

STC 120/2024, de 8 de octubre de 2024

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3955-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, y, subsidiariamente, contra los arts. 1.1, 1.3, 7, 8, 9.2, 10, 11 y 12 y la disposición transitoria de dicha ley. Han sido parte la Generalitat de Cataluña y el Parlamento de Cataluña. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro de este tribunal el 3 de junio de 2022, el procurador de los tribunales don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal y don Jaime Eduardo de Olano Vela, comisionado por más de cincuenta diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, interpusieron recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, y, subsidiariamente, contra los arts. 1.1, 1.3, 7, 8, 9.2, 10, 11 y 12 y la disposición transitoria.

El recurso comienza con la referencia a la STC 16/2021, de 28 de enero, que declaró inconstitucionales diversos preceptos del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, indicando que el contenido de la Ley 1/2022 es prácticamente el mismo que fue anulado por dicha sentencia. Asimismo, se resumen las vulneraciones que se imputan a la ley en su conjunto, y las que se dirigen contra preceptos concretos, relacionando igualmente los preceptos constitucionales que se consideran infringidos.

La impugnación de la Ley 1/2022 se fundamenta, en síntesis, en las siguientes alegaciones:

A) En primer lugar, se desarrolla la tacha dirigida contra el conjunto de la Ley 1/2022. Los recurrentes consideran que esta regula las condiciones básicas del derecho de propiedad en Cataluña, y restringe desproporcionadamente la facultad de los propietarios para reivindicar su dominio, lo que supone una vulneración del art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 14, 33 y 139 CE. A tal efecto, indican que resulta de aplicación aquí la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, declarando la inconstitucionalidad de múltiples disposiciones autonómicas en materia de vivienda a partir de argumentos competenciales, citando, en particular, las SSTC 93/2015, de 14 de mayo; 32/2018, de 12 de abril; 43/2018, de 26 de abril; 97/2018, de 19 de septiembre; 8/2019, de 17 de enero; 16/2021, de 28 de enero; 28/2022, de 24 de febrero; 37/2022, de 10 de marzo, y 57/2022, de 7 de abril.

Para los diputados recurrentes son varias las competencias exclusivas que se invaden por la Ley 1/2022. En tal sentido, afirman que la competencia exclusiva en materia de vivienda reconocida en el art. 137 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) se circunscribe a la actividad administrativa de ordenación y fomento en dicha materia, y aunque permita incidir en el régimen de la propiedad privada, ha de dejarse a salvo el contenido esencial del derecho a la propiedad (art. 33 CE), cuya regulación le corresponde al Estado al amparo del art. 149.1.1 CE. Sostienen que el conjunto de la regulación contenida en la Ley 1/2022 infringe el principio de igualdad y, particularmente, el art. 139.1 CE en relación con el art. 149.1.1 CE, pues supondrá que ciertos dueños de la Comunidad Autónoma de

Cataluña ostenten un derecho de propiedad más débil que en otros puntos del territorio español y deban cumplir obligaciones adicionales que el resto de ciudadanos españoles que se encuentren en sus mismas circunstancias (con cita de las SSTC 16/2021, de 28 de enero; 173/1998, de 23 de julio; 96/2002, de 25 de abril, y 247/2007, de 12 de diciembre). Invocando la STC 37/1987, de 26 de marzo, afirman que la función social forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad, y que su determinación corresponde al Estado, por lo que el legislador autonómico carece de la habilitación necesaria para introducir medidas que, afectando a dicho contenido esencial, no se encuentren contempladas o prefiguradas en sus aspectos básicos por la normativa estatal. En suma, la regulación que introduce la Ley 1/2022 contraviene los arts. 14 y 139.1 CE, e invade la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.1 CE.

B) A continuación, expone el recurso la argumentación dirigida a impugnar distintos preceptos de la Ley 1/2022.

a) El examen comienza por los arts. 1.1 y 10 de la Ley 1/2022. Entienden que, al definir un supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas, por encontrarse desocupadas durante más de dos años injustificadamente [art.1.1, que modifica el art. 5.2 b) de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda] y al establecer la facultad de la administración de resolver la cesión obligatoria de viviendas, sin compensación adecuada, para incorporarlas al fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales cuando concurren determinadas condiciones (art. 10, que modifica el art. 7.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética), incumplen con la regla del art. 149.1.1 CE, y rompen el principio de igualdad porque el contenido del derecho de propiedad de la vivienda pasa a ser diferente en Cataluña que en el resto del Estado. Le corresponde al Estado establecer las condiciones básicas del régimen de propiedad del suelo urbano consolidado (STC 54/2002, de 27 de febrero, FJ 5) de modo que se garantice un disfrute uniforme de la propiedad urbana en todo el territorio español; uniformidad que se rompería si alguna legislación urbanística autonómica añadiera nuevos deberes a los propietarios de suelo urbano consolidado. Se añade la afirmación de que la Ley 1/2022 incide materialmente en el Derecho

privado, pues regula el contenido de un derecho patrimonial y entra en conflicto con la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), al establecer condiciones divergentes en el ejercicio del contenido del derecho a la propiedad de la vivienda. Termina este apartado con referencia a la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 5, según la cual el destino de la vivienda de forma efectiva al uso habitacional “forma parte del contenido esencial de propiedad de la vivienda”, y que el contenido allí impugnado no puede considerarse simplemente instrumental para la política de vivienda de la comunidad autónoma, porque su incumplimiento da lugar a reacciones como requerimientos, multas coercitivas, sanciones, etc., que es lo que establece el art. 41 de la Ley del derecho a la vivienda. En suma, las consecuencias derivadas del incumplimiento de la función social de la propiedad privada, y otros aspectos, tal como se han delimitado en los arts. 1.1 y 10 de la Ley 1/2022, suponen una infracción del art. 149.1.1, en conexión con los arts. 149.1.8 y 33 CE.

b) En segundo lugar, los diputados recurrentes consideran que la regulación del contrato de alquiler social que se efectúa en los arts. 1.3, 11 y 12 y en la disposición transitoria de la Ley 1/2022, vulnera las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE) y sobre bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE), así como los arts. 9.3, 10, 24 y 33 CE. Alegan que la obligación de ofrecer un alquiler social como requisito procesal previo para ejercitar acciones ejecutivas y demandas de desahucio afecta de modo claro y directo al ámbito de la legislación procesal, careciendo la comunidad autónoma de competencia, pues no existe ningún anclaje con el derecho sustantivo propio catalán, de manera que se invade la competencia reservada al Estado sobre la legislación procesal por el art. 149.1.6 CE (invocan las SSTC 47/2004, de 25 de marzo; 21/2012, de 16 de febrero; 28/2022, de 24 de febrero, FJ 4, y 57/2022, de 7 de abril, FJ 5). Con referencia a los tres preceptos (art. 1.3, 11 y 12) entienden que dicha obligación limita la libertad de contratación, la disponibilidad y la autonomía de la voluntad, y por ello, su fundamento constitucional (art. 10 CE), condicionando el acceso a la justicia del propietario por las posibles sanciones administrativas que dicho incumplimiento comporta (art. 24 CE), y, al establecer un requisito de admisibilidad irrazonable y desproporcionado, también vulneraría el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Continúa este apartado sosteniendo que los arts. 1.3, 11 y 12 y la disposición

transitoria de la Ley 1/2022, en cuanto amplían los supuestos en que los propietarios de viviendas están obligados a celebrar un contrato de alquiler forzoso, extienden su plazo de duración y agravan las consecuencias del incumplimiento de dicha obligación, infringen el art. 149.1.8 CE. Los aspectos que se imponen en relación con el contrato de alquiler social integran los elementos esenciales que forman parte de las bases de las obligaciones contractuales sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva. Dichas bases son identificables con los contenidos que se dirigen a garantizar una unidad de regulación que evite disfunciones en el funcionamiento de la actividad económica, encontrándose, en el caso de los arrendamientos de vivienda, en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (en adelante, LAU). Así, la Ley 1/2022 se inserta de forma clara en la materia de Derecho civil, en el ámbito de la competencia legislativa en materia contractual, al regular los sujetos obligados, las causas que llevan al alquiler social forzoso, la renta del alquiler, su duración y prórroga, que constituyen el núcleo esencial de las obligaciones contractuales, cuya regulación es competencia exclusiva del Estado. La regulación se proyecta sobre el ámbito civil del contrato de arrendamiento y no puede encajarse en el ámbito de la competencia autonómica sobre vivienda, entrando en clara contradicción con la LAU y el Código civil, e invadiendo competencias del Estado en materia de legislación civil, al quedar fuera del alcance del legislador autonómico la regulación de las obligaciones contractuales que constituyen el núcleo normativo esencial del instituto jurídico del alquiler. Cita en su apoyo la STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4, a partir de cuya exposición concluye indicando el recurso que el establecimiento de una prórroga temporal, con los requisitos de renta previstos (art. 11), así como la obligación impuesta en el art. 12, impactan directamente sobre la vertiente subjetiva del derecho de propiedad, resultando la configuración de los nuevos supuestos de alquiler forzoso arbitrarios, “y por tanto vulneran el art. 9.3 CE, y además conllevan una pérdida económica que hace irreconocible el derecho a la propiedad que protege el art. 33 CE que también resultaría vulnerado”.

c) Abordan también los recurrentes la inconstitucionalidad de los arts. 1.1 y 7 de la Ley 1/2022, que infringirían el art. 25 CE al prever la subrogación del nuevo adquirente de un inmueble en la posición del anterior titular, en cuanto al cómputo del plazo de dos años para considerar una vivienda como vacía, lo que habilita a la administración para requerir que se proceda a la ocupación de la vivienda. Consideran que incumple el principio de

responsabilidad o culpabilidad, al tener que asumir el adquirente las consecuencias del tiempo durante el cual su transmitente ha mantenido vacía la vivienda objeto de la transacción. Tras los oportunos requerimientos, podrían imponerse multas coercitivas de hasta el 50 por 100 del precio estimado de la vivienda, e incluso dar lugar a su expropiación, aparte de que la infracción puede ser castigada con multa de 90 001 a 900 000 €, y otras accesorias. Se refiere el recurso a la doctrina constitucional sobre los principios de culpabilidad y proporcionalidad (con cita, entre otras, de las SSTC 18/1981, de 8 de junio; 246/1991, de 19 de diciembre; 181/2014, de 6 de noviembre, y 86/2017, de 4 de julio), así como a su expresa inclusión, entre otras normas, en el art. 102.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, y en el art. 126.1 de la Ley del derecho a la vivienda, de todo lo cual se deduce que quedan descartadas la responsabilidad objetiva y la responsabilidad por hecho ajeno. Aunque formalmente se sancione la desobediencia a un requerimiento administrativo, en el fondo se está instaurando un sistema de responsabilidad por hecho ajeno que habilita a la administración pública para sancionar a determinados propietarios por las conductas mantenidas por sus causahabientes, sin respetar las exigencias dimanantes del principio de responsabilidad o culpabilidad. Si, como se presenta formalmente, la sanción que prevé la Ley 1/2022 es únicamente por la desobediencia al requerimiento formulado por la administración, se debe entonces poner en cuestión la compatibilidad de la sanción con el art. 25 CE, teniendo en cuenta la notoria desproporción entre el hecho típico (ignorar el requerimiento) y la sanción posible (hasta 900 000 €).

d) En relación nuevamente con los arts. 1.3, 11 y 12 y con la disposición transitoria, sustentan la solicitud de inconstitucionalidad, igualmente, en que la obligación de ofrecer un contrato de alquiler social a determinados inquilinos vulnera los arts. 10, 24, 38 y 118 CE. Así, en la medida en que precisan y amplían los supuestos en que un propietario está obligado a ofrecer un contrato de alquiler social a su arrendatario antes de interponer una demanda judicial, contravienen el principio de autonomía de la voluntad que dimana del libre desarrollo de la personalidad, que implica la iniciativa privada en la actividad económica, y que en el plano constitucional entronca con el derecho a la libertad individual, con la libertad como valor superior del ordenamiento jurídico y con el derecho a la libertad de empresa [arts. 10.1, 1.1 y 38 CE, y SSTC 93/2013, de 23 de abril, FJ 8; 82/2016, de 28 de abril, FJ 8 133/2017, de

16 de noviembre, FJ 7; así como particularmente las SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2, y 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 b)]. Los reseñados preceptos de la Ley 1/2022 son inconstitucionales porque obligan a ciertos propietarios de viviendas a ofrecer un alquiler social en determinados supuestos, imponiéndoles unas duras condiciones, alargando notablemente su duración y agravando las consecuencias del incumplimiento de dicha obligación, por lo que restringen aún más la autonomía privada de los propietarios afectados. Adicionalmente la extensión temporal del alquiler social supone una grave afectación del derecho de propiedad privada (art. 33 CE), la imposición de una suerte de prestación social a su inquilino sin recibir verdadera compensación, ni un precio justo, desplazando los poderes públicos de Cataluña las responsabilidades que les incumben, conforme al art. 47 CE, a los propietarios, a quienes se les obliga a asumir unas cargas económicas y unos deberes y obligaciones que no les corresponden en absoluto.

Por otra parte, la imposición de la obligación de ofertar un alquiler social como requisito procesal para la interposición de determinadas acciones ejecutivas o de desahucio ante los tribunales de justicia infringe el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y el principio de plenitud jurisdiccional (art. 24 y 118 CE), al no ser razonable ni proporcionada [STC 140/2016, de 21 de julio, FJ 5 a)], pues condiciona la interposición de una demanda judicial a la doble exigencia de que el actor ofrezca un alquiler social y el demandado lo rechace, pudiendo constituir un freno al acceso a la jurisdicción (cita el recurso en su apoyo el dictamen 2/2020 del Consejo de garantías estatutarias). Y, en cuanto a la infracción del art. 118 CE, se señala que los preceptos impugnados impiden que los propietarios que cumplan sus obligaciones legales puedan lograr ante los tribunales de justicia la efectividad real de una pretensión absolutamente legítima, como es la plena recuperación posesoria de un bien inmueble de su propiedad. De este modo si el propietario que se propone recuperar judicialmente la posesión cumple con la obligación de realizar una oferta de alquiler social, y esta es aceptada por el ocupante, la pretensión de recuperar la plena posesión de la vivienda se vería frustrada. Y, de igual manera, es posible que el propietario afectado por la disposición transitoria se vea en la disyuntiva absurda de obtener un pronunciamiento favorable a su pretensión de desahucio y que sea inejecutable porque el inquilino de su vivienda haya devenido legal ocupante en virtud de un contrato forzoso de alquiler social.

Asimismo, sostienen los recurrentes que la obligación impuesta a los propietarios está provocando una grave situación de inseguridad jurídica desde antes de la Ley 1/2022, citando como demostrativo de ello el acuerdo de la comisión permanente de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 19 de noviembre de 2019, instando al ayuntamiento de Barcelona al estricto cumplimiento del protocolo de 4 de marzo de 2013, y a dar instrucciones precisas a los servicios sociales municipales, y, en especial, al Servicio de intervención en procesos de pérdida de la vivienda y ocupaciones (SIPHO), para que se abstuvieran de actuaciones que impidieran la ejecución de las resoluciones judiciales. También se menciona el acuerdo adoptado el 21 de febrero de 2020 durante la reunión de presidentes de las secciones civiles de la Audiencia Provincial de Barcelona, por el que resolvían que el incumplimiento del ofrecimiento de un alquiler social no podía considerarse presupuesto de procedibilidad o de admisibilidad de una demanda judicial, sino que dará lugar en su caso, a las sanciones administrativas que la Ley 18/2007, de 28 de diciembre prevé. Si bien se añade que este último acuerdo no afecta al principio de imperio de la ley al que se hallan sometidos los jueces y magistrados, y aunque las demandas no deberían ser inadmitidas a pesar de que el actor no hubiese ofrecido un alquiler social, sin embargo aquel podría ser severamente castigado por la administración en aplicación de la Ley del derecho a la vivienda, con lo que se estaría sancionando el ejercicio legítimo del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

e) Finalmente, razona el recurso que el art. 9.2 de la Ley 1/2022, que modifica por cuarta vez el concepto de gran tenedor, genera incertidumbre e inseguridad jurídica e infringe el art. 9.3 CE. Es arbitrario considerar gran tenedor a cualquier persona jurídica que tenga más de diez viviendas situadas en territorio del Estado, sin valorar objetivamente la ubicación, rentabilidad, existencia de préstamos pendientes vinculados a los inmuebles, a fin de que se le considere con capacidad económica suficiente para obligarle a tener que ofrecer alquileres forzosos con rentas totalmente antieconómicas, trasladando a los titulares privados buena parte de las políticas asistenciales que corresponden a la administración. Se afirma, además, que no puede considerarse en Cataluña gran tenedor a cualquier persona que no tenga ninguna vivienda en Cataluña.

Concluye el recurso solicitando su estimación y la declaración de inconstitucionalidad

y nulidad de la Ley 1/2022, y, subsidiariamente, de sus arts. 1.1, 1.3, 7, 8, 9.2, 10, 11 y 12, y de su disposición transitoria.

2. Por providencia de 30 de junio de 2022, el Pleno del Tribunal acordó la admisión a trámite del recurso, dando traslado al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, así como al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse y formular las alegaciones que estimaran convenientes; y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

En cumplimiento de lo ordenado, la incoación del proceso se publicó en el “Boletín Oficial del Estado” núm. 163, de 8 de julio de 2022, y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya” núm. 8705, de 8 de julio de 2022.

3. Mediante escrito presentado el 14 de julio de 2022 la letrada del Parlamento de Cataluña se personó en nombre de la Cámara y solicitó una prórroga del plazo conferido para formular alegaciones. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno del Tribunal de 15 de julio de 2022 se accedió a lo solicitado, prorrogándose en ocho días más el plazo inicialmente concedido.

4. El 19 de julio de 2022 tuvo entrada en este tribunal escrito del abogado del Estado, en la representación que ostenta, manifestando que no va a formular alegaciones y que se persona exclusivamente a los efectos de que se le notifiquen las resoluciones que se dicten, ya que se abrió el procedimiento previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC) y se está intentando llegar a un acuerdo sobre la norma impugnada.

5. A través de escrito registrado el 22 de julio de 2022, el presidente del Senado dio por personada a esta cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El 22 de julio de 2022 se personó en el recurso de inconstitucionalidad la abogada

de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, y solicitó prórroga del plazo otorgado para formular alegaciones. Por diligencia de ordenación de la secretaria de justicia del Pleno del Tribunal de 26 de julio de 2022, se accedió a lo solicitado, prorrogándose en ocho días más el plazo inicialmente concedido.

7. En escrito presentado el 9 de septiembre de 2022 formuló sus alegaciones la abogada de la Generalitat de Cataluña, interesando la íntegra desestimación del recurso. Tras reseñar los términos de la impugnación de los preceptos legales autonómicos controvertidos, expone las razones sobre las que funda su pretensión desestimatoria del recurso y que ahora se sintetizan.

Comienza exponiendo los datos estadísticos y legislativos del contexto en el que se tramita la Ley 1/2022, con un escenario de inexistencia de viviendas asequibles de alquiler en el mercado, lo que ha empujado a muchas familias a la exclusión social y a la ocupación de viviendas sin título, dando lugar a una situación de emergencia habitacional, en la que la problemática del número de ocupaciones de viviendas sin título habilitante iba en aumento (situación agravada por la pandemia del covid-19). Todo ello motivó que el Parlamento de Cataluña, en la moción 106/XI, instara al Gobierno de la Generalitat a hacer frente a esta situación, lo que dio lugar a la aprobación del Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, que fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, estimado parcialmente por la STC 16/2021, que consideró inadecuada la figura del Decreto-ley para afectar al contenido esencial del derecho de propiedad. Ante la persistencia de la crisis, se ha optado por recuperar los artículos anulados por dicha sentencia con introducción de algunas mejoras técnicas, en ejercicio de la competencia del art. 137 EAC.

A continuación, menciona el derecho de los ciudadanos de Cataluña a disfrutar de una vivienda digna (arts. 47 CE y 26 y 47 EAC) con pleno respeto al art. 33 CE, invocando la doctrina constitucional (SSTC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 6; 45/1989, de 20 de febrero, FJ 4, y 152/1988, de 20 de julio, FJ 2), conforme a la cual, la política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un señalado acento social, y que la garantía del art. 47 CE ha de materializarse “a través de” y “no a pesar de” los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución. Menciona también la función social del derecho

de propiedad como delimitadora de su contenido (art. 33.2 CE), destacando la doctrina establecida en la STC 37/1987, reiterada en la STC 154/2016, de 22 de septiembre, de las que deduce que el Tribunal no acoge un concepto exclusivamente civilista del derecho de propiedad, que no solo es susceptible de ser limitado, sino que los límites se incorporan a su contenido objetivo como elementos esenciales.

En cuanto al encuadramiento competencial de la regulación, se afirma que no hay duda de que, por su objeto y finalidad, y por las leyes que modifica, la Ley 1/2022 se encuadra en la materia de vivienda, y ha sido aprobada al amparo del art. 137 EAC, respondiendo al objetivo de preservar la garantía del acceso a una vivienda digna, y de manera respetuosa con los títulos competenciales del Estado.

