan sols dos elements: una especificació, no excloent, dels col·lectius vulnerables a protegir, xifrada en l'existència de menors a càrrec, i l'orientació dels fons, de nou de manera no excloent, a la conservació i millora del parc residencial construït, que la Llei considera un dels instruments d'actuació administrativa fonamentals per a la garantia del dret, com exposàvem en el vot particular al Dictamen 1/2023. Tant el caràcter no excloent d'aquestes finalitats com la seva amplíssima formulació, que permet múltiples desenvolupaments tant pel que fa a la forma jurídica d'intervenció, als col·lectius destinataris o a les característiques dels habitatges, resulten especialment respectuosos amb les exigències constitucionals citades i no poden considerar-se, al nostre entendre, excessivament detallats ni expressius de polítiques estatals alienes a la garantia de l'accés a l'habitatge.

L'article 23.2 no fa sinó repetir aquestes finalitats: la formació de parcs públics d'habitatge i la consideració específica de persones amb més dificultats d'accés. De nou, doncs, creiem francament difícil preveure finalitats d'intervenció en garantia del dret d'accés a l'habitatge amb més amplitud i possibilitats de desenvolupament, i per les raons exposades considerem que es tracta de previsions plenament coherents amb el model constitucional i estatutari.

Els apartats examinats de l'article 24, finalment, constitueixen l'única concreció legal de les finalitats previstes als articles 12 i 23 i del contingut del dret a l'habitatge, l'efectivitat del qual es pretén garantir. Cal recordar, en primer lloc, que es tracta de finalitats que vinculen tan sols l'Estat en el destí dels seus fons i, per tant, que no impedeixen ni condicionen l'existència d'altres finalitats ni objectius de les comunitats autònomes i que no s'imposen en cap cas a la Generalitat, la qual cosa no les eximeix de les exigències constitucionals de vinculació amb la finalitat de l'article 149.1.1 CE i de la necessària possibilitat de desenvolupament i especificació autonòmica.

Els apartats *a* i *b* de l'article 24.2 es refereixen als continguts del dret a l'habitatge que es projecten sobre les obligacions dels propietaris d'habitatges i, especialment, al seu ús eficient i al seu manteniment, elements vinculats amb l'existència d'un parc d'habitatges que faci possible la satisfacció del dret d'accés, i a les seves condicions mínimes. La seva redacció oberta i genèrica (ocupació racional i eficient, conservació, manteniment i rehabilitació), que no afegeix més condicions a les que introdueixi la normativa corresponent (habitualment autonòmica), fa que, en la nostra opinió, resulti insostenible considerar-les d'excessiu detall o no susceptibles de desenvolupament i especificació per part de la Generalitat. I cal insistir en el fet que l'obertura i indeterminació de les finalitats permet una major llibertat de determinació de prioritats concretes per part de les comunitats, i de la Generalitat en concret, ja que el que fa és permetre que l'Estat destini fons propis a actuacions definides autonòmicament.

Els apartats *c*, *d* i *e* de l'article 24.2 inclouen en les prioritats de finançament estatal tota actuació referida a parcs públics d'habitatge o habitatge de protecció pública sense més condicionament, i sols per als parcs públics, «orientades prioritàriament» a les necessitats de persones en situació vulnerable. Com s'ha exposat, la consideració de la intervenció pública com un

element essencial en l'efectivitat del dret a l'habitatge i la incorporació del vessant social del dret d'accés de les persones amb menys recursos és un element fonamental del dret de l'article 47 CE i la Llei no hi introdueix cap condició ni especificació addicional, de manera que no creiem que pugui considerar-se de detall excessiu en cap cas, atès que permet orientacions molt diverses quant a la determinació de les modalitats jurídiques i fàctiques del parc públic, les característiques dels beneficiaris i les condicions de manteniment.