Seguidamente, efectúa la abogada de la Generalitat unas precisiones preliminares sobre las alegaciones del recurso, indicando que el legislador autonómico es competente para delimitar la función social de la propiedad de la vivienda, pues, además de la vertiente individual del derecho de propiedad privada que se incardina en el título competencial de legislación civil (art. 149.1.8 CE), tiene una vertiente institucional, derivada de la función social de cada bien, ligada a los intereses generales y cuya tutela corresponde a quien ostente la competencia en cada materia, en este caso las comunidades autónomas que han asumido competencias en materia de vivienda. Y, en cuanto al alcance del título competencial reservado al Estado por el art. 149.1.1 CE (en relación con los arts. 14, 33 y 139 CE), advierte que los recurrentes no explicitan qué preceptos de la Ley 1/2022 y por qué razones infringen dicha norma constitucional, a pesar de la carga argumental que pesa sobre ellos [STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b)]. En todo caso, sus afirmaciones no se ajustan a la delimitación negativa y positiva que la doctrina constitucional realiza de dicho título competencial (STC 61/1997, FFJJ 7 a 10), ya que las condiciones básicas se predicen de los derechos y deberes constitucionales y no de sectores materiales, no supone una prohibición de divergencia autonómica ni puede consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales, sino solo del contenido primario para garantizar la igualdad de los titulares del derecho. Más en concreto, en cuanto al derecho de propiedad, no habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y de su función social, ni puede utilizarse para regular la política autonómica sectorial correspondiente en

relación con las manifestaciones de dominio sobre las que las comunidades autónomas ostentan competencias. Y la STC 16/2018, FJ 8, destaca que, en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, lo que convierte el enjuiciamiento de una ley autonómica a la luz del art. 149.1.1 CE en un análisis de constitucionalidad mediata.

Una vez expuestas las anteriores consideraciones generales, el escrito de alegaciones procede a analizar las tachas que dirigen los recurrentes contra el articulado.

a) En relación con el art. 1.1 de la Ley 1/2022, que modifica el art. 5.2 b) de la Ley del derecho a la vivienda, al que se opone la vulneración del art. 149.1.1 CE, reitera que debería haberse identificado la ley estatal vulnerada por el precepto, que operaría como parámetro de constitucionalidad de la ley autonómica (SSTC 94/2014, de 12 de junio, y 16/2018, de 22 de febrero), y añade que aunque el mismo precepto, en la redacción dada por el art. 2.2 del Decreto-ley 17/2019, fue declarado inconstitucional por la STC 16/2021, tal declaración obedeció a que sobrepasaba los límites del art. 86.1 CE para las normas de urgencia. Además, indica que la STC 16/2018, FJ 8, ha declarado la constitucionalidad de una regulación semejante de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, reconociendo la competencia del legislador navarro para determinar el deber del uso efectivo como parte del derecho de propiedad sobre la vivienda, lo que no supone sino la delimitación de la función social del derecho de propiedad, incorporando la preservación de los intereses generales. Y también se declaró la constitucionalidad de las medidas asociadas a este incumplimiento de la función social de la vivienda.

b) Por lo que se refiere al art. 7, que introduce un nuevo apartado 5 en el art. 126 de la Ley del derecho a la vivienda, se alega que tiene por objeto evitar que, mediante transmisiones de la propiedad entre personas jurídicas, se eluda el objetivo de la ley (los hechos han demostrado que se producen innumerables transacciones con el objetivo de evitar la declaración de este incumplimiento de la función social), y, en todo caso, no afecta a las personas físicas. No se trata de una regulación arbitraria, pues la actuación sancionadora de la administración se desencadena tras el incumplimiento de un requerimiento para la ocupación legal y efectiva de la vivienda [art. 123.1 h) de la Ley del derecho a la vivienda], pudiendo el

nuevo adquirente justificar su disposición a destinar la vivienda a uso habitacional o las razones que motiven el retraso en cumplir dicho objetivo. Solo tras el incumplimiento del requerimiento quedará demostrado que la transmisión solo tiene por objetivo eludir la ley.

c) En cuanto al art. 8, que añade la disposición adicional vigésima séptima a la Ley del derecho a la vivienda, procedería sin más la desestimación de la pretensión de nulidad, ya que no se ha formulado argumentación alguna.

d) El art. 9.2 —que modifica el art. 5.9 b) de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética—, define el concepto de grandes tenedores de viviendas, con unas excepciones que la parte recurrente no cuestiona. La modificación obedece al objetivo de adaptar la redacción del precepto a la definición de la norma estatal, indicando que los recurrentes impugnaron la redacción del art. 5.9 b) de la ley 24/2015, otorgada por el art. 5.7 del Decreto-ley 17/2019, por entender que invadía las competencias del Estado al no adecuar el concepto de gran tenedor al definido en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al covid-19.

e) El art. 10 añade una letra c) al art. 7.1 de la ley 24/2015, relativo a la cesión obligatoria de viviendas para incorporarlas al fondo social de viviendas de alquiler para políticas sociales. Este precepto fue declarado inconstitucional y nulo por razones formales por la STC 16/2021, y la ley 1/2022 lo añade de nuevo, incorporando una garantía procedimental en la cesión de viviendas. En puridad, la parte recurrente no cuestiona este nuevo apartado, sino toda la regulación de la cesión de viviendas, oponiendo la abogada de la Generalitat (con apoyo en la STC 83/2020, FJ 2) que debe quedar al margen del proceso cualquier consideración sobre la ley que es objeto de modificación en aquellos aspectos que no se han visto afectados por la nueva ley, y tampoco cabe acoger una supuesta pretensión de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia, que, cuando proceda, es únicamente prerrogativa del Tribunal (SSTC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 2, y 102/2017, de 20 de julio, FJ 3). En todo caso, la regulación de la cesión obligatoria de viviendas está directamente relacionada con la de la Ley del Parlamento de Cataluña 14/2015, de 21 de julio, del impuesto

sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012, pues ambas normas se dirigen a estimular a los sujetos a destinar al uso habitacional la vivienda vacía de su propiedad. En este supuesto, dicho objetivo se articula a través de un procedimiento de ejecución forzosa, que se realiza por medio de la ejecución subsidiaria (arts. 100 y 102 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas), y las condiciones económicas, establecidas en función de la hipotética calificación de vivienda de protección oficial, son proporcionales y adecuadas con el objetivo de establecer un alquiler moderado por un periodo de tres años, moderación necesaria atendiendo a la grave crisis de exclusión residencial que afecta a una importante parte de la población, y el titular de la vivienda cedida podrá beneficiarse de bonificaciones de la cuota del impuesto sobre viviendas vacías. Se trata de una medida análoga a la que establece el art. 49 del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

f) En cuanto a los arts. 1.3, 11 y 12 y la disposición transitoria de la Ley 1/2022, sobre la obligación de ofrecer un alquiler social a determinados inquilinos, alega que el recurso, en realidad, cuestiona la regulación completa de la propuesta de alquiler social del art. 5 de la Ley 24/2015, por lo que se remite a las alegaciones realizadas en relación con el art. 10, que invoca la doctrina constitucional sobre el particular, según la cual, la ley anterior, en la parte que permanece con la redacción inicialmente aprobada, resulta inatacable [SSTC 83/2020, de 15 de julio, FJ 2 b), y 131/2020, de 22 de septiembre, FJ 3]. Añade que las modificaciones aprobadas han ampliado el espectro de casos a los que será de aplicación la propuesta de alquiler social, pero no han cambiado la naturaleza jurídica de esta figura, cuya regulación fue objeto del recurso de inconstitucionalidad 2501-2016 por parte del Estado. Hace referencia a las alegaciones realizadas en aquel procedimiento e indica que, a raíz de la STC 80/2018, que avaló la constitucionalidad de un precepto de la Ley de la Comunidad Valenciana 2/2017, de 3 de febrero, en materia de vivienda, que establecía la obligación de suscribir un contrato de alquiler en determinados supuestos, se suscribió un acuerdo interpretativo entre el Gobierno y la Generalitat de Cataluña sobre el alcance de la obligación de realizar una propuesta de alquiler social, que dio lugar al desistimiento del abogado del Estado, entre otros preceptos, respecto de la impugnación del art. 5, desistimiento aceptado por el Tribunal en la STC 13/2019. Afirma la abogada de la Generalitat que, de acuerdo con la doctrina de la STC

80/2018, es indudable que la propuesta de alquiler social no constituye un contrato de arrendamiento regido por la Ley de arrendamientos urbanos, sino que se trata de un contrato que deriva de una obligación que impone la normativa administrativa de la vivienda y cuyos beneficiarios son personas que se encuentran en idéntica situación de emergencia social que la persona que va a ser expulsada de su vivienda como consecuencia de una ejecución hipotecaria.

Por lo que se refiere a los arts. 11 y 12 y a la disposición transitoria, tras exponer su objeto, se señala que la ampliación de los supuestos susceptibles de aplicar la propuesta de alquiler social encaja en la materia de vivienda, en ejercicio de la competencia exclusiva de la Generalitat (art. 137 EAC), y se insiste en que el art. 47 CE superpone a la consideración meramente jurídico-patrimonial de la vivienda una valoración de la finalidad social, que es la de satisfacer que todos los ciudadanos tengan acceso a ella, y en que, de acuerdo con la doctrina de la STC 37/1987, reiterada en la STC 154/2016, la Generalitat de Cataluña está regulando la vertiente institucional del derecho de propiedad, con la que pretende proteger los intereses de colectivos vulnerables. Se remite al informe del director de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, que acompaña al escrito de alegaciones, de acuerdo con el cual, la figura del alquiler social y el derecho al realojo han dado unos resultados positivos que demuestran la aceptación de los propios obligados, ya que regularizar la ocupación redundaba también en beneficio del propietario, e indica que, de hecho, el alquiler social ha contribuido notablemente a reducir los casos de ocupaciones ilegítimas. Y, además, esta regulación se adecua a la doctrina de la STC 32/2019, FJ 5, que enjuició la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas, estableciendo reglas dirigidas a que se diera respuesta inmediata a los casos de vulnerabilidad detectados en los lanzamientos.

Se afirma, asimismo, que la ampliación del plazo de vigencia de la propuesta de alquiler social, prevista en la norma añadida por el art. 12 de la Ley 1/2022, es un ajuste equivalente y coherente con la reforma de la Ley de arrendamientos urbanos operada por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. Por su parte, la disposición transitoria debe correr la misma suerte que los arts. 10 y 11, porque se limita a extender la obligación de hacer la propuesta de alquiler social a los

procedimientos judiciales ya iniciados.

En cuanto a la alegada invasión de la competencia estatal ex art. 149.1.6 CE por parte del art. 12 y la disposición transitoria, reconoce la abogada de la Generalitat que las SSTC 28/2022 y 57/2022 han declarado inconstitucional la obligación de acreditar que se ha formulado la propuesta de alquiler social al presentar las demandas de ejecución hipotecaria y de desahucio. No obstante, considera que la doctrina de dichas sentencias debe ser completada con la de la STC 21/2019, FJ 6, que admite la suspensión de los lanzamientos en procesos judiciales o extrajudiciales de desahucio por impago de alquiler pendientes de resolución, una vez que se haya pedido el informe sobre la situación de vulnerabilidad. En base a ello, el contenido de las normas impugnadas debería comportar la admisión de la suspensión de lanzamientos y desahucios hasta que el demandante manifieste si ha formulado la propuesta de alquiler social, ya que se trata de una medida protectora dictada por la Generalitat de Cataluña en ejercicio de sus competencias en materia de vivienda. Y, una vez despejada la duda, proseguirá el procedimiento judicial iniciado o que se vaya a iniciar, pudiendo la administración instar el correspondiente procedimiento por incumplimiento de la función social de la propiedad, sin que suponga ningún obstáculo para que el demandante acceda a los tribunales.

Por último, respecto al art. 1.3, que modifica la letra f) del art. 5 de la Ley del derecho a la vivienda, se expone la evolución legislativa desde la ley 24/2015, indicando que aquel reproduce de forma idéntica la versión otorgada por el Decreto-ley 17/2019, declarado inconstitucional por motivos formales por la STC 16/2021. Sostiene la abogada de la Generalitat que el precepto no tiene incidencia en materia de derecho procesal o de Derecho civil, ya que las causas de incumplimiento de la función social se incardinan en la legislación sobre la vivienda, y se deben interpretar en el marco de los arts. 47 y 33 CE y a la luz de la doctrina constitucional, valorando la vertiente privada y la vertiente institucional del derecho de propiedad. Y aunque el incumplimiento de la norma está tipificado como infracción grave, cabe señalar que la STC 80/2018 ya ha validado la constitucionalidad de la norma valenciana que prevé la imposición de sanciones por la negativa a suscribir el contrato de alquiler forzoso, incardinándola en la materia de ordenación de la vivienda.

8. El 13 de septiembre de 2022 se recibió en este tribunal el escrito de la presidenta del Congreso de los Diputados por el que ponía en conocimiento de este tribunal el acuerdo adoptado por la mesa de la Cámara, en reunión celebrada el anterior día 8, dando por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

9. La letrada del Parlamento de Cataluña presentó escrito de alegaciones el 14 de septiembre de 2022 solicitando la integra desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

a) Comienza refiriéndose a la tacha de inconstitucionalidad global que dirige el recurso contra la Ley 1/2022, que reproduce la dirigida en su día contra el Decreto-ley 17/2019, y que, al igual que en aquel caso, contiene afirmaciones genéricas pero ninguna argumentación que vaya más allá de expresar una contradicción entre la ley impugnada y el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales. Carece del necesario razonamiento concreto por lo que se ha omitido la carga de argumentar a la que está sometida según la doctrina constitucional, de modo que debe rechazarse de la misma manera que se hizo en la STC 16/2021 sobre idéntica alegación global.

b) Más específicamente, afirma que los arts. 1.1 y 10 de la Ley 1/2022 no invaden el título competencial estatal del art. 149.1.1 CE. El argumento empleado de contrario es simple y genérico, basado en la infracción del principio de igualdad por el mero hecho de la definición de un nuevo supuesto de ejercicio antisocial del derecho a la vivienda, basado en el erróneo entendimiento de que corresponde al Estado la regulación del contenido esencial del derecho de propiedad y de su función social, pero sin alegar cuál sería la legislación estatal básica, extremo determinante para apreciar la infracción, según la doctrina constitucional, ya que implica realizar un análisis de constitucionalidad mediata. Ese precepto y el art. 139.1 CE no pueden entenderse como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento (SSTC 173/1988, de 3 de octubre, y 337/1994, de 23 de diciembre), y, en todo caso, el alcance de esa competencia básica no se establece sobre materias o sectores concretos, sino respecto de los derechos y obligaciones constitucionales, en la medida imprescindible para garantizar la igualdad, que no puede ser absoluta, pero sin operar como un título horizontal que pueda introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento (SSTC 61/1997 y 173/1998). El

alcance del art. 149.1.1 CE debe ponerse igualmente en relación con la capacidad de incidir en la definición del contenido de los derechos y las obligaciones cuando están directamente relacionados con ámbitos materiales de competencia autonómica, como ocurre en este caso en el que la naturaleza de la competencia en materia de vivienda viene intrínsecamente vinculada a la disciplina del derecho de propiedad. Es cierto que la determinación de la función social de la vivienda limita el derecho de propiedad sobre ella, pero de ello no se sigue necesariamente una vulneración del derecho de propiedad privada, que no es absoluto o ilimitado, actuando la función social de cada bien como un principio o criterio de configuración del propio derecho. Y aunque la capacidad de modulación y configuración no es ilimitada, sí resulta especialmente intensa cuando el interés colectivo concurrente es relevante por razones sociales y económicas. En todo caso, indica que el legislador que determina la función social del derecho de propiedad no es solo el estatal, sino también el autonómico (SSTC 37/1987 y 16/2018).

c) Defiende la letrada del Parlamento de Cataluña que el art. 12 y la disposición transitoria de la Ley 1/2022 no invaden el título competencial estatal previsto en el art. 149.1.6 CE. Afirma que el establecimiento de la obligación de formular una oferta de alquiler social antes de interponer determinadas demandas no es una novedad, pues ya estaba recogida en el art. 5.2 de la Ley 24/2015, y el art. 12 de la Ley 1/2022 la extiende a otros dos supuestos de desahucio. Aduce que la demanda no argumenta mínimamente la vulneración alegada, ya que se limita a afirmar la extralimitación competencial, prescindiendo del análisis concreto de la regulación impugnada. La obligación establecida en la Ley 24/2015 no es un requisito procesal, ni una excepción que faculte al demandado a oponerse a la demanda, sino que se establece, en virtud de la competencia autonómica sobre vivienda, como una carga que recae sobre determinados propietarios, y cuyo incumplimiento se tipifica como infracción administrativa en el art. 124.2 i) y j) de la Ley 18/2007. Por lo que se refiere a la previsión del apartado 2 de la disposición adicional que introduce el art. 12 en la Ley 24/2015, sostiene que completa el art. 5.2 de la misma ley, insertando una necesidad procesal sin la cual la obligación que este establece podría ser sistemáticamente incumplida, quedando plenamente justificada la existencia de una conexión entre la normativa sustantiva y la singularidad de la norma procesal. Por consiguiente, es una especialidad procesal que deriva de las particularidades del régimen especial de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el

ámbito de la vivienda, en el marco de lo que establece el art. 149.1.6 CE y al amparo de la competencia del art. 130 EAC.

d) El escrito de alegaciones niega, igualmente, que los arts. 1.1, 11 y 12 y la disposición transitoria vulneren la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.8 CE. Aclara que lo que se establece es una ampliación de supuestos, por lo que cabe entender que no se discute la obligación de ofrecer un alquiler social, pues se trata de una carga ya prevista en la ley 24/2015, para destinatarios determinados y que no se aplica todos los propietarios, ni de forma indiscriminada sino proporcionalmente, de manera que no alcanza a vaciar de contenido o hacer irreconocible el derecho de propiedad en lo que concierne a su utilidad económica, sino que únicamente se establece un límite a la libertad de pactos. Los preceptos indicados no regulan la renta de los alquileres sociales ni la causa de los contratos, sino las circunstancias o hechos que hacen nacer aquella obligación en relación con determinados propietarios. Atendiendo a su objeto, sentido y finalidad (STC 153/1989, de 5 de octubre), sitúa las medidas contenidas en los preceptos impugnados, de contenido administrativo, en el ámbito de la competencia de vivienda del art. 137.1 EAC, que ha de considerarse la prevalente, aunque las normas dadas en esta materia regulan aspectos de la propiedad urbana por lo que inciden en facultades propias de las relaciones entre privados, como demuestran un buen número de previsiones de la Ley 18/2007, limitativas de las facultades dominicales en la transmisión de las viviendas. Del mismo modo, los contratos de alquiler pueden quedar afectados por las normas sectoriales, que pueden incidir en facultades propias del Derecho civil, limitando la percepción de una utilidad del bien por parte de su propietario, lo que es distinto de una regulación de los contratos de arrendamientos urbanos (STC 16/2018, FJ 8), a la que no se afecta de modo general, por lo que no puede entenderse que la normativa discutida regule el derecho básico contractual.

Para el caso de que el Tribunal acogiese la tesis de la recurrente, también debe entenderse que los preceptos impugnados son constitucionales porque la Generalitat puede adoptar medidas en materia contractual, de acuerdo con el alcance que la jurisprudencia constitucional ha dado a la competencia que el art. 149.1.8 CE reserva a las comunidades autónomas con derechos civiles, forales o especiales (con cita de la STC 132/2019), afirmando la letrada del Parlamento de Cataluña que la intención del constituyente es la de

permitir el crecimiento de los derechos civiles autonómicos, y que la competencia prevista en la Constitución les permite regular instituciones conexas con las ya existentes en su ordenamiento, conexión que deberá valorarse atendiendo al conjunto de normas existentes cuando entró en vigor la Constitución. En este punto, se remite al fundamento jurídico 3 del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 4/2019, de 17 de junio, en el que se destacan algunos hitos históricos en la regulación de materias conexas con los arrendamientos urbanos, a partir de la Ley 40/1960, de 21 de julio, sobre compilación del Derecho civil especial de Cataluña, interpretada en consonancia con la tradición jurídica catalana reflejada en otra serie de proyectos y normas. De ese repaso histórico se extrae la conclusión de que en Cataluña se han regulado, como parte del Derecho civil histórico, formas contractuales con una clara conexión con los contratos de arrendamientos urbanos, lo que supone, en coherencia con la jurisprudencia constitucional, que la Generalitat puede, al amparo del art. 129 EAC, adoptar normas que incidan en el derecho de arrendamientos urbanos; título competencial que debe siempre evaluarse dentro del marco general de las competencias de vivienda. Añade que la doctrina constitucional ha señalado que los arrendamientos urbanos son uno de los supuestos claros donde la incorporación de las exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad es necesaria e incuestionable (STC 89/1994).

e) En el siguiente apartado del escrito de alegaciones se afirma que los arts. 11 y 12 de la Ley 1/2022 no vulneran las bases generales de los contratos en materia de arrendamientos urbanos, indicando que el legislador civil estatal no ha identificado lo que deba entenderse por legislación básica en materia de contratos y que la STC 132/2019 ha configurado algunos de los elementos que deben tener la consideración de básicos en la materia. De la lectura de ambos preceptos se deduce con claridad que la complementación del régimen de alquiler social obligatorio que en ellos se regula no afecta ni a la configuración de los elementos esenciales de la relación arrendaticia ni al régimen general en materia de contrato de arrendamiento, sino únicamente a las situaciones de acciones ejecutivas derivadas de la reclamación de una deuda hipotecaria y las demandas de desahucio. Las partes seguirán estableciendo el precio de la renta, aunque sujeto a unas condiciones justificadas para garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna, lo que no afecta a la reconocibilidad del contrato. En suma, se trata de un régimen acorde con la Constitución, que no afecta a las bases de las obligaciones contractuales y que se enmarca en la dimensión institucional del

derecho a la propiedad privada, estrechamente vinculada con la función social establecida en el art. 33 CE, cuyo contenido corresponde concretar a la Generalitat en virtud del art. 137.1 EAC.

Como último aspecto de esta alegación, se refiere la letrada del Parlamento a la contradicción de las normas impugnadas con la Ley de arrendamientos urbanos. Hay que partir de la naturaleza de dicha ley, para lo que es de utilidad acudir a la exposición de motivos del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, que expresa con claridad la relación entre las políticas públicas de vivienda y la regulación de los arrendamientos urbanos. Esto es, la finalidad de la Ley de arrendamientos urbanos no es únicamente regular materia de Derecho civil, sino que, en gran medida, pretende determinar la dirección de las políticas públicas en materia de vivienda en el ámbito del mercado de alquiler, constituyéndose así en pieza central de dichas políticas. No existe contradicción de los preceptos impugnados con la Ley de arrendamientos urbanos, pues esta sigue siendo la norma de aplicación en todo el territorio, aunque permitiendo, en el marco de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas en materia de vivienda, su coexistencia con normas que introducen elementos de corrección del mercado del alquiler en aquellos puntos geográficos donde dicha medida resulta imprescindible, produciéndose un supuesto de cooperación entre la norma estatal y la autonómica, con incidencia tangencial de esta última en los arrendamientos urbanos para poder desarrollar sus políticas públicas de vivienda.

f) Sostiene el escrito de alegaciones que los arts. 1.1 y 7 de la Ley 1/2022 no tienen la naturaleza de normas sancionadoras en el sentido del art. 25 CE. Dichos preceptos modifican la Ley 18/2007 en relación con los supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad, proyectándose sobre los deberes inherentes al cumplimiento de la función social del derecho de propiedad, que se precisan, evitando una posible interpretación de la ley que pueda enervar una situación de incumplimiento por el hecho de que la vivienda se transmita a un tercero. La ley define los deberes y obligaciones con claridad, en los que se subroga, en su caso, el nuevo adquirente que no puede alegar desconocimiento ni pretender verse exonerado de cumplirlos amparándose en la transmisión de la propiedad. El recurso reconduce la cuestión al ámbito exclusivo del derecho sancionador, a pesar de que el incumplimiento de la función social se proyecta sobre diversos aspectos. La modificación legal no trata de trasladar

indebidamente una responsabilidad personal a una persona ajena, pues lo que se persigue es evitar que por una pretendida “personalización” del cumplimiento de una obligación, que la ley asocia objetivamente a un estado o situación de la vivienda, esa obligación pueda quedar sin efecto.

g) Asimismo, aduce que la obligación de ofrecer un contrato de alquiler social a determinados inquilinos no vulnera los arts. 10, 24, 38 y 118 CE. Los preceptos impugnados son necesarios para completar y dar coherencia a la institución del contrato de alquiler social obligatorio. En este sentido, las modificaciones que se introducen son muy restrictivas, pues se exigen el cumplimiento simultáneo de una serie de requisitos. En cuanto a la duración mínima de los contratos de alquiler social obligatorio, se utiliza como parámetro la legislación de arrendamientos urbanos a la que se equipara. Por otro lado, la regulación discutida responde a un contexto de grave situación de escasez habitacional (endurecimiento de las condiciones del crédito, falta de capacidad de ahorro de la ciudadanía, etcétera). Además, debe enjuiciarse no aisladamente sino en conjunción con el resto de las medidas establecidas con el objetivo de favorecer una política pública de fomento de la vivienda de uso social lo más inclusiva posible. Niega que la limitación que supone esa obligación afecte al libre desarrollo de la personalidad, que el Tribunal Constitucional ha interpretado, no como autonomía de la voluntad en el sentido del art. 1255 del Código civil, sino como principio de autodeterminación en relación con la autotutela (STC 133/2017). Afectaría, en realidad, a la libertad de empresa (art. 38 CE), que puede ser modulada para la protección de otros bienes y derechos constitucionales, tales como el derecho a la vivienda (art. 47 CE) o la propia dignidad de la persona (art. 10.1 CE), y, en este caso, la modulación que realiza el legislador autonómico es proporcionada. En cuanto a la vulneración de los arts. 24 y 118 CE, se señala que la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer una demanda no es un requisito procesal de acceso a la jurisdicción, sino que tiene carácter administrativo, y los propios recurrentes aportan la prueba de que no se trata de un obstáculo al acceso a la jurisdicción, con el acuerdo de los presidentes de las secciones civiles de la Audiencia Provincial de Barcelona, que le niega la condición de requisito de procedibilidad. Por lo demás, la parte recurrente no alega qué contenido del art. 118 CE se estaría infringiendo, pudiendo señalarse que la norma solo opera respecto a un sector de población muy reducido.

h) Finalmente, se afirma que la modificación de la definición de gran tenedor del art. 9.2 no es arbitraria ni discriminatoria. Reitera la aplicación deferente de la prohibición de arbitrariedad del art. 9.3 al legislador, respetando sus opciones políticas (SSTC 108/1986, FJ 18, y 96/2002, FJ 6), y destaca que se trata de una modificación técnica que simplifica y da claridad al concepto de “gran tenedor”, delimitando grandes patrimonios inmobiliarios, sin que se observe indicio alguno de irracionalidad o arbitrariedad.

10. Mediante providencia de 8 de octubre de 2024 se señaló ese mismo día para deliberación y fallo de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes

En el presente recurso de inconstitucionalidad, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, se impugna en su totalidad la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, y, subsidiariamente, sus arts. 1.1, 1.3, 7, 8, 9.2, 10, 11, 12, y su disposición transitoria.

Con carácter general imputan a la Ley 1/2022 en su conjunto la vulneración del art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 14, 33 y 139 CE, por regular las condiciones básicas del derecho de propiedad sobre las viviendas en Cataluña. Y, de manera específica, a los preceptos impugnados subsidiariamente les achacan vicios de índole tanto competencial como sustantiva, que se refieren a la definición de supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas y a las consecuencias que se anudan al mismo, a la ampliación de los supuestos en los que se obliga a los propietarios a ofrecer un alquiler social como requisito previo al ejercicio de acciones judiciales, con agravamiento de las consecuencias del incumplimiento de esa obligación y grave afcción del derecho de propiedad. Asimismo, discuten la subrogación del adquirente de un inmueble en la posición del anterior titular a los efectos de la aplicación del régimen de incumplimiento de la función

social, y la nueva modificación del concepto de gran tenedor.

Por su parte, las representaciones de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña se oponen al recurso por los motivos que han quedado expuestos detalladamente en los antecedentes, en los que, en síntesis, además de objetar la ausencia de argumentación respecto de la inconstitucionalidad del art. 8, y la insuficiencia de la que se dirige contra la ley de forma general, señalan que la regulación impugnada trata de dar respuesta a una situación de emergencia habitacional, enmarcándose dentro de las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, especialmente en las relativas a vivienda, sin vulnerar las competencias estatales invocadas de contrario ni los derechos de los propietarios afectados por la normativa que introduce la Ley 1/2022.

2. Consideraciones previas

Antes de proceder al análisis de las quejas formuladas por los diputados recurrentes, es preciso realizar unas consideraciones previas.

a) Durante la pendencia de este proceso se ha aprobado por el Estado la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que, de acuerdo con su disposición final séptima, se dicta, con carácter general, al amparo de los títulos competenciales del art. 149.1.1 y 13 CE, que atribuyen al Estado las competencias para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente, aunque determinadas previsiones quedan amparadas en las competencias estatales sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE), en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE) y en materia de hacienda general (art. 149.1.14 CE). Aun reconociendo lo limitado de las competencias del Estado, que “solo puede incidir, con distinto alcance y sobre la base de títulos competenciales diversos, en la política de vivienda”, a diferencia de los legisladores autonómicos, que “pueden formular completos programas normativos de la acción pública en la materia”, lo que aboca a “articular sus respectivas actuaciones de modo que puedan desplegarse en un marco normativo coherente, estable y seguro que haga posible la realidad el derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución”

(punto II del preámbulo), la Ley de vivienda “busca el establecimiento de una regulación homogénea de los aspectos más esenciales de las políticas de vivienda que tanto afectan [...] no solo a la satisfacción del propio derecho de acceso a la vivienda, sino también a la de otros derechos constitucionales y a la actividad económica del país” (punto III del preámbulo). Su art. 1.1 establece que la ley tiene por objeto “regular, en el ámbito de competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles, atendiendo al cumplimiento de lo dispuesto en los instrumentos internacionales ratificados por España y respetando en todo caso las competencias de las comunidades autónomas y, específicamente, las que tienen atribuidas en materia de vivienda”.

Es preciso recordar que, de acuerdo con nuestra doctrina del *ius superveniens* (por todas, SSTC 86/2019, de 20 de junio, FJ 3; y 16/2020, de 28 de enero, FJ 2, que siguen otros pronunciamientos anteriores), cuando se plantean controversias de naturaleza competencial, como ocurre con buena parte de las quejas que se formulan en el presente recurso de inconstitucionalidad, su resolución debe efectuarse teniendo en cuenta el marco jurídico vigente en el momento de dictar sentencia. Por consiguiente, habrán de tomarse en consideración, en su caso, las normas contenidas en la Ley 12/2023 que sean precisas para el enjuiciamiento de la Ley 1/2022, así como la doctrina establecida en la STC 79/2024, de 21 de mayo, al resolver el recurso de inconstitucionalidad núm. 5491-2023 (promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía), primero de los interpuestos contra la Ley 12/2023 (al que han seguido los recursos núm. 5514-2023 —promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso—, 5516-2023 —interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears—, 5518-2023 —promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid— y 5580-2023 —interpuesto por el Parlamento de Cataluña—, 1278-2024 —promovido por la Generalitat de Cataluña—, 1301-2024 —interpuesto por el Gobierno Vasco— y 1306-2024 —promovido por la Xunta de Galicia—).

b) La Ley 1/2022, de 3 de marzo, tiene por objeto introducir diversas modificaciones

en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, y en la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. Su contenido es, en gran medida, reproducción de parte del capítulo 1 del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. Dicha norma fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 2577-2020, resuelto por este tribunal en la STC 16/2021, de 28 de enero, que declaró inconstitucionales buena parte de los preceptos impugnados en aquel procedimiento por exceder del marco normativo permitido a los decretos-leyes, según la doctrina establecida en la STC 93/2015, de 14 de mayo (respecto de un decreto-ley de Andalucía en materia de vivienda), ya que se dirigían a establecer “el único uso posible de un determinado tipo de bienes”, mediante una “regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda”, que “se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada y, al mismo tiempo, a definir la función social del mismo”, yendo más allá de la regulación de las “medidas de fomento”, puesto que establecían medidas coactivas, no voluntarias, limitativas del derecho de propiedad (FJ 13). En atención al objeto de aquella regulación, se declaró la inconstitucionalidad de los preceptos que establecían medidas especialmente intensas, limitativas de los derechos de los propietarios de viviendas concernidos por la norma, que, por consiguiente, afectaban al derecho de propiedad, por lo que excedían de los límites materiales a que queda sujeto el decreto-ley, en contra de lo preceptuado por los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC.

El propio preámbulo de la Ley 1/2022 reconoce esa identidad de su regulación respecto de la contenida en el Decreto-ley 17/2019, al afirmar que, en relación con la ampliación de los supuestos de acceso al alquiler social, “recupera los artículos anulados por la sentencia del Tribunal Constitucional 16/2021 e introduce algunas mejoras técnicas orientadas a agilizar la solicitud y la gestión de los alquileres sociales obligatorios”. Ahora bien, ello no predetermina en modo alguno cuál deba ser la respuesta que se dé al presente recurso de inconstitucionalidad, pues el examen que se realizó en la STC 16/2021 se circunscribió a dilucidar la concurrencia de una limitación que recae en exclusiva sobre la

legislación de urgencia, sin entrar a contestar las quejas de índole competencial o sustantivo que se formularon, que habían perdido objeto y no precisaban ya de un pronunciamiento específico del Tribunal (FJ 6). Y aquel vicio de inconstitucionalidad queda ahora excluido, ya que el instrumento normativo que se enjuicia es una ley aprobada legítimamente por el Parlamento de Cataluña, no constreñida, por tanto, por las previsiones de los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC.

c) Con posterioridad a la interposición del presente recurso, se han aprobado por el Parlamento de Cataluña la Ley 1/2023, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, y del libro quinto del Código civil de Cataluña, relativo a los derechos reales, en relación con la adopción de medidas urgentes para afrontar la inactividad de los propietarios en los casos de ocupación ilegal de viviendas con alteración de la convivencia vecinal, que introduce algunas modificaciones en la indicada Ley del derecho a la vivienda, y la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2023, de 16 de marzo, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para el 2023, que ha modificado el art. 15.3 de la Ley 4/2016 dada por el art. 15 de la Ley 1/2022. Sin embargo, estas nuevas normas no afectan a ninguno de los preceptos que son objeto del recurso de inconstitucionalidad, por lo que no tiene ninguna incidencia sobre su íntegra subsistencia en los precisos términos en los que fue planteado. También se aprobó el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 6/2024, de 24 de abril, de medidas urgentes en materia de vivienda, que modificó los arts. 15.2, 59 g), 61.2, 66.2, 123, 124 y 125 y añadió el 66 bis a la Ley 18/2007, si bien quedó derogado por la resolución de 23 de mayo de 2024 (DOGC-f-2024-90105), por lo que tampoco ha de ser aquí considerado.

d) Como se ha expuesto anteriormente, las representaciones autonómicas han denunciado la ausencia de toda argumentación en el recurso de inconstitucionalidad respecto del art. 8 de la Ley impugnada. Es doctrina reiterada de este tribunal que, cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Y, para levantar esa carga, no basta con la mera invocación formal de los preceptos en la demanda, ni la existencia en ella de una solicitud expresa de su declaración de

inconstitucionalidad, sino que es necesario que el escrito del recurso contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de estos con la norma fundamental. Solo así será posible el ejercicio del “derecho de defensa” por quien sostenga la constitucionalidad de la norma legal impugnada y permitirá a este tribunal conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional [por todas, SSTC 96/2013, de 23 de abril, FJ 3, y 90/2022, de 30 de junio, FJ 1 b)].

Pues bien, en el presente caso puede observarse cómo, a pesar de que el art. 8 de la Ley 1/2022 se menciona expresamente en el encabezamiento del recurso entre los preceptos impugnados de manera subsidiaria, y se solicita en el suplico la declaración de su inconstitucionalidad y nulidad, sin embargo, no se encuentra a lo largo de toda la demanda epígrafe ni argumento alguno a partir del cual se pueda vislumbrar algún motivo de inconstitucionalidad suficientemente fundado que permita entender levantada la carga respecto de dicho precepto (que añade a la Ley 18/2007 la disposición adicional vigésima séptima, relativa a la creación del Registro de grandes tenedores de vivienda). Por consiguiente, los recurrentes no han cumplido con la carga alegatoria que les resultaba exigible tanto para que la contraparte pudiera defenderse adecuadamente como para que este tribunal contara con los debidos elementos para pronunciarse, a fin de reexaminar la presunción de constitucionalidad que ostenta esa previsión legal, de modo que debemos excluir de nuestro enjuiciamiento el referido art. 8.

e) Por último, es preciso concretar el orden en el que se procederá al enjuiciamiento de las diferentes tachas de inconstitucionalidad que se formulan en la demanda, pues, como tiene establecido este tribunal, le corresponde determinar el orden del examen de las quejas planteadas, en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto sometido a su consideración [STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 2 C)].

Nuestro enjuiciamiento comenzará con el análisis de la impugnación dirigida contra el conjunto de la Ley 1/2022, por vulneración del art. 149.1.1 CE, pues, si se produjera su estimación, no habría que examinar el resto de las quejas, que se plantean en relación con preceptos concretos. En caso contrario, procederíamos a estudiar, en primer lugar, las

impugnaciones de carácter competencial, ya que, de estimarse el recurso por los motivos de esa naturaleza, no sería necesario abordar los de carácter sustantivo [en el mismo sentido, SSTC 132/2017, de 14 de noviembre, FJ 3, y 37/2022, de 10 de marzo, FJ 3 b)]. Además, parte de las quejas materiales relativas a la obligación de ofertar un alquiler social que se imputan a los arts. 1.3, 11 y 12 y a la disposición transitoria se formulan de manera vinculada a las tachas competenciales que denuncian la infracción del art. 149.1.6 y 8 CE.

3. Queja general dirigida contra la Ley 1/2022 en su conjunto: desestimación

La primera tacha la formulan los recurrentes respecto a la totalidad de la Ley 1/2022, con invocación del art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 14, 33 y 139 CE, que consideran vulnerado porque entienden que la ley impugnada regula las condiciones básicas del derecho de propiedad en Cataluña, restringiendo desproporcionadamente la facultad de los propietarios para reivindicar su dominio, pues entienden que la función social forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad, cuya determinación corresponde al Estado, careciendo el legislador autonómico de la habilitación necesaria para introducir medidas que incidan en aquel que no estén contempladas en sus aspectos básicos por la normativa estatal.

Tanto la abogada de la Generalitat como la letrada del Parlamento de Cataluña se oponen a esa queja, alegando que el legislador autonómico es competente para delimitar la función social de la propiedad de la vivienda y que los argumentos de los recurrentes, además de contener afirmaciones genéricas, no se ajustan a la doctrina constitucional sobre el alcance del título competencial reservado al Estado por el art. 149.1.1 CE, aparte de advertir que el recurso no explicita qué preceptos de la Ley 1/2022 y por qué razones infringen la norma constitucional, por lo que debería rechazarse de la misma manera que se hizo en la STC 16/2021 sobre idéntica alegación global.

Ante todo, se ha de precisar, en relación con esta última afirmación, que no es cierto que en la STC 16/2021 se rechazara una impugnación idéntica del conjunto del Decreto-ley 17/2019 por las razones que aducen las representaciones autonómicas. En aquel caso dijimos que, dados los términos en los que se había formulado la tacha, refiriéndose a las “obligaciones adicionales” impuestas por el Decreto-ley impugnado a los propietarios de

viviendas en Cataluña, había que concluir que dichas obligaciones no podían ser otras que “las de destinar la vivienda a la residencia efectiva de personas y ofrecer un alquiler social, reguladas en los preceptos anulados. Desaparecidos estos, el motivo de inconstitucionalidad, aunque formalmente dirigido contra todo el decreto-ley, pierde su sustento” [FJ 6 a)]. Así pues, fue la previa declaración de inconstitucionalidad de buena parte de la regulación por desconocer los límites materiales impuestos a los decretos-leyes la que dio lugar a la pérdida de objeto de la queja global planteada en aquel caso en los mismos términos que en el presente recurso respecto a la vulneración del art. 149.1.1 CE, que, por consiguiente, no fue examinada.

En relación con el carácter genérico de las afirmaciones del recurso y la falta de explicitación de las razones y los preceptos en que se basaría la vulneración del art. 149.1.1 CE por parte del conjunto de la Ley 1/2022, es necesario también realizar ciertas consideraciones. Es cierto que hemos dicho que “no puede invocarse en abstracto, como motivo de inconstitucionalidad, la vulneración del art. 149.1.1 CE, sino que ha de aducirse en cada caso, como parámetro, la ‘condición básica’ del ejercicio del derecho constitucional que se considere infringida (STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 5, con cita de las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7, y 109/2003, de 5 de junio, FJ 17)”, pero también que, en este caso, en el momento de formularse el recurso, el Estado no había ejercido la habilitación que el artículo 149.1.1 CE le otorga para incidir en materia de vivienda, cosa que sí sucede en el momento de resolverse el recurso pues está vigente la Ley 12/2023, por lo que el óbice no puede aceptarse.

Una vez precisados estos extremos, podemos ya adentrarnos en el análisis de la queja global, a cuyo efecto, debemos comenzar por exponer la doctrina respecto del art. 149.1.1 CE.

Como ha señalado este tribunal, el art. 149.1.1 CE “constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante”, que en el ámbito normativo permite al Estado una “regulación”, aunque limitada al establecimiento de las “condiciones básicas”, que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, y que no es equiparable a la competencia que ostenta el Estado en otras materias para dictar la correspondiente normativa básica. Dicha regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho o deber de que se trate, y en consecuencia, es claro que las comunidades autónomas,

en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho o deber. En suma, el art. 149.1.1 CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica [por todas, SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 7 y 8; 207/2013, de 5 de diciembre, FJ 5; 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7; 95/2016, de 12 de mayo, FJ 5, y 27/2017, de 16 de febrero, FJ 3 b)].

Por otra parte, hemos dicho que el título competencial del art. 149.1.1 CE no se puede identificar con el contenido derivado de otros preceptos constitucionales, tales como los arts. 138.2 y 139.1 CE, que son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales; o el art. 139.2 CE, en cuanto expresión de la unidad de mercado y del derecho a la libre circulación; y tampoco viene a ser un trasunto, en el plano competencial, del art. 14 CE, que, por lo demás, vincula a todos los poderes públicos. Asimismo, este tribunal ha afirmado que las condiciones básicas no equivalen ni se identifican tampoco con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1 CE), técnica cuyo objeto, como hemos reiterado desde la STC 11/1981, de 8 de abril, consiste en garantizar el derecho frente a los eventuales abusos o extralimitaciones de los poderes públicos, en particular y, en primer término, del legislador, cualquiera que este sea, en su tarea reguladora. El contenido esencial constituye, pues, una garantía constitucional en favor del individuo, algo a respetar por el legislador en cada caso competente, no para regular; no es, en definitiva, una técnica que permita determinar lo que al Estado o a las comunidades autónomas les corresponde. En términos positivos, pues, tanto el legislador estatal de las condiciones básicas, como el autonómico deben respetar el contenido esencial del derecho de propiedad [art. 53.1 CE; STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)].

Igualmente, y como nos recuerda la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 17, “el art. 149.1.1 CE no habilita propiamente al Estado para regular el contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino un aspecto diferente, cual es el de ‘las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales’. Por tanto, no cabe identificar el contenido normativo de los derechos constitucionales y las condiciones básicas con arreglo a las cuales dichos derechos han de ser ejercidos, de manera que las señaladas condiciones básicas solo permiten al Estado establecer una cierta homogeneidad en el ejercicio de tales derechos cuando ello fuere aconsejable para evitar una excesiva diversidad que pudiera menoscabar la entidad sustancial

del derecho de que se trate”.