Finalment, l'apartat *f* de l'article 24.2 especifica, addicionalment a les finalitats anteriors, alguns grups d'especial vulnerabilitat: joves i persones en emergència habitacional, aspecte a què es vincula també l'apartat 5. No creiem possible discutir en el context actual que aquests grups constitueixin col·lectius vulnerables respecte de l'accés a l'habitatge i que, per tant, són subjectes del dret dels articles 47 EAC i 26 EAC. La seva mera menció, prioritzant l'acció estatal de foment en relació amb aquests col·lectius, sense especificar-ne ni elements definitoris ni règim i condicions d'accés (que queden per complet en mans del desenvolupament i l'especificació per part de les autoritats competents), no només és respectuosa quant a la necessitat de permetre'n aquest desenvolupament, sinó que fins i tot podria titllar-se d'excessivament oberta i indeterminada per a les finalitats constitucionals.

En resum, el caràcter, en la nostra opinió, manifestament genèric, obert i susceptible de desenvolupament dels preceptes examinats comporta que creiem difícil si no impossible trobar una redacció suficientment oberta com per superar l'examen fet per la majoria del Consell i que, com afirmàvem a l'inici, ens trobem de fet davant d'una doctrina que acaba negant efectivament la possibilitat de dur a terme polítiques de foment en què l'Estat persegueixi algun objectiu o alguna finalitat propis en exercici de les seves facultats *ex* article 149.1.1 CE.

Aquesta conclusió es veu reforçada per l'èmfasi que fa el Dictamen en la incidència de la intervenció estatal sobre la determinació d'opcions i prioritats pròpies de la Generalitat i la contextualització de la Llei en la pràctica administrativa desenvolupada en el sector de l'habitatge, aspecte al qual dediquem l'apartat següent.

3. Sobre l'esgotament de la possibilitat de polítiques pròpies de la Generalitat i la contextualització en la pràctica desenvolupada

En diverses ocasions el Dictamen fa referència a la necessitat que la Generalitat mantingui la seva capacitat de determinació d'opcions polítiques pròpies en un àmbit de competència exclusiva, com és l'habitatge. Aquesta menció, d'altra banda concreció indiscutida del que disposa l'article 110 EAC, es vincula amb una afirmació que no compartim i que, al nostre parer, assumeix una especial importància en el raonament del Consell: el Dictamen considera que els preceptes examinats comporten una limitació, un constrenyiment o fins i tot un esgotament de la seva capacitat de determinar les opcions polítiques de la política d'habitatge a Catalunya.

La determinació d'opcions polítiques pròpies és un element definidor de l'autonomia que es troba darrere de la major part de construccions jurisprudencials sobre el sistema de repartiment de competències. En concret, la definició de l'Estat de finalitats objecte de foment estatal en exercici de la competència de l'article 149.1.1 CE ha de deixar prou espai per al desenvolupament per part de la Generalitat, és a dir, perquè la Generalitat adopti opcions polítiques pròpies també en l'àmbit de les actuacions de foment finançades per l'Estat ex article 149.1.1 CE. En l'apartat anterior hem defensat que així ho fan les previsions examinades, sense que calgui ara tornar sobre aquesta qüestió.

Però algunes referències del Dictamen a la capacitat de determinar polítiques pròpies es refereix a una qüestió diferent: el constrenyiment fins a l'esgotament de l'espai de determinació política a través d'una intervenció estatal de foment tan àmplia i qualitativament i quantitativament significativa que redueix a la irrellevància la possibilitat d'intervenció autonòmica unilateral, aliena al cofinançament estatal. S'apunta així a una realitat que, en efecte, pot comportar el buidament polític de les competències de la Generalitat i que el propi Tribunal Constitucional ha identificat com a contrària al sistema constitucional quan assoleix tal intensitat.

El Dictamen considera que les competències d'habitatge de la Generalitat es troben en aquesta situació, molt especialment quan s'afirma que «la forta intervenció de l'Estat i el desenvolupament per part d'aquest d'una política pública pròpia i centralitzada en un àmbit en el qual no té una competència específica. En realitat, aquesta ha estat la pràctica adoptada fins a la data, que ara sembla consolidar la Llei 12/2023» i quan s'acaba conclouent que «[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» (FJ 3, apt. 3.C.b).

A aquestes conclusions s'arriba tant des del pretès detall i caràcter intensament condicionant dels preceptes que es consideren inconstitucionals, qüestió a la qual ens hem referit a l'apartat anterior, com d'un examen contextualitzador de la pràctica desenvolupada en aquesta matèria a través essencialment dels plans estatals sobre habitatge.