En particular, en cuanto a la función social de la propiedad, este tribunal ha afirmado que su definición “no es algo que derive sustancialmente de una regulación unitaria del derecho de propiedad ni es tampoco aceptable que, al socaire de una ordenación uniforme de la propiedad privada, puedan anularse las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entren en juego la propiedad y otros derechos de contenido patrimonial”. Y, a tal efecto, indicamos que “la incorporación de una vertiente institucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no es ni puede ser igual en relación con todo tipo de bienes. Carece por lo mismo de sentido la exigencia de una regulación, necesariamente abstracta, de la función social —las funciones sociales, mejor— del dominio, realizada con carácter general y uniforme, pues sin duda resultaría altamente artificiosa. Por el contrario, esa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses —o, lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad— establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad”. Por tanto, con amparo en el art. 149.1.1 CE, el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato, básica o esencial, de todos los españoles en el ejercicio y el contenido de sus derechos de propiedad, pero sin que esa competencia pueda interpretarse de tal manera que vacíe el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las comunidades autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 9).

A partir de la doctrina expuesta, debemos rechazar la queja que el recurso de inconstitucionalidad dirige contra el conjunto de la Ley 1/2022, pues la competencia del art. 149.1.1 CE no implica que corresponda al legislador estatal en exclusiva la regulación de la función social o del contenido esencial del derecho de propiedad. Tampoco es posible apreciar, en una valoración que necesariamente ha de ser, como la queja, global, que exista una contradicción entre los objetivos perseguidos por la legislación estatal en materia de

vivienda y el modelo que configura, y la regulación de la Ley 1/2022.

En relación con esto último, huelga recordar que la Ley 12/2023 tiene, como dijimos en la STC 79/2024, un carácter pionero y, desde la perspectiva del art. 149.1.1 CE, regula las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, en relación con diferentes derechos constitucionales, como el derecho de propiedad de la vivienda y el ejercicio del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada [FJ 3 B) a)]. Según su preámbulo, ello se acomete desde una doble vertiente, una jurídico-pública y otra jurídico-privada. Se trata de un modelo perfectamente compatible con el que establece la Ley 1/2022, que dispone medidas de refuerzo urgentes para evitar la inminente pérdida de la vivienda habitual de miles de familias en Cataluña, fundamentalmente, mediante alquileres sociales.

Respecto a los objetivos, según la exposición de motivos de la Ley 12/2023, esta persigue fijar aquellas condiciones básicas y de igualdad que garanticen un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda y el establecimiento de una regulación homogénea de los aspectos más esenciales de las políticas de vivienda. Dichas finalidades, sin perjuicio de lo que resulte del examen de los concretos preceptos impugnados, no se ven contradichas por la Ley 1/2022, dictada en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de vivienda y con la finalidad de regular la política pública autonómica en dicha materia. Como recuerda la STC 79/2024, FJ 3 A), “según doctrina constitucional consolidada (por todas, STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3), la vivienda ‘puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador’”, lo que determina que el hecho de que exista legislación estatal y autonómica sobre la misma materia no implica que, por esa sola razón, la norma autonómica incurra en extralimitación competencial.

Por lo demás, basta reiterar que el título estatal invocado no representa una prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente respecto de la legislación estatal [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)], pues el propio tenor literal del precepto deja claro que la igualdad que se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional, por lo que, como ya se ha dicho, las comunidades

autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho —como en el caso de la propiedad de la vivienda—. Y, por otro lado, debemos recordar que el principio de igualdad que enuncia el art. 139.1 CE “no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones” (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2), ni impone a todas las comunidades autónomas la obligación de ejercer sus competencias “de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas comunidades autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139.1 y 149.1.1 de la Constitución, ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía” (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 10).

Por consiguiente, el motivo general de inconstitucionalidad, dirigido contra la totalidad de la Ley 1/2022, debe ser desestimado, por lo que debemos proceder al análisis de las quejas que el recurso dirige subsidiariamente contra determinados preceptos.

4. Vulneración de competencias estatales por los arts. 1.1 y 10 de la Ley 1/2022: desestimación

Como primera queja específica dirigida contra el articulado, los recurrentes impugnan los arts. 1.1 y 10 de la Ley 1/2022, por considerar que infringen el art. 149.1.1 CE, en conexión con los arts. 149.1.8 y 33 CE. Entienden que tal infracción se produce por definir un supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o edificio de viviendas, que puede dar lugar a reacciones negativas sobre el propietario, y por el establecimiento de la facultad de la administración de resolver la cesión obligatoria de viviendas para su incorporación al fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales sin

una compensación adecuada, ya que ello supone romper con el principio de igualdad en cuanto al contenido del derecho de propiedad de las viviendas, incumpliendo con lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, conforme al cual corresponde al Estado establecer las condiciones básicas del régimen de propiedad del suelo urbano consolidado. Además, afirman que los preceptos inciden materialmente en el derecho privado, al regular un derecho patrimonial, por lo que entran en conflicto con la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE).

La abogada de la Generalitat y la letrada del Parlamento de Cataluña se oponen a las anteriores quejas, alegando, respecto a la vulneración del art. 149.1.1 CE, al igual que sostuvieron en cuanto a la tacha dirigida contra el conjunto de la Ley 1/2022, que no se ha identificado la ley estatal que operaría como parámetro de constitucionalidad de las normas autonómicas. Asimismo, denuncian que, en realidad, se pretende impugnar la totalidad de la regulación de la cesión de viviendas, y no solo aquello que ha sido objeto de modificación, y, por otro lado, que, aunque la determinación de la función social de la vivienda limita el derecho de propiedad, ello no supone una vulneración del derecho de propiedad privada. En todo caso, señalan que el legislador que determina esa función social no es solo el estatal, sino también el autonómico.

El art. 1.1 de la Ley 1/2022 modifica la letra b) del art. 5.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, según el cual se produce un incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas cuando estos “estén desocupados de forma permanente e injustificada durante un período de más de dos años. Ni la ocupación de estas viviendas sin título habilitante ni la transmisión de su titularidad a favor de una persona jurídica alteran la situación de incumplimiento de la función social de la propiedad”. En realidad, la nueva redacción que se da al precepto no difiere sustancialmente de la resultante del Decreto-ley 5/2019, de 5 de marzo, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, que quedó derogado en fecha 18 de abril de 2019, al no haber sido convalidado por el Parlamento de Cataluña en el plazo establecido por el artículo 64.2 EAC. Tampoco se aparta de la que le dio el art. 2.2 del Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, precepto que fue declarado inconstitucional por la STC 16/2021, de 28 de enero, por infracción de los límites materiales

impuestos al Decreto-ley por el art. 86.1 CE.

Por su parte, el art. 10 modifica el apartado 1 del art. 7 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, referido a las “Medidas para garantizar la función social de la propiedad y aumentar el parque de viviendas asequibles en alquiler”, y que queda redactado en los siguientes términos:

“1. La Administración puede resolver la cesión obligatoria de viviendas, por un período de siete años, para incorporarlas al Fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales, en el caso de viviendas vacías que sean propiedad de personas jurídicas y siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Que el propietario de la vivienda sea sujeto pasivo, no exento, obligado al pago del impuesto sobre las viviendas vacías, de acuerdo con lo que establece la ley que regula este impuesto.

b) Que este sujeto pasivo disponga de viviendas vacías en un municipio en el que exista, como mínimo, una unidad familiar en una de las situaciones de riesgo de exclusión residencial definidas por esta ley sin solución en lo que respecta a la vivienda.

c) Que el propietario haya incumplido el requerimiento relativo a la obligación de que la vivienda sea ocupada legalmente para constituir la residencia de las personas, el cual advierte de que, si el propietario no acredita la ocupación de la vivienda en el plazo de un mes, puede declararse el incumplimiento de la función social de la vivienda a efectos de iniciar el procedimiento para la cesión obligatoria en los términos establecidos por este artículo”.

En este caso, la modificación que se introduce en el texto original de la Ley 24/2015 tan solo afecta al plazo de cesión obligatoria, que pasa de tres a siete años, y a la letra c), que se introduce ex novo, aunque con el mismo contenido que le dio el art. 5.5 del Decreto-ley 17/2019, declarado igualmente inconstitucional por la STC 16/2021, por el mismo motivo

formal antes señalado.

Una vez expuestas las posiciones de las partes y el contenido de los preceptos impugnados, conviene delimitar de manera precisa el objeto de nuestro enjuiciamiento, pues, con independencia de las referencias que aquellas realizan a la posible afección sobre el derecho de propiedad, lo cierto es que el sentido de las quejas que plantean los recurrentes es de estricta índole competencial, sirviendo las referencias a tal derecho únicamente como argumento añadido para justificar que se está incidiendo en extremos que corresponden a la exclusiva competencia del Estado. Por lo tanto, nuestro examen se ha de ceñir, exactamente, a las precisas tachas de naturaleza competencial que se articulan en la demanda contra los arts. 1.1 y 10 de la Ley 1/2022.

a) Partiendo de esta consideración, podemos comenzar por desestimar la queja relativa a la vulneración del art. 149.1.1 CE, por los mismos argumentos que se han desarrollado en el fundamento anterior respecto de la impugnación general de la Ley por vulneración del citado precepto constitucional, y que se dan aquí por reproducidos, sin que exista en la Ley estatal 12/2023 una regulación que pueda entenderse infringida por el precepto que ahora se impugna.

b) Por lo que se refiere a la posible infracción del art. 149.1.8 CE, la argumentación del recurso parte de la tesis de que, en la medida en que los dos preceptos discutidos regulan una cuestión que afecta a un derecho de naturaleza patrimonial, colisionan con la competencia exclusiva estatal sobre legislación civil que reconoce el precepto constitucional alegado, e invocan a tal efecto la STC 16/2021, FJ 5.

La primera precisión que ha de efectuarse ante tales alegaciones es que el canon de la STC 16/2021 no resulta aplicable en este caso, ya que allí se trataba de determinar si la regulación contenida en el Decreto-ley 17/2019 se ajustaba o no a los límites materiales impuestos por los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC a la legislación de urgencia, llegando a la conclusión de que, en gran parte de los preceptos de aquel, se producía una afección del derecho de propiedad, por lo que se incumplía dicho límite. Es decir, no se trataba de determinar si la Generalitat podía o no regular esos extremos, sino si podía hacerlo a través de

ese instrumento normativo, por lo que los argumentos allí desarrollados no resultan extrapolables en su totalidad al supuesto que nos ocupa, en el que lo que se ha de dilucidar es si, a través de una ley, la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene o no competencia para regular los extremos que, en este punto concreto, son objeto de impugnación.

Las dos normas aquí impugnadas se encuentran dirigidas, prima facie, a garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, por lo cual, al igual que en el supuesto resuelto por la STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 7, el punto de partida debe ser la doctrina establecida en la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 9, conforme a la cual, “la incorporación de una vertiente institucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no es ni puede ser igual en relación con todo tipo de bienes [...] esa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses —o, lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad— establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad”. En este caso, tratándose de la materia relativa a la vivienda, sobre la que la Generalitat de Cataluña ostenta competencia exclusiva, de acuerdo con el art. 137.1 EAC, según la STC 16/2018, FJ 7, “es competente para incidir, mediante regulaciones orientadas a atender los intereses generales relacionados con la garantía a los ciudadanos del disfrute de una vivienda digna, en la delimitación del derecho de propiedad, concretamente en la definición de su función social”. Asimismo, precisó esta última sentencia en su fundamento jurídico 8 b) 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 [...] la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad [...] Como es lógico, esta delimitación no opera ya solo en la legislación civil, sino también en aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada”. En otras palabras, añade la STC 16/2018, “según el criterio expuesto en la STC 37/1987, la regulación de la dimensión institucional del derecho de propiedad privada, dado que no puede desligarse

de la regulación 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”.

Por consiguiente, ha de considerarse incardinada dentro de esa vertiente institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda la definición del supuesto de incumplimiento de su función social que efectúa el art. 5.2 b) de la Ley 18/2007, en la redacción dada por el art. 1.1 de la Ley 1/2022, en cuanto parte de un deber u obligación concreta del propietario de la vivienda prevista en función del logro de un fin de interés público, por lo que encuentra amparo en la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre vivienda del art. 137 EAC y no supone una invasión de la competencia estatal sobre legislación civil del art. 149.1.8 CE.

En suma, el art. 1.1 de la Ley 1/2022 no vulnera la competencia estatal sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE), por lo que esta impugnación debe ser desestimada.

Por lo que se refiere al art. 10 de la Ley 1/2022 que, como ya se ha señalado anteriormente, modifica el art. 7.1 de la Ley 24/2015, ha de entenderse que responde al establecimiento de una medida dirigida a garantizar la satisfacción de la función social de la propiedad sobre la vivienda, puesto que lo que se contempla es la posibilidad de que la administración acuerde la cesión temporal obligatoria de viviendas vacías, para incorporarlas al fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales durante un plazo de siete años, cuando se cumplan determinadas condiciones que se establecen en el apartado modificado por el art. 10 de la Ley 1/2022, entre ellas, la desatención por el propietario del requerimiento previo que le hubiese dirigido la administración para que la vivienda fuera ocupada legalmente en el plazo de un mes, que es lo que origina la declaración del incumplimiento de la función social de la vivienda a efectos de iniciar el procedimiento para la cesión obligatoria. Por lo demás, la cesión se llevará a cabo, según el art. 7.3 de la Ley 24/2015, a través de un procedimiento administrativo contradictorio, en el que ha de acreditarse la concurrencia de todos los requisitos necesarios, así como las condiciones en las que se realizará la cesión, entre ellas, las económicas, en cuanto a las cuales se acomodará a las establecidas en el art. 5 de la misma ley [en concreto, su apartado 7 a)]. Es importante destacar aquí que estos últimos preceptos no

han sido objeto de modificación por la Ley 1/2022, por lo que su enjuiciamiento se encuentra vedado en el presente recurso de inconstitucionalidad (entre otras, STC 131/2020, de 22 de septiembre, FJ 3), por más que en la demanda se afirme que la cesión se realiza “sin una compensación adecuada”, extremo que, sin embargo, no es objeto del contenido del art. 7.1 (en la redacción dada por el art. 10 de la Ley 1/2022), al que únicamente se puede circunscribir nuestro análisis en la resolución del presente recurso.

Se trata de una previsión similar a la expropiación de las facultades de uso y disfrute que se examinó en el fundamento jurídico 4 de la STC 37/1987, para supuestos de incumplimiento de la función social de la tierra, y que este tribunal consideró que no suponía una infracción del contenido esencial de la propiedad privada. Siguiendo el mismo criterio expuesto en el fundamento jurídico 8 de dicha sentencia al analizar la queja dirigida contra el conjunto de la Ley de reforma agraria de Andalucía por vulneración del art. 149.1.8 CE, podemos afirmar una vez más que la delimitación del contenido del derecho de propiedad “no se opera ya solo en la legislación civil, sino también en aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada. Así ocurre en el caso de la propiedad urbana, cuyas Leyes de ordenación están muy lejos de establecer solo, como los recurrentes pretenden, ‘medidas de policía concretas’, respetando, como regulación ajena, ‘la imposición de obligaciones y limitaciones al ejercicio de los derechos dominicales’, sino que, muy al contrario, establecen por sí mismas, o por remisión a los instrumentos normativos del planeamiento, los deberes y límites intrínsecos que configuran la función social de la propiedad del suelo, desde el punto de vista de la ordenación del territorio”. Y así sucede también, de manera evidente, en el caso de la legislación en materia de vivienda, cuyos objetivos conducen a una regulación de su propiedad que se superpone a la legislación civil propiamente dicha. Así las cosas, resulta incontestable que, si la Comunidad Autónoma de Cataluña es titular de una competencia específica para legislar en materia de “vivienda”, tal y como se dispone en el art. 137 EAC, dicha competencia incluye la posibilidad de legislar asimismo sobre la propiedad de la vivienda y su función social, en el territorio de Cataluña, incluyendo previsiones como la que establece el art. 7.1 de la Ley 24/2015, en la redacción dada por el art. 10 de la Ley 1/2022.

Como lógico corolario de lo expuesto, el citado art. 10 tampoco vulnera el art. 149.1.8

CE.

5. Vulneración por los artículos 1.3, 11 y 12, y por la disposición transitoria de las competencias estatales del art.149.1.6 y 8 CE

En relación con los arts. 1.3, 11 y 12, y con la disposición transitoria de la Ley 1/2022, los recurrentes formulan dos grupos de quejas: en el primero, denuncian que la regulación del contrato de alquiler social que se efectúa en tales preceptos vulnera las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación procesal y sobre bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.6 y 8 CE) y los arts. 9.3, 10, 24 y 33 CE. En el segundo, aducen que la obligación de ofrecer un contrato de alquiler social a determinados inquilinos infringe los arts. 10, 24, 38 y 118 CE. Como hemos señalado anteriormente, procederemos a abordar en primer lugar el análisis de las quejas de índole competencial.

A) Para un más adecuado examen de las impugnaciones resulta primordial, ante todo, reproducir aquí los preceptos impugnados.

El art. 1.3 de la Ley 1/2022 introduce una modificación en el art. 5 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, que afecta a la letra f) de su apartado 2, de conformidad con la cual, se produce incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas en el supuesto de que:

“f) Se incumpla la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer una demanda judicial en los términos que establece la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética”.

Por su parte, el art. 11 añade el art. 10 a la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, con el siguiente texto:

“Artículo 10. Renovación de los contratos de alquiler social obligatorio

Las personas o unidades familiares afectadas por contratos de alquiler social que llegan al final del plazo fijado tienen derecho a formalizar un nuevo contrato, por una única vez y de acuerdo con las condiciones que determina la presente ley, siempre que acrediten que siguen cumpliendo los requisitos de exclusión residencial establecidos por el artículo 5.7. A tal efecto, el titular de la vivienda debe requerir a los afectados, al menos cuatro meses antes de la fecha de expiración del contrato, para que presenten la documentación acreditativa”.

El art. 12 añade la disposición adicional primera a la misma Ley 24/2015, del siguiente tenor:

“Primera. Ofrecimiento de propuesta de alquiler social

1. La obligación establecida por el artículo 5.2 de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer determinadas demandas judiciales se hace extensiva, en los mismos términos, a cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria y a las demandas de desahucio siguientes:

a) Por vencimiento de la duración del título jurídico que habilita la ocupación de la vivienda. La propuesta de alquiler social es exigible durante un período de cinco años en caso de que el gran tenedor sea una persona física; de siete años en caso de que el gran tenedor sea una persona jurídica de acuerdo con el artículo 5.9 b) y d), y de doce años en caso de que el gran tenedor sea una persona jurídica de acuerdo con el artículo 5.9 a) y c). En todos los casos, estos períodos son contados a partir de la entrada en vigor de la Ley de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016 para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda.

b) Por falta de título jurídico que habilite la ocupación de la vivienda, si la falta de título proviene de un proceso instado por un gran tenedor, ya sea de ejecución hipotecaria o de cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria contra el actual ocupante de la vivienda.

c) Por falta de título jurídico que habilite la ocupación de la vivienda, si el demandante tiene la condición de gran tenedor de acuerdo con el artículo 5.9 a) y c), siempre que concurren las siguientes circunstancias:

1.º Que la vivienda esté inscrita en el registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante o sea susceptible de estar inscrita en él’.

2.º Que los ocupantes acrediten, por cualquier medio admitido en derecho, que la ocupación sin título se inició antes del 1 de junio de 2021.

3.º Que en los últimos dos años los ocupantes no hayan rechazado ninguna opción de realojamiento social adecuado que les haya ofrecido cualquier administración pública o de acuerdo con el artículo 5.2.

4.º Que los servicios municipales emitan informe favorable sobre el cumplimiento de los parámetros de riesgo de exclusión residencial por parte de los ocupantes y sobre su arraigo y convivencia en el entorno vecinal.

2. Los procedimientos iniciados en los que no se haya acreditado la formulación de la oferta de alquiler social deben interrumpirse para que la oferta pueda formularse y acreditarse. Una vez se hayan efectuado alegaciones o haya transcurrido el plazo concedido, si no se ha acreditado el ofrecimiento del alquiler social obligatorio o si existe discusión entre las partes sobre si la oferta cumple, o no, los requisitos legales, el juzgado debe dar traslado de la situación a la administración competente en materia de alquiler social obligatorio, y el procedimiento debe continuar de acuerdo con los trámites correspondientes. La información que debe remitirse es toda la relevante en caso de que el juzgado tenga el consentimiento de la parte demandada; en caso de que no la tenga, debe limitarse a la identidad del gran tenedor, la identificación del inmueble y si la situación es de falta de acreditación del ofrecimiento o de discusión sobre si se cumplen o no los requisitos legales.

3. Los contratos de alquiler social obligatorio que se suscriban de acuerdo con lo establecido por la presente ley deben tener una duración mínima igual que la fijada por la

normativa vigente en materia de arrendamientos urbanos y, en cualquier caso, no inferior a cinco años si el titular de la vivienda es una persona física y no inferior a siete años si es una persona jurídica”.

Finalmente, los términos de la disposición transitoria de la Ley 1/2022, que también es objeto de impugnación en este bloque de quejas, son los siguientes:

“Disposición transitoria. Obligaciones de ofrecer y de renovar un alquiler social

Las obligaciones de ofrecer y renovar un alquiler social al que se refieren la disposición adicional primera y el artículo 10 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, son aplicables también en caso de que los correspondientes procedimientos judiciales se hayan iniciado antes de la entrada en vigor de la presente ley y todavía estén en tramitación”.

B) La primera queja de naturaleza competencial imputa a los preceptos impugnados que la obligación de que se ofrezca un alquiler social, como requisito procesal previo para ejercitar acciones ejecutivas y demandas de desahucio, afecta al ámbito de la legislación procesal, con invasión de la competencia estatal del art. 149.1.6 CE, ya que la comunidad autónoma no ostenta competencia en la materia, pues la extensión al ámbito procesal de la obligación administrativa de ofrecer el alquiler social que se establece en la normativa carece de anclaje con el derecho sustantivo catalán.

La abogada de la Generalitat alega que, a través de la impugnación de los preceptos transcritos se cuestiona, en realidad, la regulación completa de la propuesta de alquiler social del art. 5 de la ley 24/2015, que resulta inatacable en este procedimiento, señalando que las modificaciones aprobadas se han limitado a ampliar los supuestos en que será de aplicación la propuesta de alquiler social, sin cambiar su naturaleza jurídica, y que en su día fue objeto de impugnación en el recurso de inconstitucionalidad 2501-2016, de la que desistió el abogado del Estado (desistimiento aceptado en la STC 13/2019), tras el acuerdo al que llegaron las partes a raíz de la STC 80/2018, que avaló la constitucionalidad de un precepto similar de la Ley valenciana 2/2017, en materia de vivienda. En relación con el art. 12 y la disposición

transitoria, aunque reconoce que las SSTC 28/2022 y 57/2022 han declarado inconstitucional la obligación de acreditar que se ha formulado la propuesta de alquiler social al presentar las demandas de ejecución hipotecaria y de desahucio, esa doctrina debe ser completada con la establecida en la STC 21/2019, FJ 6, en la que se admite la suspensión de los lanzamientos en procesos judiciales o extrajudiciales de desahucio por impago de alquiler que se encuentren pendientes de resolución, una vez que se haya pedido el informe sobre la situación de vulnerabilidad. Y, por lo que se refiere al art. 1.3, el precepto no tiene incidencia en materia de Derecho procesal, pues las causas de incumplimiento de la función social se sitúan en la legislación sobre vivienda. La letrada del Parlamento de Cataluña, además de denunciar la insuficiencia argumental de la vulneración alegada en la demanda, niega también la vulneración de la competencia estatal del art. 149.1.6 CE, afirmando que la obligación de formular una oferta de alquiler social antes de la interposición de ciertas demandas no constituye una novedad, puesto que se encontraba recogida ya en el art. 5.2 de la Ley 24/2015, extendiéndose ahora a otros dos supuestos de desahucio. No se trata de un requisito procesal ni de una excepción, sino que se establece, en virtud de la competencia de la Generalitat en materia de vivienda, como una carga impuesta a determinados propietarios y cuyo incumplimiento se tipifica como infracción administrativa en la Ley 18/2007. En particular, en el caso de la previsión del apartado 2 de la disposición adicional introducida por el art. 12 en la Ley 24/2015, manifiesta que se trata de un complemento del art. 5.2 de la misma ley, insertando una necesidad procesal sin la cual la obligación que dicho precepto establece podría ser sistemáticamente incumplida, con lo que se justifica de este modo la existencia de una conexión entre la normativa sustantiva y la singularidad de la norma procesal.

Para resolver la cuestión que aquí se nos plantea es preciso ceñirse a lo que disponen el art. 149.1.6 CE y, correlativamente, el art. 130 EAC, así como nuestra jurisprudencia sobre la materia, recogida, entre otras muchas, en las SSTC 28/2022, de 14 de febrero, FJ 3, y 57/2022, de 7 de abril, FJ 5 a), a cuya exposición hemos de remitirnos, y de la que, en esencia, se puede extraer que, de acuerdo con el art. 149.1.6 CE, la legislación procesal constituye una competencia exclusiva del Estado, en tanto que la competencia atribuida a las comunidades autónomas por este precepto constitucional tiene un carácter limitado, pues está circunscrita a “las necesarias especialidades que en ese orden se deriven de las particularidades de derecho sustantivo de las comunidades autónomas”. De este modo, la competencia asumida por las

comunidades autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6 CE no les permite introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, sino que las singularidades procesales que las comunidades autónomas pueden adoptar han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del derecho sustantivo autonómico, vengán requeridas por estas. Conforme a dicha doctrina constitucional, corresponde al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas necesarias especialidades. A tal efecto, para considerar cumplidamente justificada la aplicación de la salvedad competencial contenida en el art. 149.1.6 CE deben completarse tres operaciones, que permitan dilucidar si una norma procesal autonómica constituye o no una “necesaria especialidad” procesal. En primer lugar, ha de determinarse cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades. En segundo lugar, es preciso señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico. Por último, ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales.

a) En primer lugar, se ha de rechazar la impugnación competencial dirigida contra el art. 11 de la Ley 1/2022, que, según ha quedado reflejado anteriormente, añade un art. 10 a la Ley 24/2015, precepto que se refiere a la “renovación de los contratos de alquiler social obligatorio”. Su lectura permite descartar, sin género de duda alguno, la tacha en examen, puesto que se limita a regular el derecho de los afectados por contratos de alquiler social que llegan al final del plazo fijado a formalizar uno nuevo por una única vez, sin que se incluya en el precepto ninguna regla procesal.

b) En cambio, sí contienen referencias procesales los arts. 1.3 y 12 y la disposición transitoria de la Ley 1/2022. Respecto del primero de ellos, que modifica la letra f) del art. 5.2 de la Ley 18/2007, la abogada de la Generalitat niega su incidencia en materia procesal, ya

que afirma que las causas de incumplimiento de la función social se incardinan en la legislación sobre la vivienda, y deben interpretarse en el marco de los arts. 33 y 47 CE. En cuanto a la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, introducida por el art. 12 de la Ley 1/2022, y a la disposición transitoria de esta última, las representaciones autonómicas han negado, en todo o en parte, su carácter procesal, defendiendo que se trata de una carga que se impone a ciertos propietarios en virtud de la competencia autonómica en materia de vivienda. Tan solo se reconoce tal carácter, por parte de la letrada del Parlamento, en relación con el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, pero como especialidad procesal necesaria, derivada del Derecho sustantivo autonómico.

Antes de abordar el enjuiciamiento de los tres preceptos, es preciso comenzar descartando el argumento de la abogada de la Generalitat de Cataluña, que defiende la constitucionalidad de la regulación con fundamento en el acuerdo interpretativo alcanzado sobre el art. 5 de la Ley 24/2015 entre las partes en el recurso de inconstitucionalidad 2501-2016, lo que dio lugar al desistimiento parcial por la recurrente (aceptado por este tribunal en la STC 13/2019, de 31 de enero). A tal efecto, basta remitirse a lo argumentado para refutar la misma alegación en el fundamento jurídico 5 a) de la STC 57/2022, de 7 de abril, en el que afirmamos que “la existencia de un acuerdo interpretativo sobre el alcance y significado de un concreto precepto de una ley no puede impedir el pronunciamiento de este tribunal acerca de la vulneración competencial que se denuncia en el proceso (SSTC 106/2009, de 4 de mayo, FJ 3; 22/2015, de 16 de febrero, FJ 3, y 83/2020, de 15 de julio, FJ 6)”, ya que “al Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, corresponde decir la última palabra sobre la interpretación de la misma (STC 126/1997, de 3 de julio, FJ 5)”.

c) Una vez aclarado este extremo, debemos dilucidar si las tres normas impugnadas se incardinan o no en el ámbito procesal, para, a continuación, determinar, en su caso, si incurren en vulneración de la competencia estatal del art. 149.1.6 CE.

(i) El primero de los preceptos impugnados, el art. 1.3, modifica la letra f) del art. 5.2 de la Ley 18/2007, que determina que incumple la función social de la propiedad sobre la vivienda el propietario que no haya ofrecido un alquiler social antes de presentar una demanda judicial, en los términos de la Ley 24/2015. Ya nos hemos referido anteriormente, con cita de

la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 9, a la existencia de una vertiente institucional del derecho de propiedad privada, que no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido, correspondiendo a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses —en este caso, la regulación del acceso a la vivienda de determinados colectivos en situación de riesgo habitacional— establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad. Ahora bien, en este caso, esa definición de la función social va más allá de esa vertiente institucional, en la medida en que la norma aquí enjuiciada, bajo la apariencia de un supuesto de incumplimiento de la función social de la vivienda, está imponiendo a los propietarios de viviendas a que se refiere el art. 5.2 de la Ley 24/2015 una carga que han de satisfacer previamente al acceso a la jurisdicción: para cumplir con la función social de la propiedad, antes de instar un procedimiento judicial contra quien ocupe su vivienda, con o sin título, han de ofrecerle un alquiler social, en las condiciones determinadas en aquella ley. Es decir, se establece, en orden al debido cumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda, una condición previa para el acceso a la jurisdicción, cuyo incumplimiento por el propietario puede dar lugar a la imposición de una multa de 9001 a 90 000 € (art. 118.2 de la Ley 18/2007) como consecuencia de incurrir en la infracción grave del art. 124.2 i) de la Ley 18/2007, al no haber formulado la propuesta de alquiler social en los términos de la Ley 24/2015 (posibilidad que no está condicionada al previo requerimiento de la administración).

Cabría plantearse que, con la remisión a la Ley 24/2015 que efectúa el precepto, al enjuiciar su contenido desde la perspectiva del art. 149.1.6 CE podríamos estar enjuiciando, en realidad, la obligación que establece su art. 5.2 de ofrecer un alquiler social, bajo ciertas circunstancias, “[a]ntes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de alquiler”, labor que nos estaría vedada, dado que este último precepto no es, ni puede ser, objeto de este procedimiento, ni ha sido objeto de una previa declaración de inconstitucionalidad, ya que, aunque fue inicialmente impugnado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2501-2016, promovido por el presidente del Gobierno, el abogado del Estado desistió parcialmente de dicho recurso, en particular en relación con los apartados 1 a 4 y 9 del art. 5 de la Ley 24/2015, desistimiento parcial que fue aceptado en la sentencia 13/2019, de 31 de enero. Sería aplicable aquí la doctrina recogida, entre otras, en las SSTC 83/2020, de 15 de julio, FJ 2 b), y 131/2020, de 22 de septiembre, FJ 3), según la cual,

“[I]a circunstancia de que una ley sea parcialmente modificada por otra ley posterior aprobada precisamente para su reforma, abre, naturalmente, el plazo para que esos preceptos así reformados puedan ser recurridos en la redacción que les ha dado la ley modificadora. Sin embargo, de otro lado, esos preceptos legales modificados van a integrarse en una norma que, en la parte que permanece con la redacción inicialmente aprobada, resulta inatacable directamente por la vía del recurso de inconstitucionalidad, cuando, como es el caso, ya han transcurrido más que sobradamente los plazos en los que el art. 33 LOTC permite su interposición”.

Sin embargo, no se produce ese pernicioso efecto, porque, por una parte, la remisión no se efectúa exclusivamente al citado art. 5.2, sino al conjunto de preceptos de la Ley 24/2015 que regulan el ofrecimiento del alquiler social obligatorio con carácter previo al inicio de la vía judicial, incluyendo también, por consiguiente, aquellos otros preceptos de aquella ley que son modificados por la Ley 1/2022 en extremos relacionados con la obligación de ofrecer un alquiler social, como ocurre con el art. 12, que introduce la disposición adicional primera, referida a la obligación de ofrecer un alquiler social antes de promover determinadas acciones judiciales no contempladas en el art. 5, y que también es objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. Por otra parte, porque la norma aquí enjuiciada, en sí misma considerada, está incidiendo sobre el derecho de propiedad de la vivienda al identificar el cumplimiento de su función social con la satisfacción por parte del propietario de un requisito con carácter previo al ejercicio de acciones judiciales. Y, en todo caso, la doctrina que acabamos de citar, y que ha sido invocada por las representaciones autonómicas, nos permite examinar la constitucionalidad de las normas modificadas por la Ley 1/2022 que han impugnado los recurrentes.

Por consiguiente, no podemos sino concluir que el art. 5.2 f) de la Ley 18/2007, en la redacción dada por el art. 1.3 de la Ley 1/2022 ha de quedar sujeto a las previsiones del art. 149.1.6 CE.

(ii) También en relación con la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, introducida por el art. 12 de la Ley 1/2022, es preciso dilucidar si se incardina o no en el ámbito procesal, carácter que ha sido negado parcialmente por las representaciones

autonómicas, que defienden que se trata de una carga que se impone a ciertos propietarios en virtud de la competencia autonómica en materia de vivienda, invocando el pronunciamiento de la STC 80/2018, de 5 de julio, sobre un precepto de una ley de la Comunidad Valenciana que establecía, cuando concurrieran determinadas circunstancias, la obligación de suscribir un contrato de arrendamiento con opción de compra, una vez iniciado el procedimiento de ejecución de las garantías hipotecarias que comportara la extinción del contrato de compraventa por incumplimiento del propietario comprador, así como el de la STC 21/2019, de 14 de febrero, en cuyo fundamento jurídico 6 se declaró la constitucionalidad de una norma legal de la Comunidad Autónoma de Aragón en la que se preveía la suspensión de los lanzamientos en procedimientos de ejecución hipotecaria o de desahucio, en supuestos de especial vulnerabilidad, hasta que la administración ofreciera una alternativa habitacional digna. Si ese fuera el caso, la disposición carecería de naturaleza procesal, pues, como dijimos en el fundamento jurídico 5 b) de la STC 80/2018, el precepto de la Ley de la Comunidad Valenciana 2/2017 que allí se enjuiciaba no introducía innovación o especialidad procesal alguna en el procedimiento judicial de ejecución hipotecaria, “toda vez que limita su objeto al establecimiento de mecanismos de protección de determinadas situaciones de necesidad, sin alterar la normativa procesal”, y “no introduce ningún mandato dirigido al juez de la ejecución, ni altera tampoco la secuencia o la tramitación propia del proceso ejecutivo, que puede seguir su curso sin verse afectada por lo preceptuado en la norma”. Y, en el supuesto analizado en la STC 21/2019, consideramos que no infringía el art. 149.1.6 CE, “puesto que configura un mecanismo sustantivo de protección de determinadas situaciones de especial necesidad [SSTC 80/2018, FJ 5 b) y 5/2019, FJ 4], vinculado a las actuaciones que debe desplegar la administración para ofrecer una alternativa habitacional, a través de alguno de los instrumentos previstos en la Ley 10/2016, todo ello con base en las competencias autonómicas en materia de vivienda”.

El carácter procesal del apartado 2 de la disposición resulta innegable —y así lo reconoce la letrada del Parlamento de Cataluña—, tal y como se desprende del tenor de su primer inciso, según el cual, “[l]os procedimientos iniciados en los que no se haya acreditado la formulación de la oferta de alquiler social deben interrumpirse para que la oferta pueda formularse y acreditarse”. De la misma forma, no ofrece ningún género de duda que el contenido del apartado 3 de la disposición adicional primera carece por completo de

naturaleza procesal, ya que se refiere a la duración que deben tener, en general, los contratos de alquiler social obligatorio, que se suscriban de acuerdo con la Ley 24/2015, y no solo los previstos en la propia disposición adicional primera; duración que se remite a la legislación de arrendamientos urbanos, y que, en último término, se hace depender de si el titular de la vivienda es una persona física o una persona jurídica. Por tanto, este último apartado queda excluido de la queja relativa a la vulneración del art. 149.1.6 CE.

La duda se plantea en cuanto al apartado primero de la disposición adicional. Para dar respuesta a este interrogante, hemos de remitirnos a las consideraciones efectuadas en la misma línea en el fundamento jurídico 4 a) de la STC 28/2022, de 24 de febrero, en la que examinamos la constitucionalidad de una redacción prácticamente igual del primer párrafo del apartado 1 de esta disposición adicional primera de la Ley 24/2015, introducida por el artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la covid-19. Conectando el precepto con el conjunto del art. 5, al que hacía explícita referencia, afirmamos que “no se limita a establecer una obligación verificable por la administración, sino que atribuye al cumplimiento o incumplimiento de lo ordenado unos efectos que trascienden al plano procesal, ya que un precepto concreto, el apartado 3 de ese artículo 5 recién transcrito, dispone que solo ‘una vez’ cumplida esa obligación ‘el demandante podrá iniciar el procedimiento judicial’”, de donde dedujimos que se trataba de una norma procesal dirigida a los jueces.

Bien es cierto que, en este caso, el apartado 1 de la disposición adicional primera (en la redacción dada por el art. 12 de la Ley 1/2022) restringe su referencia al art. 5.2, y que el apartado 3 del mismo art. 5 fue declarado inconstitucional en el fundamento jurídico 5 a) de la STC 57/2022, de 7 de abril, por establecer un requisito que condicionaba el acceso al proceso. Pero no lo es menos que el citado art. 5.2 impone la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social “antes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de alquiler”, y que el apartado 2 de la misma disposición adicional, cuyo carácter procesal no ha sido puesto en duda por la letrada del Parlamento de Cataluña, obliga a interrumpir los procedimientos judiciales en los que no se haya acreditado la formulación de la oferta de alquiler social, estableciendo, incluso, un trámite, a sustanciar

dentro del proceso judicial, para que se formule la propuesta de alquiler social, de suerte que, si no se acredita su formulación o existe discrepancia entre las partes “[u]na vez se hayan efectuado alegaciones o haya transcurrido el plazo concedido”, el juzgado debe dar traslado de la situación a la administración competente, con la información que indica la norma. La consideración conjunta de ambos apartados conduce a la conclusión de que la regla del apartado 1 exige satisfacer una obligación previa que condiciona el acceso a la vía procesal, cuyo cumplimiento ha de constatar el órgano judicial, y que puede supeditar el desarrollo del procedimiento. Por tanto, queda sujeto —al igual que el apartado 2— a las determinaciones del art. 149.1.6 CE, y a la doctrina de este tribunal sobre dicho precepto que se ha expuesto anteriormente.

(iii) El último precepto al que se achaca la vulneración del art. 149.1.6 CE es la disposición transitoria de la Ley 1/2022, que extiende las obligaciones de ofrecer y renovar un alquiler social a que se refieren la disposición adicional primera y el art. 10 de la Ley 24/2015 en caso de que los correspondientes procedimientos judiciales se hayan iniciado antes de la entrada en vigor de la ley y todavía estén en tramitación. En la medida en que hemos considerado que la obligación regulada en los apartados 1 y 2 de la disposición adicional primera pertenece al ámbito procesal y queda sujeta a los límites del art. 149.1.6 CE, su extensión a procedimientos judiciales que estén en tramitación antes de la entrada en vigor de la Ley 1/2022 debe recibir la misma consideración.

En el caso de la obligación de renovar el contrato a que se refiere el art. 10, lo cierto es que este precepto no contiene regla procesal alguna, como ya se ha observado anteriormente, y la disposición transitoria en examen tampoco determina que esa obligación tenga incidencia directa sobre el procedimiento judicial que se encuentre en trámite, alterando su normal desarrollo, ni se refiere a la forma en que habría de introducirse esa exigencia en su curso, a diferencia de lo que ocurre en el supuesto del apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015. No hay, en suma, regla alguna dirigida al juez que esté conociendo del procedimiento de que se trate para que introduzca ese extremo en el debate o adopte las decisiones oportunas dirigidas a que esa obligación pueda hacerse efectiva. No cabe apreciar, por tanto, que la regla de la disposición transitoria quede sometida a las previsiones del art. 149.1.6 CE en lo que se refiere a la renovación prevista en el art. 10 de la Ley 24/2015.

d) Una vez que se ha precisado qué concretas normas quedan sujetas a los límites del art. 149.1.6 CE, podemos proceder ya a discernir si los respetan o no.

En primer lugar, hemos de indicar que, en este caso, el legislador autonómico guarda silencio sobre las modificaciones que introducen los arts. 1.3 [en el art. 5.2 f) de la Ley 18/2007] y 12 (que añade la disposición adicional primera a la Ley 24/2015), y sobre la regla de la disposición transitoria de la Ley 1/2022. La abogada de la Generalitat niega que se trate de normas procesales, y la representación del Parlamento de Cataluña sostiene igual postura, salvo en lo que se refiere al apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015 que, según afirma, introduce una necesidad procesal dirigida a garantizar que no se incumpla la obligación establecida en el art. 5.2 de dicha ley, por lo que se justifica la conexión directa requerida por nuestra doctrina entre la normativa sustantiva y la especialidad procesal introducida y el objeto de la norma.

De acuerdo con la doctrina antes recogida sobre la previsión del inciso final del art. 149.1.6 CE, el alcance de la competencia autonómica en materia procesal es de orden limitado y tiene un carácter restrictivo, estando circunscrita a las “necesarias especialidades” que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas, entendida dicha expresión en el sentido de que “solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma”. De este modo, “[n]o cabe interpretar esta salvedad competencial de modo tal que quede vacía de contenido la competencia general en materia de legislación procesal atribuida al Estado” [STC 13/2019, FJ 2 b)].

En este caso, se puede advertir que lo que configuran las reglas que son aquí objeto de impugnación es una norma que condiciona el acceso al proceso, pues se impone a los propietarios de viviendas que pretendan ejercer determinadas acciones judiciales el cumplimiento de una obligación con carácter previo a ese ejercicio, al igual que en los supuestos enjuiciados en la STC 28/2022, de 24 de febrero, FJ 5, y en la STC 57/2022, de 7 de

abril, FJ 5 a). En la primera de ellas se examinaba la impugnación del apartado 1 bis de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, en la redacción dada por el apartado segundo del artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la covid-19, que disponía la interrupción de los procedimientos iniciados en los que no se hubiese acreditado la formulación de una propuesta de alquiler social, regla de igual tenor a la del apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015 (añadida por el art. 12 de la Ley 1/2022). Y en la STC 57/2022 se abordaba la cuestión relativa a la constitucionalidad del art. 5.3 de la Ley 24/2015, según la redacción que le dio el art. 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda, que autorizaba al demandante a iniciar el procedimiento judicial una vez que se hubiese formulado la oferta de alquiler social, si los afectados la rechazaran, y a través de una demanda acompañada necesariamente de la documentación que acreditara que se había formulado la oferta de alquiler social.