Al nostre judici aquesta valoració que conté el Dictamen no és pertinent, atès que (a) no resulta en cap cas de la Llei examinada sinó d'altres actuacions

susceptibles d'examen i recurs, com la Llei de pressupostos generals de l'Estat, (b) el Consell no compta amb els coneixements i instruments necessaris i s'adopta a partir d'una consideració com a mínim incompleta de la realitat examinada i, finalment, (c) es fa sobre una argumentació que condueix indefectiblement a l'extralimitació estatal en tot cas.

En efecte, (a) la Llei examinada ni quantifica ni permet quantificar la intervenció financera de l'Estat ni, òbviament, la de la Generalitat. El pes quantitatiu i qualitatiu del finançament estatal, del que depèn un eventual condicionament general i el desplaçament de les facultats de prioritització i decisió de la Generalitat, només pot determinar-se en les convocatòries o els instruments de finançament corresponents o, amb caràcter general, en els instruments de planificació d'aquesta actuació i en la Llei de pressupostos de l'Estat. Totes aquestes actuacions són susceptibles de discussió i impugnació en si mateixes i no es deriven de la Llei ara examinada. Ben al contrari, aquesta Llei no preveu res sobre la quantia del finançament estatal i dels seus preceptes no se'n desprèn cap element que impulsi una intervenció com la que el Dictamen considera.

En tot cas, (b) un examen de contextualització com el que fa el Dictamen, independentment del seu pes en la valoració del text de la Llei, exigiria considerar aspectes que van més enllà del coneixement del Consell i que no han estat plantejats pels sol·licitants: les quanties efectives de finançament aportades per cada entitat, els programes existents desenvolupats per part de la Generalitat, les dinàmiques de negociació dels plans de foment acordats, la naturalesa estable o extraordinària de la intervenció estatal (especialment rellevant en el context dels fons europeus del Pla de recuperació), etc. El Dictamen, en canvi, es refereix merament a una pràctica no quantificada del Pla estatal d'habitatge i a possibles conseqüències d'aquest sobre la normativa i les polítiques de foment de la Generalitat recollides en un preàmbul de norma reglamentària. El simple examen de les previsions pressupostàries dels darrers

anys sembla mostrar que el pes del finançament estatal difícilment és tan elevat com per condicionar amb caràcter general el que preveuen els pressupostos de la Generalitat.

El Dictamen (c) acaba fonamentant-se en una afirmació que és, pel seu mateix caràcter, estructural a tot sistema federal o descentralitzat, ja que l'element clau és que no es pot desenvolupar una política pròpia quan «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». Òbviament, aquesta capacitat de despesa més gran és un element estructural que, per si mateix, no pot condemnar a la inconstitucionalitat tota intervenció financera estatal en àmbits de competència exclusiva de la Generalitat.

En aquest sentit, el Dictamen desplaça en ocasions el pes de la seva argumentació des dels efectes sobre la competència de la Generalitat, que són com a mínim indeterminats, cap a la inconstitucionalitat de l'adopció per part de l'Estat d'opcions de política d'habitatge. Així, s'afirma que l'Estat desplega «una política pública pròpia i centralitzada en un àmbit en el qual no té una competència específica» o que «[e]l resultat de l'aplicació de les clàusules 1 i 13 de l'article 149.1 [...] no pot ser equivalent a l'atribució a l'Estat d'una competència sectorial específica». Al respecte, creiem necessari recordar 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, matís que en ocasions pot ser difícil de determinar i que el Dictamen no concreta, ni poden buidar la competència autonòmica, però necessàriament 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.

Per aquesta raó no podem tampoc compartir l'afirmació realitzada respecte de l'article 12.2 de la Llei, segons la qual aquest seria inconstitucional perquè «l'Estat condiona la seva col·laboració en el finançament dels plans que aprovin les comunitats autònomes als termes i exigències de la seva pròpia planificació». Aquest condicionament és, en la nostra opinió, l'expressió de la legítima decisió estatal de garantia del dret a l'habitatge a través de la competència de l'article 149.1.1 i resulta per tant correcta en la mesura en què el condicionament sigui adequat a aquesta finalitat i deixi el necessari marge de desenvolupament, aspectes que ja hem examinat abans.

Barcelona, 19 de febrer de 2024