En relación con ambos supuestos indicamos que, atendiendo al canon de “conexión directa” o vínculo “necesario” o “inevitable”, hemos admitido, “la regulación de motivos de casación distintos de los previstos en la Ley de enjuiciamiento civil atendidas las características singulares de las instituciones de Derecho civil foral o especial de la comunidad autónoma, su escasa cuantía y carácter consuetudinario que impedirían en otro caso su acceso a la casación conforme a las normas generales (STC 47/2004, de 25 de marzo), pero no el empleo instrumental del Derecho procesal para la protección de derechos reconocidos por las comunidades autónomas, por ejemplo mediante el reconocimiento de una acción pública en materia de vivienda [STC 80/2018, FJ 5 a)], declarando inembargables determinadas ayudas concedidas por ellas (STC 2/2018, de 11 de enero) o erigiendo el cumplimiento de obligaciones impuestas por leyes autonómicas en requisito o presupuesto para el acceso al proceso (SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 7, y 5/2019, de 17 de enero, FJ 5, ambas en materia de vivienda). Tal y como se desprende de nuestra doctrina antes aludida, si así no se entendiera, resultaría subvertido por entero el sistema de distribución de competencias en materia procesal, pues bastaría a las comunidades autónomas con aprobar

una norma cualquiera dentro de su acervo competencial para trasladar esta obligación a las leyes procesales que el art. 149.1.6 CE quiere comunes y ‘uniformes’ (STC 92/2013, de 22 de abril, FJ 4, citando sentencias anteriores) con las únicas excepciones que puedan considerarse ‘necesarias’, no simplemente convenientes. Como hemos dicho (véase supra fundamento jurídico 3), el art. 149.1.6 no permite a las comunidades autónomas ‘innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen’ [STC 13/2019, FJ 2 b), recopilando jurisprudencia anterior]. En fin, la competencia autonómica en materia de vivienda permite a la comunidad autónoma desarrollar la actividad a que se refiere el art. 137.1 de su Estatuto (establecer condiciones sobre su calidad y habitabilidad, planificarla e inspeccionarla, fomentarla o promoverla) pero no establecer un requisito de acceso al proceso no previsto por el legislador estatal” [SSTC 28/2022, FJ 5, y 57/2022, FJ 5 a)].

Las anteriores consideraciones son trasladables a este supuesto.

Por consiguiente, en atención a la doctrina antes expuesta sobre la previsión del inciso final del art. 149.1.6 CE, que limita el alcance de la competencia autonómica en materia procesal, asignándole un carácter restrictivo, en cuanto podría vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, debemos estimar la queja articulada en el recurso de inconstitucionalidad, por lo que procede concluir que el art. 1.3 de la Ley 1/2022, que da nueva redacción a la letra f) del art. 5.2 de la Ley 18/2007, los apartados 1 y 2 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, en la redacción dada por el art. 12 de la Ley 1/2022, y la disposición transitoria de esta última, en lo que se refiere a la extensión de la obligación de ofrecer un alquiler social de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015 a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley 1/2022 y que se encuentren en tramitación, infringen el art. 149.1.6 CE, y deben, por ello, ser declarados inconstitucionales y nulos.

Podría suscitarse la duda de si, en el caso del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, el restablecimiento del orden constitucional de competencias quedaría satisfecho limitando aquella declaración de inconstitucionalidad a su párrafo primero. Sin embargo, por su estrecha conexión, ha de considerarse el conjunto del apartado

como un todo, de suerte que el resto de sus determinaciones carecen de autonomía al margen de aquel párrafo, ya que identifican en las letras a), b) y c) las acciones antes de cuyo ejercicio resulta exigible la formulación de la propuesta de alquiler social, así como los requisitos que han de concurrir en cada una de ellas como determinantes del nacimiento de esa obligación.

Con esta declaración de inconstitucionalidad, que supone la expulsión del ordenamiento jurídico de los preceptos referidos, pierde objeto el resto de las quejas articuladas contra ellos.

C) La otra queja de índole competencial que se formula contra los arts. 1.3, 11 y 12 y la disposición transitoria de la Ley 1/2022 denuncia la vulneración de la competencia estatal exclusiva sobre bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE), puesto que integrarían elementos esenciales que forman parte de esas bases los aspectos regulados en tales preceptos, referidos a la ampliación de los supuestos en los que los propietarios de viviendas están obligados a celebrar un contrato de alquiler social, y a la extensión de su plazo de duración, agravando las consecuencias de su incumplimiento. En definitiva, las normas impugnadas regularían cuestiones que pertenecen al núcleo esencial de las obligaciones contractuales, incardinándose en el ámbito del Derecho civil referido al contrato de arrendamiento, sin que encuentren encaje en la competencia autonómica sobre vivienda.

La abogada de la Generalitat opone que la regulación discutida encaja en la materia de vivienda y no en el Derecho civil. Defiende que la propuesta de alquiler social no constituye un contrato de arrendamiento regido por la Ley de arrendamientos urbanos, sino un contrato derivado de una obligación que impone la normativa administrativa sobre vivienda, en beneficio de personas que se encuentran en situación de emergencia social. Se regula la vertiente institucional del derecho de propiedad para proteger los intereses de colectivos vulnerables, y, en todo caso, la ampliación del plazo de vigencia de la propuesta de alquiler social es coherente con la reforma introducida en la Ley de arrendamientos urbanos por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. También niega la vulneración de la competencia del art. 149.1.8 CE la letrada del Parlamento de Cataluña, que sitúa las medidas contenidas en los preceptos impugnados en el

ámbito de la competencia de vivienda del art. 137 EAC, a pesar de que las normas regulen aspectos de la propiedad urbana que incidan en facultades propias de las relaciones entre privados. Señala que, en cualquier caso, se establece una ampliación de supuestos, por lo que no se discute la obligación de ofrecer un alquiler social, que ya se encontraba prevista en la Ley 24/2015, y, además, tiene unos destinatarios determinados y se aplica proporcionalmente, por lo que no alcanza a vaciar de contenido el derecho de propiedad en cuanto a su utilidad económica.

Antes de entrar a examinar esta queja, hemos de precisar el alcance de nuestro enjuiciamiento. Dado que en el apartado anterior se declararon inconstitucionales y nulos el art. 1.3 [que da nueva redacción a la letra f) del art. 5.2 de la Ley 18/2007], los apartados 1 y 2 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, en la redacción dada por el art. 12, así como la disposición transitoria de la Ley 1/2022, en la parte en que extiende lo previsto en aquellos dos apartados de la disposición adicional primera a procedimientos judiciales en tramitación a la entrada en vigor de la ley, hemos de limitarnos a verificar si los arts. 11 y 12 (en la parte que permanece vigente), así como la disposición transitoria, en cuanto se relaciona con el art. 11, respetan o no la competencia estatal sobre bases de las obligaciones contractuales.

a) En la medida en que lo que se plantea es una impugnación de índole competencial, la primera operación que debemos realizar es determinar la materia objeto de la regulación contenida en las normas discutidas, para poder examinar, a continuación, la distribución competencial existente en esa materia. A tal efecto, hemos de partir de lo dispuesto en los preceptos impugnados que, aunque se vinculan por los recurrentes a la obligación de celebrar un contrato de alquiler social, tienen contenidos diversos. La Ley 1/2022 no incluye ninguna previsión en su articulado en cuanto al título competencial que la ampara, si bien en su preámbulo se mencionan las competencias exclusivas del art. 137 EAC, en materia de vivienda, y del art. 123 EAC, en materia de consumo. De la misma forma, las representaciones autonómicas han defendido que los preceptos impugnados se han dictado al amparo del art. 137 EAC, por el que se atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de vivienda.

Para efectuar tal encuadre competencial, debemos atender al carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, del contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso [por todas, STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 6 e)], tarea en la que este tribunal no se encuentra vinculado por las incardinaciones competenciales contenidas en las normas sometidas a su enjuiciamiento (STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 4), ni tampoco por “el encuadramiento competencial que realicen las partes en el proceso” (por todas, STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 10).

Al igual que en el supuesto examinado en la STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4, es innegable que la regulación aquí discutida se proyecta sobre el ámbito de la vivienda, más concretamente sobre su destino habitacional y sobre el régimen del alquiler o arrendamiento de que ha de ser objeto la misma bajo ciertos presupuestos en situaciones de vulnerabilidad habitacional. Como allí dijimos, “la vivienda ‘no constituye un título competencial autónomo’ (por todas, STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3), sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda (‘económica’ y ‘social’, STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2)”. Por una parte, “la vivienda, cuya protección se configura como un principio rector de la política social y económica en el art. 47 CE, constituye, especialmente en el caso de la vivienda habitacional, el soporte y marco imprescindible para el ejercicio de varios derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Entre ellos se encuentran señaladamente los derechos a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE)”. Por otra, “la vivienda constituye un importante activo patrimonial y, por ende, el objeto de un sector del mercado —el mercado inmobiliario—, lo cual le otorga una innegable relevancia desde la perspectiva de la actividad económica, el mercado único y la regulación del tráfico patrimonial privado” [STC 37/2022, FJ 4 a)].

Dicho esto, si analizamos el contenido de los preceptos a los que se achaca la vulneración del art. 149.1.8 CE, comprobamos, en primer lugar, que, pese a las innegables conexiones con el derecho a la vivienda, su contenido no se puede encuadrar de manera

primordial en esta materia a efectos competenciales. De un lado, porque la competencia exclusiva a la que alude el art. 137 EAC tiene por objeto fundamental, tal como pone de manifiesto el tenor del propio precepto estatutario, el desarrollo de políticas públicas en materia de vivienda, centradas en la actividad administrativa de ordenación y fomento del sector [STC 37/2022, FJ 4 a)]. Y, de otro, porque se aprecia que la finalidad que el legislador autonómico persigue a la hora de incidir sobre la propiedad inmobiliaria se lleva a cabo a través de la regulación de dos elementos que afectan de manera esencial a la relación contractual civil de carácter arrendaticio (“alquiler social”): por una parte, su duración, y, por otra, su renovación, una vez cumplido el plazo inicialmente dispuesto. En efecto, el apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, en la redacción dada por el art. 12 de la Ley 1/2022, prevé que la duración mínima del contrato de alquiler social obligatorio será la establecida en la legislación de arrendamientos urbanos y, en todo caso, de cinco años si se trata de personas físicas y de siete si son personas jurídicas. Y el art. 10 de la Ley 24/2015, introducido ex novo por la Ley 1/2022, reconoce el derecho de las personas o unidades familiares que disfrutan de contratos de alquiler social a formalizar un nuevo contrato, llegada la finalización de su plazo, por una única vez, siempre que acrediten que siguen cumpliendo los requisitos de exclusión residencial del art. 5.7, a cuyo efecto, el titular de la vivienda debe requerirles, con una antelación de al menos cuatro meses antes de la expiración del contrato, para que presenten la documentación acreditativa. Por consiguiente, se trata de normas que afectan a sendos aspectos de la relación contractual arrendaticia, por lo que tienen una naturaleza eminentemente civil, de manera que su contenido ha de analizarse atendiendo a la doctrina constitucional relativa a la distribución de competencias en este ámbito.

b) La Constitución atribuye al Estado en el art. 149.1.8 toda la competencia en materia de legislación civil, si bien dejando a salvo la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan conservar, modificar y desarrollar su Derecho civil especial o foral, allí donde lo haya, como ocurre con Cataluña, que cuenta con competencia en materia de Derecho civil, con la excepción de las materias que el art. 149.1.8 CE atribuye en todo caso al Estado (art. 129 EAC). Estas últimas materias son aquellas que, según ha entendido el constituyente, reclaman una legislación uniforme, y, por esa razón, queda reservada al Estado de manera exclusiva su regulación. “El sentido de esta segunda reserva competencial en favor del legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente

ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno” [STC 156/1993, de 6 de mayo, FJ 1 a)]. Entre esas materias que se reservan en exclusiva al legislador estatal se encuentran las bases de las obligaciones contractuales, que es el título que se considera vulnerado en el recurso por la regulación en examen. Así pues, para resolver esta queja hemos de proceder a la exposición de los aspectos principales de nuestra doctrina en cuanto al alcance de la competencia estatal sobre las bases de las obligaciones contractuales, cuya síntesis puede ser determinada a partir de las SSTC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 6, y 157/2021, de 16 de septiembre, FJ 9 c).

(i) Se trata de una competencia material compartida entre el Estado y las comunidades autónomas que cuenten con Derecho civil foral o especial propio, que les permita el desarrollo de su legislación contractual, siempre que lo efectúen dentro de los límites marcados como bases por la legislación estatal. Por tanto, la cuestión se sitúa, en lo que debe entenderse por básico en materia civil contractual, pues no lo es todo el Derecho contractual, “sino que solo lo serán aquellas reglas que contengan los elementos esenciales que garanticen un régimen contractual común para todos los ciudadanos”.

(ii) Con fundamento en la consolidada doctrina acerca del carácter formal y material de las bases [por todas, SSTC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, y 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4 b)], este tribunal ha considerado que “dentro de la competencia estatal sobre la contratación entre privados, tienen cobijo las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de los contratos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de este sector (mutatis mutandis, STC 95/1986, de 10 de julio, FJ 4) y por este motivo, la competencia estatal de las ‘bases de las obligaciones contractuales’ del art. 149.1.8 CE debe ser entendida como una garantía estructural del mercado único y supone un límite en sí —un límite directo desde la Constitución— a la diversidad regulatoria que pueden introducir los legisladores autonómicos”. Ahora bien, hay que atender rigurosamente al sentido que de la noción “bases de las obligaciones contractuales” se infiere del art. 149.1.8 CE, pues este “atribuye al Estado la competencia para establecer los criterios de ordenación general del sector de la contratación privada en aquellos territorios autonómicos que cuenten con legislación propia, pero no le permite regular pormenorizadamente aspectos materiales

concretos de estas obligaciones, pues tal regulación menoscabaría las competencias de las comunidades autónomas que tengan un Derecho civil foral o especial propio”.

(iii) Partiendo de la idea de que existe una situación de concurrencia de competencias estatal y autonómica sobre la legislación civil contractual, “el carácter básico de la normativa estatal determinará que la norma autonómica haya de ajustarse a los límites establecidos por esta regulación, pues si no la respeta se vulnerará de modo mediato el art. 149.1.8 CE. Por ello, para enjuiciar si los preceptos autonómicos impugnados resultan contrarios al orden constitucional de distribución de competencias es preciso contrastar si la normativa autonómica es acorde con la legislación básica estatal”.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con la doctrina de este tribunal, la definición de lo básico ha de permitir a las comunidades autónomas su desarrollo a través de la consecución de opciones legislativas propias, de forma que la legislación básica no agote completamente la materia (SSTC 32/1981, de 28 de julio; 1/1982, de 28 de enero, y 5/1982, de 8 de febrero).

(iv) No obstante, el legislador estatal no ha llevado a cabo una concreción formal de lo que han de considerarse “bases de las obligaciones contractuales”, por lo que, “mientras esto sucede, las comunidades autónomas no pueden quedar obligadas a esperar el pronunciamiento específico del legislador estatal y pueden ejercer su competencia respetando los principios que se deriven de la Constitución Española y de la legislación existente”. En tanto se produce tal declaración formal de las bases de las obligaciones contractuales, estas obligaciones se encuentran reguladas en el Código civil estatal que es una norma preconstitucional, lo que obliga a inferir de la regulación que efectúa aquellas obligaciones que materialmente tienen esta naturaleza.

Para llevar a cabo esa inferencia ha de partirse de la idea de que la necesidad de una mínima regulación uniforme en materia de contratos, al ser el contrato un instrumento jurídico al servicio de la economía, “ha de orientarse al cumplimiento de los principios de unidad de mercado y libre circulación de personas y bienes (art. 139 CE), solidaridad y equilibrio económico (arts. 2 y 138 CE) y planificación general de la actividad económica (art. 131 CE).

Todas estas normas constitucionales persiguen la ordenación general del orden público económico y son reglas esenciales en el orden jurídico global al ser las normas que determinan la estructura y el sistema económico de la sociedad”. De ahí que “en materia contractual solo deba considerarse normativa básica aquellas reglas que incidan directamente en la organización económica, en las relaciones inter partes y en la economía interna de los contratos, comprobando, por ejemplo, si se respetan directrices básicas tales como el principio de la iniciativa privada y la libertad de contratación, la conmutatividad del comercio jurídico, la buena fe en las relaciones económicas, la seguridad del tráfico jurídico o si el tipo contractual se ajusta al esquema establecido en la norma estatal”.

(v) Hasta tanto el legislador estatal no se pronuncie sobre lo que debe entenderse como normativa contractual básica, la operación de inferencia de las bases de las obligaciones contractuales se ha de realizar mediante un examen de las normas recogidas en el Código civil de 1889, lo que no significa considerar que todas las normas contractuales contenidas en el libro IV del Código civil (CC) lo sean, pues en él se insertan tanto reglas optativas dirigidas a la resolución de problemas concretos, como otras que fijan los perfiles, esquemas o estructuras de cada uno de los tipos contractuales y de los principios generales en los que se inspiran. Por consiguiente, “hay que entender que cuando el art. 149.1.8 CE hace referencia a la competencia exclusiva del Estado para dictar las bases de las obligaciones contractuales está aludiendo al núcleo esencial de la estructura de los contratos y a los principios que deben informar su regulación, pero no puede considerarse que el libro IV [del Código civil] contenga una regulación que impida a las comunidades autónomas con competencias en esta materia que puedan dictar regulación alguna’. Las ‘bases de las obligaciones contractuales’ a las que se refiere el art. 149.1.8 CE no constituyen el punto de partida abierto al desarrollo de las comunidades autónomas, sino que, por el contrario, son exclusivamente un límite a la actividad legislativa de estas. La razón de tal afirmación es clara: la finalidad de la reserva estatal en materia de Derecho de contratos estriba en la necesidad de garantizar un común denominador en los principios que deben regir las obligaciones contractuales, lo que se logra cuando las categorías generales son las mismas en todo el territorio nacional”.

(vi) Aunque el legislador civil estatal no haya concretado lo que ha de entenderse por legislación básica en materia de contratos, “puede considerarse como tal la comprendida en

los principios desarrollados en los títulos I y II del libro IV CC (arts. 1088 a 1314), especialmente las normas relativas a las fuentes de las obligaciones (art. 1089 y ss. CC), a la fuerza vinculante del contrato (art. 1091 CC) y las que regulan sus elementos esenciales y efectos (arts. 1254 a 1280 CC). Con el mismo carácter básico deben tomarse los principios materiales que se extraen de estas normas tales como la autonomía de la voluntad, la prevalencia del principio espiritualista en la perfección del contrato, la eficacia obligacional del contrato en relación con los modos de traslación del dominio; la obligatoriedad del contrato, la buena fe contractual, el sistema de responsabilidad por incumplimiento, la responsabilidad universal del deudor, los requisitos de la validez y eficacia del contrato o la defensa de los consumidores”. En definitiva, “cuando el art. 149.1.8 CE reserva al Estado la fijación de las bases de las obligaciones contractuales no se la otorga para regular concreta y detalladamente un determinado tipo contractual, sino para dictar aquellas normas que sean esenciales para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica lógica interna, auspiciada por los mismos principios materiales e igual para todos los agentes económicos en todo el territorio nacional”. La consecuencia es que las bases “deben referirse con carácter general y común a todos los contratos o categorías amplias de los mismos (STC 71/1982, de 30 de noviembre) y no pueden comprender la regulación de cada tipo contractual, salvo en la parte y medida que esta suponga una concreción complementaria de las reglas generales o generalizables a la clase a que por su naturaleza jurídica pertenece y, en todo caso, deben quedar opciones diversas para que el legislador autonómico pueda ejercitar su competencia”.

c) Una vez expuesta la doctrina constitucional sobre la competencia estatal en relación con las bases de las obligaciones contractuales, hemos de determinar si la regulación de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022 que aquí ha sido puesta en tela de juicio se atiene a los límites fijados en la reserva del art. 149.1.8 CE, que ordena, en todo caso, su adecuación a la legislación estatal.

En el enjuiciamiento de los tres preceptos que se examinan debemos partir de una consideración básica: todos ellos se refieren a un contrato denominado “alquiler social”, que determinados propietarios de viviendas especificados en el art. 5.2 de la Ley 24/2015 (personas jurídicas que sean grandes tenedores o que hayan adquirido posteriormente al 30 de

abril de 2008 viviendas que sean, en primera o en ulteriores transmisiones, provenientes de ejecuciones hipotecarias, provenientes de acuerdos de compensación de deudas o de dación en pago o provenientes de compraventas que tengan como causa la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario), deben ofrecer antes de promover acciones judiciales de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago del alquiler. Es decir, nos encontramos ante un contrato peculiar, que viene impuesto a aquellos propietarios de manera forzosa, prescindiendo de su voluntad e, incluso, bajo apercibimiento de importantes sanciones pecuniarias, en virtud de una decisión del legislador, y como consecuencia de la cual resultan vinculados a personas o unidades familiares en situación de exclusión residencial a través de una relación jurídica asimilable a la nacida de un contrato, en la que todo el contenido contractual viene predeterminado por disposición legal. Falta, por tanto, el elemento esencial del consentimiento de los contratantes para que pueda hablarse de la existencia de un contrato (art. 1261.1 CC), hallándonos, más bien, ante un supuesto de unas relaciones jurídicas privadas (ya que ambas partes en la relación son sujetos privados) constituidas de manera forzosa y heterónoma.

No podemos ignorar que el Derecho contractual se encuentra presidido por el principio dispositivo, como así se desprende de nuestro ordenamiento jurídico, en el que la regulación de los contratos se asienta en la libertad de las partes, a cuyos acuerdos se dispensa la debida tutela jurídica, evitando, en línea de principio, las intromisiones que vayan más allá de las que se encuentren estrictamente justificadas para la salvaguarda de derechos, libertades, intereses o políticas que exijan la protección del legislador. Como se señaló en el fundamento jurídico 6 de la STC 132/2019, ya mencionada, “[e]l fundamento mismo de la institución del contrato se encuentra ante todo en el principio general de libertad que se deduce del art. 10 CE, al consagrar el principio de la dignidad de la persona y del libre desarrollo de la personalidad, y del art. 1.1 CE, que encuentra necesariamente su reflejo en el ámbito económico. Por ello, esta institución encuentra también fundamento constitucional en el art. 38 CE, por el que se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, lo que supone innegablemente la libertad de iniciativa privada en el campo económico y la libertad de los particulares de constituirse en agentes económicos mediante la contratación”. Y añadimos que la regulación de las relaciones contractuales entre privados contenida en el Código civil “contempla como regla básica la autonomía de la voluntad y la libertad de pactos (art. 1255

CC), no impone un régimen jurídico cerrado para cada tipo contractual, y, si bien reconoce margen al legislador para adoptar medidas que puedan proscribir determinados comportamientos, vetar concretos tipos contractuales o establecer regímenes imperativos en otros, siempre está sujeto a la posibilidad de un enjuiciamiento constitucional de tales normas imperativas, en garantía de la libertad individual y de empresa a las que nos hemos referido”. Ello implica que el legislador autonómico, en ejercicio de sus competencias, ha de respetar el principio dispositivo que rige las relaciones contractuales entre particulares.

Bien es cierto que uno de los ámbitos en los que se ha manifestado en mayor medida la intervención del legislador ha sido el de los arrendamientos urbanos, con el fin de acomodar su régimen a las coyunturas económicas, a las necesidades del mercado y a las exigencias sociales, incidiendo en aspectos tales como su duración (imponiéndose desde el Real Decreto de 21 de junio de 1920 la prórroga forzosa de los arrendamientos, que fue mantenida hasta su supresión en el Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, e incluyéndose de nuevo, con modulaciones, a partir de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, con objeto de alcanzar un plazo mínimo en la duración de los arrendamientos), o como el precio, mediante el establecimiento de limitaciones al incremento de la renta. La normativa sobre arrendamientos urbanos llegó incluso a autorizar al Gobierno, en el apartado 23 de la base transitoria de la Ley de arrendamientos urbanos de 31 de diciembre de 1946, para que, atendidas las circunstancias, pudiera disponer por decreto la adopción en todo o en parte del territorio nacional del alquiler social obligatorio de viviendas deshabitadas, por decisión del gobernador civil, y del desahucio por necesidad social de viviendas ocupadas que se encontraran habitualmente deshabitadas, en virtud de resolución judicial adoptada a instancia del Ministerio Fiscal; autorización que fue mantenida en la disposición adicional segunda de la Ley de arrendamientos urbanos de 1956 (texto articulado aprobado por Decreto de 13 de abril de 1956), y, por última vez, en la disposición adicional segunda del texto refundido de la Ley de arrendamientos urbanos aprobado por Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre. Se trataba, como ya hemos dicho, de contratos impuestos y no, por tanto, de verdaderos contratos, porque no existía un acuerdo de voluntades entre las partes. Pero esa posibilidad desaparece en la regulación de los arrendamientos urbanos posterior a la Constitución de 1978, en la que se respeta, ante todo, la libertad de contratación, y se reconoce la libertad de pactos (en el marco del título II de la Ley), si bien condicionada por ciertas normas imperativas establecidas en los

títulos I y IV LAU en garantía, por una parte, de los elementos identificadores de la esencia del contrato, y, por otra, del equilibrio entre las posiciones de las partes arrendadora y arrendataria.

Ya hemos indicado anteriormente, al exponer la doctrina jurisprudencial sobre la competencia del art. 149.1.8 CE, que la normativa básica dictada a su amparo se dirige, entre otros aspectos, a comprobar el respeto del principio de iniciativa privada y de libertad de contratación, y que recae, en suma, sobre el núcleo esencial de la estructura de los contratos y de los principios que deben informar su regulación. De manera que la introducción de limitaciones sobre estos extremos, que incidan sobre elementos tan nucleares como los principios de autonomía de la voluntad o la libertad de pactos, queda incluida dentro del ámbito de la competencia exclusiva del legislador estatal, y ha de estar plenamente justificada en intereses superiores. En particular, como se dijo en la STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4 c), corresponde en exclusiva al Estado, al amparo del art. 149.1.8 CE, la determinación y, en su caso, la modificación de las bases de las obligaciones contractuales al definir el régimen de la relación arrendaticia urbana, y, asimismo, “en uso del amplio margen de apreciación del que dispone para adoptar disposiciones en materia social y económica (STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6), le corresponde pronunciarse sobre la adecuación de las bases del derecho contractual a los principios rectores de la política económica y social y, en particular, al derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada consagrado por el art. 47 CE, en conexión con la función social de la propiedad privada reconocida por el art. 33.2 CE, introduciendo, en su caso, las modificaciones oportunas. Todo ello, sin perjuicio de las competencias autonómicas en la materia para desarrollar políticas de protección del derecho a la vivienda”.

(i) Pues bien, partiendo de las anteriores consideraciones, se puede afirmar que, desde el momento en que el art. 10 de la Ley 24/2015 (añadido por el art. 11 de la Ley 1/2022), está imponiendo al propietario de la vivienda la formalización de un nuevo contrato, una vez llegada su extinción por cumplimiento del plazo —si se siguen cumpliendo los requisitos de exclusión residencial establecidos en el art. 5.7—, está excluyendo todo atisbo de libertad de contratación y desvirtuando el principio de autonomía privada, ya que se despoja al propietario de la iniciativa o decisión libre para concertar ese nuevo contrato, que le viene

impuesto por una previsión legal que dará origen a la nueva relación contractual, sujeta, además, a unas condiciones predeterminadas legalmente. Eso provoca la alteración de la naturaleza del contrato de arrendamiento urbano, cuya esencia desaparece en virtud de la previsión autonómica, al privar al propietario de toda capacidad de disposición.

Ciertamente, la Comunidad Autónoma de Cataluña cuenta con competencias en materia de Derecho civil (art. 129 EAC), lo que le permitiría, en principio, el establecimiento de normas sobre el contrato de arrendamiento, siempre y cuando no altere su naturaleza ni sus elementos identificadores y nucleares, cuya determinación corresponde a la exclusiva competencia estatal ex 149.1.8 CE, como una garantía estructural del mercado único, y que suponen un límite —derivado directamente de la Constitución— a la diversidad regulatoria que pueden introducir los legisladores autonómicos [STC 157/2021, de 16 de septiembre, FJ 9 c)], que han de quedar sujetos a las normas básicas estatales que sean esenciales para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica lógica interna, auspiciada por los mismos principios materiales e igual para todos los agentes económicos en todo el territorio nacional (STC 132/2019, FJ 6).

Y, en este caso, es preciso contrastar la previsión autonómica con las normas que ha fijado el Estado, en ejercicio de la competencia que le asigna el art. 149.1.8 CE, en cuanto a la configuración del núcleo esencial de la estructura de los contratos y de los principios que deben informar su regulación, que ha de incluir, necesariamente, aquellas reglas que incidan en un aspecto tan principal de la ordenación de los contratos arrendaticios como es el de su duración, para coherenciarlo con el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), así como el derecho a la propiedad privada reconocido por el art. 33 CE y la función social que está llamada a cumplir. En este sentido, el art. 10.1 LAU, en la redacción dada por el art. 1.5 del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, ya preveía una prórroga tácita, para el caso de que, a la finalización del plazo de prórroga obligatoria del art. 9.1 LAU, las partes no hubiesen manifestado su voluntad de no renovarlo, prórroga que se extendía obligatoriamente por plazos anuales hasta un máximo de tres. Pero a esta prórroga se anteponía de manera decisiva la voluntad de ambas partes. La disposición final primera de la Ley 12/2023, que ha modificado el art. 10 LAU en su apartado 1, ha mantenido esta regla y ha añadido dos nuevas

previsiones. Por una parte, su apartado 2 contempla la posibilidad de aplicar, a solicitud del arrendatario, y una vez finalizado el período de prórroga obligatoria del art. 9.1 o de prórroga tácita del art. 10.1, una prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un período máximo de un año, bajo los mismos términos y condiciones en vigor. La solicitud de prórroga requerirá que el arrendatario acredite una situación de vulnerabilidad social y económica sobre la base de un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales de ámbito municipal o autonómico, y deberá ser aceptada obligatoriamente por el arrendador cuando sea un gran tenedor de vivienda, salvo que se hubiese suscrito entre las partes un nuevo contrato de arrendamiento. Por otra parte, respecto de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en los que el inmueble se ubique en una zona de mercado residencial tensionado y dentro del periodo de vigencia de la declaración de la referida zona conforme a la legislación estatal finalice el período de prórroga obligatoria del art. 9.1 o el de prórroga tácita del art. 10.1, puede prorrogarse de manera extraordinaria el contrato de arrendamiento por plazos anuales, por un periodo máximo de tres años, aplicándose los mismos términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. La solicitud de prórroga extraordinaria es obligatoria para el arrendador, salvo que las partes hayan fijado otros términos o condiciones o suscrito un nuevo contrato, o bien cuando el arrendador haya comunicado la necesidad de ocupar la vivienda arrendada cumpliendo las previsiones del art. 9.3 LAU.

Las anteriores previsiones introducidas en la Ley de arrendamientos urbanos por la disposición final primera de la Ley 12/2023 fueron declaradas conformes a la Constitución en la STC 79/2024, FJ 9 B), en la que no apreciamos que se invadieran las competencias autonómicas en materia de vivienda, pues no solo corresponde al Estado la competencia ex art. 149.1.8 CE para fijar legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda, o para, en su caso, determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales. Esta conclusión se extendió también al “elemento de la duración y prórrogas del contrato, que es tan nuclear en el arrendamiento de vivienda como la renta, y al que nuestra legislación histórica ha aplicado de diferentes formas la misma técnica de establecer modulaciones tuitivas sobre la libertad de

pactos. Hasta ahora, en la doctrina constitucional, estas medidas han sido analizadas en clave de contenido sustantivo y no competencial (STC 89/1994, de 17 de marzo), pero este tribunal no alberga dudas de que su determinación es cuestión que compete al legislador estatal ex art. 149.1.8 CE por ser, como la regulación de las reglas para la determinación de la renta, aspectos esenciales del régimen obligacional de los contratos de arrendamiento de viviendas que, en su condición de bases de las obligaciones contractuales, deben ser comunes y, por tanto, establecidas por el Estado”.

Y, en cuanto a los límites constitucionales de alcance material a que queda sujeto el legislador estatal al ejercer esa competencia, pusimos de manifiesto que “los preceptos de la disposición impugnada se limitan a establecer, en el régimen contractual del arrendamiento de viviendas, una modulación de la libertad de rentas (nuevos arts. 17.6 y 17.7 LAU) y de la duración del contrato (nueva redacción del art. 10 LAU) que se vinculan a la concurrencia de figuras que la Ley 12/2023 establece como claves en materia de vivienda (grandes tenedores y zonas tensionadas), así como las reglas para la aplicación temporal de estas medidas, que se hace depender a su vez de la aprobación del sistema de índices previsto en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler (primer apartado de la nueva disposición transitoria séptima LAU) [...] El hecho de que la aplicación de esas innovaciones a un contrato concreto se relacione con figuras propias de la función social del derecho de propiedad o del derecho a la vivienda, donde por cierto el Estado también tiene competencias para la determinación de las condiciones básicas que garanticen su ejercicio, no hace perder a estas medidas su naturaleza de legislación civil. Las autorreferencias exclusivas que esta normativa prevé, a la hora de remitirse a las circunstancias que determinarán la aplicación de las modulaciones, tampoco pueden considerarse invasivas de las competencias autonómicas, pues corresponde a las facultades del legislador determinar a qué desea vincular la aplicación del régimen que diseña. Que este dependa de que el arrendatario sea un gran tenedor o que la vivienda se encuentre en una zona declarada como de mercado residencial tensionado, en los exclusivos términos de la Ley 12/2023 y sin considerar eventuales figuras similares creadas por la legislación autonómica, en nada afecta a las competencias de las comunidades autónomas, que podrán seguir creando figuras análogas, a las que no les serán aplicables esas modulaciones por designio expreso del legislador estatal, que no impone por ello las suyas a las comunidades

autónomas”.

Pues bien, en la medida en que el art. 10 de la Ley 24/2015 (introducido por el art. 11 de la Ley 1/2022) no respeta los límites propios del contrato de arrendamiento urbano, que resultan de la configuración que se le da en la normativa estatal, imponiendo a su finalización la celebración de un nuevo contrato, en las condiciones que determina la propia ley, hay que concluir que excede de los límites que impone el art. 149.1.8 CE, por lo que incurre en vulneración de este último y debe ser declarado inconstitucional y nulo. Esta declaración ha de extenderse, igualmente, a la disposición transitoria de la Ley 1/2022, en la parte en que se refiere a la obligación de renovar un alquiler social en los términos del indicado art. 10.

(ii) En el caso del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015 (añadida por el art. 12 de la Ley 1/2022), nos encontramos con una regla sobre la duración de los contratos de alquiler social obligatorio que se suscriban de acuerdo con lo previsto en aquella ley (no solamente los contemplados en el apartado 1 de la misma disposición adicional), que se remite, en cuanto a su duración mínima, a la normativa vigente en materia de arrendamientos urbanos, sin que, en todo caso, pueda ser inferior a cinco años si el titular de la vivienda es una persona física, o a siete años si es una persona jurídica. Con la remisión a la normativa de arrendamientos urbanos podría quedar resuelta la tacha, si no fuera porque, a continuación, se condiciona esa remisión al determinar, “en cualquier caso” una duración mínima, lo que supone que, si la normativa sobre arrendamientos urbanos estableciera un período menor de duración, se aplicarían de manera preferente los plazos de duración del último inciso del apartado 3. Aunque, actualmente, tales plazos coinciden con los que establece el art. 9.1 LAU, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, lo cierto es que el precepto enjuiciado opera un desplazamiento de la normativa aprobada por el Estado en ejercicio de la competencia del art. 149.1.8 CE sobre bases de las obligaciones contractuales, que solo resultará de aplicación a estos contratos si los plazos que establezca son iguales o superiores a los del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, como ocurre en la actualidad. Pero la voluntad del legislador autonómico es la de otorgar carácter prevalente a la norma autonómica sobre la estatal, que resulta así relegada, lo que da lugar a un exceso competencial que determina la inconstitucionalidad y nulidad del precepto examinado,

declaración que se limita al inciso “y, en cualquier caso, no inferior a cinco años si el titular de la vivienda es una persona física y no inferior a siete años si es una persona jurídica”, que es el que produce el desplazamiento de la normativa estatal.

En consecuencia, se estima la queja relativa a la vulneración del art. 149.1.8 CE en cuanto al apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, añadida por el art. 12 de la Ley 1/2022, en los términos indicados.

6. Quejas sustantivas dirigidas contra los arts. 1.3, 11 y 12 y la disposición transitoria de la Ley 1/2022: desestimación

Como se expuso anteriormente, al margen de las tachas de índole competencial, la demanda también articula dos grupos de quejas de naturaleza sustantiva dirigidas contra los arts. 1.3, 11 y 12 y frente a la disposición transitoria de la Ley 1/2022. Una vez que han sido ya resueltas y estimadas en el fundamento anterior las impugnaciones competenciales que afectaban a los mismos preceptos, han perdido objeto las quejas de naturaleza sustantiva dirigidas contra ellos, subsistiendo únicamente en cuanto al primer inciso del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, introducida por el art. 12 de la Ley 1/2022. Por consiguiente, hemos de limitar el análisis de esas impugnaciones al mencionado inciso que, como ya se ha observado, establece la duración de los contratos de alquiler social regulados en la Ley 24/2015, por remisión a las determinaciones de la normativa vigente en materia de arrendamientos urbanos.

a) La primera de las impugnaciones sustantivas aparece formulada no de manera independiente, sino conectada con las quejas competenciales que denunciaban la vulneración de las competencias estatales del art. 149.1.6 y 8 CE, y se refiere a la infracción de los arts. 9.3, 10, 24 y 33 CE. Se afirma en el recurso que la obligación de ofrecer un alquiler social como requisito procesal previo para el ejercicio de determinadas acciones limita la libertad de contratación, la disponibilidad y la autonomía de la voluntad y su fundamento constitucional (art. 10 CE), condicionando además el acceso a la justicia del propietario, por las sanciones que el incumplimiento de esa obligación puede conllevar (art. 24 CE). Consideran los recurrentes que se trata de un requisito irrazonable, desproporcionado y generador de

inseguridad jurídica y arbitrariedad (art. 9.3 CE), y que tanto la obligación impuesta en el art. 12 como el establecimiento de la prórroga temporal del art. 11 impactan directamente sobre la vertiente subjetiva del derecho de propiedad (art. 33 CE), conllevando una pérdida económica que lo hace irreconocible. Sostienen que se trata de una expropiación sin indemnización en la medida que no se ofrece al propietario un precio justo, dado que el dueño recibe una renta injusta por “exigüísima”.

En relación con este último argumento general deben recordarse las limitaciones del presente enjuiciamiento de acuerdo con nuestra doctrina, ya expuesta en el fundamento jurídico 4 b) de la presente sentencia. La contrapartida económica que recibe la cesión que nos ocupa no es determinación de la Ley 1/2022, sino de la regulación previa de la Ley 24/2015, en concreto en su art. 5.7 a), que no ha sido modificado desde su aprobación, por lo que no puede entrarse ahora en ello, debiendo circunscribirse nuestro análisis al contenido de los preceptos impugnados de la Ley 1/2022 y las modificaciones que introducen directamente en las normas afectadas.

Respecto a ellos, como puede comprobarse, la queja sustantiva, que se encuentra subordinada en gran medida a las competenciales antes enjuiciadas, se centra en la ampliación de los supuestos en los que es obligatorio ofrecer un alquiler social (art. 12) y en el establecimiento de una prórroga temporal al finalizar ese alquiler social (art. 11), extremos que han sido ya declarados inconstitucionales en esta sentencia. Sin embargo, al margen de su inclusión en esa regulación del alquiler social, no se formula ninguna objeción en cuanto al concreto contenido del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015 (añadida por el art. 12 de la Ley 1/2022), que, por lo demás, y, una vez depurado el apartado con la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del último inciso efectuada en el fundamento anterior, se limita a remitirse a las previsiones de la normativa vigente en materia de arrendamientos urbanos. En consecuencia, la queja debe ser desestimada.

b) La otra queja de carácter sustantivo denuncia que la obligación de ofrecer un contrato de alquiler social a determinados inquilinos vulnera los arts. 10, 24, 38 y 118 CE porque: (i) se amplían los supuestos en que un propietario está obligado a ofrecer un contrato de alquiler social a su arrendatario, contraviniendo el principio de autonomía de la voluntad y

la libertad de empresa, y con imposición de unas duras condiciones; (ii) la extensión temporal del alquiler social supone una grave afectación del derecho de propiedad privada (art. 33 CE), pues durante ese tiempo la utilidad económica del dominio sobre la vivienda queda cercenada, ya que se le impone una suerte de prestación social al inquilino sin recibir una verdadera compensación ni un precio justo, con desplazamiento a los propietarios de la responsabilidades de los poderes públicos de Cataluña; (iii) la imposición de la obligación de ofertar un alquiler social como requisito procesal para la interposición de determinadas acciones ejecutivas o de desahucio infringe el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y el principio de plenitud jurisdiccional, al impedir que los propietarios puedan lograr ante los Tribunales la efectividad de una pretensión totalmente legítima; (iv) la obligación impuesta a los propietarios en el art. 12 y la disposición transitoria de la Ley 1/2022 está provocando una grave situación de inseguridad jurídica.

Al igual que en el supuesto precedente, las tachas se vinculan de manera esencial a la obligación de ofrecer un contrato de alquiler social y su renovación, una vez llegada su extinción, extremos que se contienen fundamentalmente en el art. 10 de la Ley 24/2015 (añadido por el art. 11 de la Ley 1/2022), en los apartados 1 y 2 de la disposición adicional primera de la misma ley (introducida por el art. 12 de la Ley 1/2022), y en la disposición transitoria de la Ley 1/2022, normas que ya han sido declaradas inconstitucionales en el fundamento jurídico anterior, por lo que las quejas habrían perdido su objeto.

Bien es cierto que los recurrentes se refieren en su fundamentación a la extensión temporal del alquiler social, pero sus argumentos se circunscriben, sustancialmente, a los lapsos de tiempo que fija el apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015 y a la renovación obligatoria que se contempla en su art. 10, que ya han sido declarados inconstitucionales y nulos. En todo caso, la tacha se plantea fundamentalmente por la obligación en sí que se impone a ciertos propietarios de ofrecer un alquiler social, y, además, la referencia al tiempo de duración se vincula a lo antieconómico que resulta para el propietario el mantenimiento de ese alquiler debido a que las condiciones económicas que se establecen en el art. 5.7 de la Ley 24/2015 no son justas, ya que se tienen en cuenta únicamente las circunstancias personales del arrendatario, sin tomar en consideración los factores atinentes a la vivienda. Es decir, una vez que se han declarado inconstitucionales el

art. 10 y los apartados 1 y 2, y el último inciso del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015 (introducidos, respectivamente, por los arts. 11 y 12 de la Ley 1/2022), el juicio de constitucionalidad del primer inciso del apartado 3 de dicha disposición adicional a que conduce el recurso pasaría por enjuiciar la constitucionalidad de las determinaciones de los apartados 2 y 7 a) del art. 5 de la Ley 24/2015, que se refieren, respectivamente, a la obligación de ofrecer un alquiler social antes de interponer determinadas demandas y a la fijación de la renta, preceptos que no son objeto de este procedimiento. Y, como ya se ha señalado anteriormente, la modificación de una ley no permite atacar por vía del recurso de inconstitucionalidad la parte que permanece con la redacción inicialmente aprobada cuando, como es el caso, ya han transcurrido más que sobradamente los plazos en los que el art. 33 LOTC permite su interposición [STC 83/2020, de 15 de julio, FJ 2 b)], lo que nos impide realizar la operación a la que obligaría el planteamiento de la demanda. En último término, no podemos dejar de constatar que, despojado el debate de esos aspectos que no cabe examinar aquí, el inciso inicial del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015 no es —como ya se expuso anteriormente— sino una remisión a las previsiones de la normativa vigente en materia de arrendamientos urbanos sobre la duración del arrendamiento, aprobadas por el Estado en ejercicio de la competencia del art. 149.1.8 CE, y cuya constitucionalidad tampoco es objeto de discusión en este procedimiento.

En consecuencia, debemos desestimar también esta queja sustantiva, en cuanto se refiere, estrictamente, al inciso inicial del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, añadida por el art. 12 de la Ley 1/2022.

7. Impugnación de los arts. 1.1 y 7 por vulneración del art. 25 CE: estimación parcial

A los arts. 1.1 y 7 de la Ley 1/2022 les imputa la demanda la vulneración del art. 25 CE por considerar que establecen un sistema de responsabilidad por hecho ajeno, ya que disponen que el nuevo adquirente de un inmueble se subrogará en la posición del anterior titular en cuanto al cómputo del plazo de dos años para que se considere que una vivienda se encuentra vacía y la administración pueda requerir que se proceda a ocuparla, así como desplegar las consiguientes facultades coercitivas y sancionadoras si se incumple el requerimiento. Afirman los recurrentes que se incumple el principio de responsabilidad o

culpabilidad, al asumir el adquirente las consecuencias del tiempo que el transmitente ha mantenido vacía la vivienda transmitida.

La abogada de la Generalitat alega que la regulación discutida tiene por objeto evitar la elusión de los objetivos de la ley a través de transmisiones de la propiedad entre personas jurídicas, y que no afecta a personas físicas. En todo caso, la actuación sancionadora solo se produciría tras el incumplimiento del previo requerimiento para la ocupación legal y efectiva de la vivienda, efectuado por la administración, ante el cual, puede justificar el adquirente los motivos del retraso en cumplir aquel objetivo. En la misma línea argumental, la letrada del Parlamento de Cataluña niega que los preceptos impugnados tengan naturaleza sancionadora, pues tratan de evitar que, por una pretendida personalización del cumplimiento de una obligación, se enerve una situación de incumplimiento asociada objetivamente al estado de la vivienda por la transmisión de esta a un tercero.

El art. 1.1 ya ha sido reproducido anteriormente, como consecuencia de las quejas competenciales dirigidas contra el mismo, que han sido descartadas. En lo que aquí interesa, basta recordar que el precepto dispone que la situación de incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas, por estar desocupados de forma permanente e injustificada durante un período de más de dos años, no se ve alterada por la transmisión de su titularidad a favor de una persona jurídica. Por su parte, el art. 7 añade el apartado 5 al art. 126 de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, con el siguiente texto:

“5. En caso de transmisión de la vivienda, si el nuevo propietario es una persona jurídica, este se subroga en la posición del anterior al efecto de asumir las consecuencias del incumplimiento de la función social de la propiedad, con independencia de cuándo se inició la desocupación”.

La tacha de inconstitucionalidad, que se anuda al desconocimiento del art. 25 CE, se relaciona, según ha quedado expuesto, con el incumplimiento del principio de culpabilidad, principio que, como este tribunal ha declarado de manera reiterada, alcanza en la Constitución la consideración de principio estructural básico tanto del Derecho penal como del Derecho administrativo sancionador, y en virtud del cual queda proscrita la imposición de sanciones sin

atender a la conducta del sancionado [por todas, SSTC 76/1990, de 26 de abril, FFJJ 4 y 5; 246/1991, de 19 de diciembre, FJ 2, y 86/2017, de 4 de julio, FJ 5 e)]. El principio de culpabilidad, tal y como se entiende en la jurisprudencia constitucional, proscribela responsabilidad objetiva o sin culpa, exigiendo no solo la autoría de la acción o de la omisión sancionables, sino también la necesidad de determinar la presencia de dolo o imprudencia [STC 76/2022, de 14 de junio, FJ 3 C)], lo que implica, igualmente, el principio de la responsabilidad personal por hechos propios y no ajenos —principio de la personalidad de la pena o sanción— (por todas, STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 3, y las que en ella se mencionan). El ámbito propio del principio invocado por los recurrentes es, por tanto, el sancionador, ya que las garantías materiales recogidas en el art. 25 CE solo resultan aplicables a actos que responden al ejercicio del ius puniendi del Estado (STC 39/2011, de 31 de marzo, FJ 2).

a) En el caso del art. 1.1 [que modifica el art. 5.2 b) de la Ley 18/2007], se aprecia sin dificultad que es una norma que no pertenece a la esfera sancionadora, ni de ella derivan directamente consecuencias de esa naturaleza, pues, encontrándose incardinada en el seno de un precepto más amplio destinado a la definición de los supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas, determina que existe tal incumplimiento cuando aquellos estén desocupados permanente e injustificadamente durante un período de más de dos años, sin que, a tales efectos, altere esa situación su transmisión a una persona jurídica. La norma persigue un fin constitucionalmente lícito, como es el de asegurar la observancia de las previsiones de la ley, evitando que puedan ser eludidas mediante el recurso a la transmisión o transmisiones sucesivas de la titularidad de la vivienda o del edificio, que podrían impedir que llegue a agotarse el plazo que daría lugar al incumplimiento de la función social de la propiedad de aquellos y que pudieran entrar en funcionamiento los mecanismos dirigidos a garantizar el cumplimiento de esa función social. En todo caso, la transmisión no conlleva automáticamente el traslado de la responsabilidad de un sujeto a otro, pues, según se desprende del art. 5.3 bis (introducido por el art. 1.5 de la Ley 1/2022), para que tenga lugar ese incumplimiento, debe mediar un requerimiento previo de las administraciones competentes en materia de vivienda para la adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento de la función social, que, si no es atendido en el plazo que se haya fijado al requerido, puede dar lugar a que se declare el incumplimiento de la función

social de la propiedad de las viviendas, lo que, entre otras consecuencias, daría lugar —ahora sí— a la infracción tipificada como muy grave en el art. 123.1 h) de la Ley 18/2007: “Incumplir un requerimiento para que se ocupe legal y efectivamente una vivienda para que constituya la residencia de personas”.

Los recurrentes aducen frente a ese argumento que, si la reacción es únicamente frente al incumplimiento del requerimiento, se debe cuestionar la compatibilidad de la sanción con el art. 25 CE, ante la desproporción entre el hecho típico y la sanción posible (de hasta 900 000 €). Sin embargo, se ha de objetar que el principio de culpabilidad no incluye una exigencia de adecuación de la intensidad de las sanciones administrativas al grado de intencionalidad o negligencia del infractor; exigencia que, en la medida en que pueda afectar al equilibrio entre infracción y sanción, se enmarcaría en un principio constitucional distinto, a saber, el de proporcionalidad sancionadora [STC 74/2022, de 14 de junio, FJ 6 b)]. En todo caso, este último principio habría de invocarse en relación con los arts. 118.1 y 123.1 h) de la Ley 18/2007, ninguno de los cuales es objeto de impugnación en este procedimiento, a pesar de que el segundo de ellos ha sido objeto de modificación por el art. 5 de la propia Ley 1/2022.

Por consiguiente, el art. 1.1 no vulnera el art. 25 CE y el recurso debe desestimarse en este punto.

b) Distinta consideración merece el art. 7. Como se ha señalado más arriba, añade un nuevo apartado (el 5) al art. 126 de la Ley 18/2007, incluido en el capítulo II (“Tipificación de las infracciones”) del título VII de la ley, artículo que, bajo el epígrafe “Responsabilidad de las infracciones”, establece las reglas conducentes a la determinación de las responsabilidades por las infracciones tipificadas en la propia ley, como se deriva claramente de su apartado 1, cuando establece que “son responsables de las infracciones tipificadas por la presente ley y por las normas que la desarrollan las personas físicas o jurídicas que, por acción u omisión, hayan cometido los hechos constitutivos de la infracción”, previsión a través de la cual queda plasmado el principio de culpabilidad que se extrae del art. 25.1 CE. Sin embargo, el nuevo apartado establece una regla especial que va más allá, puesto que, para el caso de transmisión de una vivienda a una persona jurídica, se impone a esta la subrogación en la posición del transmitente y la asunción de “las consecuencias del incumplimiento de la función social de la

propiedad”, con independencia del momento en que se iniciara la desocupación. Dada la ubicación del precepto, su interpretación sistemática conduce a concluir que la adquirente ha de asumir las responsabilidades en las que hubiera incurrido el transmitente debido al incumplimiento de las previsiones de la Ley 18/2007; es decir, que a la persona jurídica adquirente de la propiedad de una vivienda se le impone, como consecuencia de ese negocio jurídico, una especie de responsabilidad objetiva aneja a la vivienda que adquiere, que le lleva a tener que responder incluso por hechos ajenos, lo que resulta contrario al principio de culpabilidad, tal y como ha sido entendido por este tribunal —según ha quedado expuesto más arriba—, y, en definitiva, infringe el art. 25 CE.

Así pues, el art. 7 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, que añade un apartado 5 al art. 126 de la Ley 18/2007, debe ser declarado inconstitucional y nulo.

8. Impugnación del art. 9.2 por vulneración del art. 9.3 CE: desestimación

La última queja del recurso se plantea contra el art. 9.2 de la Ley 1/2022 [que modifica el art. 5.9 b) de la Ley 24/2015], al que se imputa la infracción del art. 9.3 CE por generar incertidumbre e inseguridad jurídica y por desconocer el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Se basa la queja en que se modifica por cuarta vez el concepto de gran tenedor, considerando como tal a cualquier persona jurídica que tenga más de diez viviendas situadas en territorio del Estado, sin tener en cuenta las circunstancias objetivas de los inmuebles, y que, además, se imponen unos alquileres forzosos con rentas antieconómicas, trasladando así a los titulares gran parte de las políticas asistenciales que incumben a la administración, sin que, por lo demás, pueda considerarse en Cataluña gran tenedor cualquiera de esas personas jurídicas que no tenga ninguna vivienda en esa comunidad autónoma.

La abogada de la Generalitat aduce que la modificación tiene por objeto adaptar la redacción del precepto a la definición que realiza la norma estatal, Y que la redacción anterior, otorgada por el art. 5.7 del Decreto-ley 17/2019, fue impugnada por los recurrentes por considerar que invadía las competencias del Estado al no adecuar el concepto de gran tenedor al definido en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo. La letrada del Parlamento de

Cataluña rechaza que la modificación introducida en la definición de gran tenedor sea arbitraria o discriminatoria, pues se trata de una modificación técnica dirigida a simplificar y dar claridad a aquel concepto, e invoca la aplicación deferente al legislador de la prohibición de arbitrariedad.

El artículo aquí cuestionado modifica, como se ha dicho, la letra b) del apartado 5 del art. 9 de la Ley 24/2015, relativo a la definición de gran tenedor a los efectos de dicha ley, siendo la redacción que el art. 9.2 de la Ley 1/2022 da al precepto la siguiente:

“b) Las personas jurídicas que, por sí solas o a través de un grupo de empresas, sean titulares de más de diez viviendas ubicadas en territorio del Estado, con las siguientes excepciones:

1.º Los promotores sociales a los que se refieren las letras a y b del artículo 51.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

2.º Las personas jurídicas que tengan más de un 15 por 100 de la superficie habitable de la propiedad calificado como viviendas de protección oficial destinadas a alquiler.

3.º Las entidades privadas sin ánimo de lucro que proveen de vivienda a personas y familias en situación de vulnerabilidad residencial.

9 bis. A los efectos de la presente ley, se entiende por grupo de empresas lo que determina el artículo 42.1 del Código de comercio, aprobado por el Real decreto de 22 de agosto de 1885”.

La primera aclaración que ha de efectuarse es que la modificación del art. 9.2 de la Ley 1/2022 incluye también un apartado 9 bis en el art. 5 de la Ley 24/2015, sin que en su encabezamiento se haga referencia expresa al mismo. En todo caso, es indiferente a los efectos del examen de la queja, pues los recurrentes la centran exclusivamente en la letra b) del art. 5.9, y, más específicamente, en su inciso inicial, sin referencia alguna a las excepciones que el precepto enuncia a continuación o al contenido del apartado 9 bis.

De acuerdo con la doctrina de este tribunal [recogida, entre otras, en las SSTC 81/2020, de 15 de julio, FJ 14 b), y 14/2021, de 28 de enero, FJ 2], la seguridad jurídica ha de entenderse como la “certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados” (STC 156/1986, de 31 de enero, FJ 1), procurando “la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4), así como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho” (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5). En definitiva, “solo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” (SSTC 96/2002, de 25 de abril, FJ 5; 93/2013, de 23 de abril, FJ 10, y 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 4, por todas).

Los recurrentes se quejan de las constantes modificaciones de que ha sido objeto el concepto de “gran tenedor” como origen de la inseguridad jurídica. Puede observarse que, inicialmente, la Ley 24/2015 consideró grandes tenedores a las personas jurídicas que, por si solas o mediante un grupo de empresas, fueran titulares de una superficie habitable de más de 1250 m². Esta previsión fue modificada por el Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, sustituyendo la referencia a la superficie habitable por la titularidad de más de quince viviendas; modificación a la que la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente, añadió la precisión de que las viviendas estén “situadas en territorio del Estado”. Finalmente, la Ley 1/2022, que aquí se impugna, ha reducido la cifra de viviendas necesarias para que las personas jurídicas que sean sus titulares tengan la consideración de grandes tenedores, situándola en “más de diez viviendas ubicadas en territorio del Estado”.

Pues bien, en atención a la doctrina constitucional expuesta, no cabe apreciar la infracción del principio de seguridad jurídica, entendido en su sentido más básico como

“claridad y certeza del Derecho”, en el precepto impugnado de la Ley 1/2022, puesto que su sentido es claro y cierto, sin que de las modificaciones introducidas por el legislador en la Ley 24/2015 a lo largo de siete años en cuanto a este extremo quepa apreciar un riesgo de falta de certeza, ya que entra dentro del margen de apreciación del legislador autonómico adoptar, en atención a las circunstancias de cada momento, las medidas que considere convenientes para llevar a cabo las políticas públicas en materia de vivienda, y subvenir a las situaciones de riesgo de exclusión residencial, al amparo de las competencias del art. 137 EAC. Además, cumple señalar una premisa básica respecto del alcance del precepto constitucional invocado: el artículo 9.3 CE, al tiempo que garantiza la seguridad jurídica, no veda el cambio normativo. Más allá de la prohibición de irretroactividad que contiene, “no puede hablarse con carácter absoluto de la irreversibilidad de ninguna previsión legal, ni siquiera del desarrollo legal atribuido a ningún derecho, porque tal tesis implicaría el sacrificio de otros valores constitucionales como el pluralismo político, que permite al legislador, allí donde la Constitución le atribuye el desarrollo de una previsión constitucional, adoptar una u otra opción legislativa atendiendo a diversas prioridades políticas. Y este tribunal no está llamado a valorar la oportunidad de dichas decisiones políticas, puesto que no nos compete la formulación de juicio político alguno” (STC 140/2018, de 20 de diciembre, FJ 7).

La otra vertiente de la queja dirigida contra el art. 9.2 de la Ley 1/2022 se refiere a la infracción del principio de interdicción de la arbitrariedad. Para responder a esta cuestión debemos recordar que la denuncia de arbitrariedad de las normas ha de ser analizada con prudencia para evitar que la aplicación del artículo 9.3 CE como parámetro de control imponga constricciones indebidas al legislador (STC 38/2016, de 3 de marzo, FJ 8). Este tribunal ha manifestado en reiteradas ocasiones que “[l]a ley es la ‘expresión de la voluntad popular’, como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático. Ahora bien, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución, y es misión de este tribunal velar porque se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los

límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad” (STC 20/2013, de 31 de enero, FJ 8). Por ello, el recurso al artículo 9.3 como parámetro de constitucionalidad se realiza con arreglo a un canon estricto.

Así, cuando se formula un reproche de arbitrariedad al legislador, hemos exigido, generalmente, dos condiciones para que, en estos casos, prospere la objeción de inconstitucionalidad: por un lado, que quien formule esa censura la razone en detalle, ofreciendo una justificación para destruir la presunción de constitucionalidad de la ley impugnada, pues “si en un sistema democrático la ley es ‘expresión de la voluntad popular’, como se declara en el preámbulo de nuestra Constitución (STC 108/1988, de 26 de julio), quien alega la arbitrariedad de una determinada ley o precepto legal se halla obligado a razonarla con detalle y ofrecer una demostración que en principio sea convincente” (STC 120/2000, de 10 de mayo, FJ 3). Y, por otro, desde un punto de vista material, que la arbitrariedad denunciada sea el resultado bien de una discriminación normativa, bien de la carencia absoluta de explicación racional de la medida adoptada, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias [entre otras, SSTC 118/2016, de 23 de junio, FJ 4 d), y 51/2018, de 10 de mayo, FJ 7].

(i) Por lo que se refiere a la primera parte de nuestro canon, en el caso examinado los recurrentes aducen que la ley no toma en consideración circunstancias tales como la ubicación, la rentabilidad o la existencia de préstamos pendientes vinculados a los inmuebles de los que sea titular, y se le considera con la capacidad económica suficiente para obligarle a tener que ofrecer alquileres forzosos con rentas totalmente antieconómicas, y que no puede considerarse en Cataluña gran tenedor cualquiera de esas personas jurídicas sin tener ninguna vivienda en Cataluña, además de insistir en la necesidad de que este tribunal verifique la existencia de una discriminación que la demanda no concreta en qué consiste.

Descartando esta última alegación sobre discriminación por ausencia de todo argumento que la respalde, cabe señalar, en cuanto al primer extremo, que el legislador autonómico se ha limitado a establecer uno de los criterios objetivos que sirven para delimitar

el concepto de gran tenedor a los efectos de la aplicación del resto de previsiones de la Ley 24/2015, precisando, incluso, una serie de excepciones, sin que le sea exigible la consideración o valoración de todas las posibles variables que puedan presentarse, como reclaman los recurrentes. Se trata de cuestiones que habrán de determinarse en el desarrollo y la aplicación de la ley, y el análisis preventivo de sus posibles consecuencias no puede realizarse aquí, pues, como afirma la STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 4, el control de constitucionalidad de las normas que corresponde efectuar a este tribunal no puede fundarse en presunciones sobre eventuales conductas arbitrarias de quienes están llamados por el ordenamiento jurídico a su aplicación, ni puede efectuar un enjuiciamiento abstracto sobre el pretendido resultado que necesariamente traerá consigo la aplicación del precepto. El argumento de los recurrentes debe rechazarse por resultar meramente preventivo, y, además, porque, en último término, se dirige contra el conjunto de la regulación de la Ley 24/2015 relativa al alquiler social que, al margen de sus preceptos modificados por la Ley 1/2022 y que han sido expresamente impugnados en la demanda, no puede ser objeto aquí de enjuiciamiento, como ya se ha advertido de manera reiterada anteriormente.

En cuanto a la otra alegación, queda fuera de toda duda que la persona jurídica que no tenga ninguna vivienda en la Comunidad Autónoma de Cataluña no va a estar sometida a las previsiones de la Ley 24/2015, por mucho que pudiera ostentar la condición de gran tenedor de acuerdo con la definición del art. 5.2 b) de aquella. Esta conclusión deriva necesariamente del principio de territorialidad de las competencias, que es algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales, y que significa que las competencias autonómicas deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia comunidad autónoma [STC 36/2022, de 10 de marzo, FJ 4 a)]. De esta forma, las competencias de las comunidades autónomas se circunscriben a su ámbito territorial, y el territorio autonómico “se configura como un elemento definidor de las competencias de cada comunidad autónoma en su relación con las demás comunidades autónomas y con el Estado, y permite localizar la titularidad de la correspondiente competencia, en atención al ámbito en que se desarrollan las oportunas actividades materiales” [STC 79/2017, de 22 de junio, FJ 13 a)]. En consecuencia, la hipótesis que aventuran los recurrentes no puede tener lugar en la actual configuración constitucional del Estado autonómico.

(ii) Con respecto a la vertiente material de nuestro enjuiciamiento, basta señalar que el preámbulo de la Ley 1/2022 ofrece una motivación racional acerca de la modificación del concepto de “gran tenedor” que introduce. En efecto, en el párrafo tercero de su apartado IV se afirma que “[e]l capítulo II, mediante la modificación de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, pasa a considerar grandes tenedores de vivienda a las personas jurídicas que tienen la titularidad de más de diez viviendas, a diferencia de las más de quince viviendas establecidas hasta ahora; de este modo, la norma se adapta a las medidas aprobadas en el ámbito estatal”. En concreto, como apunta la representación de la Generalitat de Cataluña, la norma autonómica se ajustaba a lo dispuesto en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al covid-19, cuyo art. 4.1 (en la redacción dada por el art. 2.4 del Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, por el que se prorrogan las medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica), para la aplicación de la moratoria de la deuda arrendaticia en supuestos de vulnerabilidad económica, considera como gran tenedor a la persona física o jurídica “que sea titular de más de diez inmuebles urbanos, excluyendo garajes y trasteros, o una superficie construida de más de 1500 m²”; definición que reproduce en similares términos el art. 3 k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, y que permite particularizarla en la declaración de entornos de mercado residencial tensionado hasta aquellos titulares de cinco o más inmuebles urbanos de uso residencial ubicados en dicho ámbito, cuando así sea motivado por la comunidad autónoma en la correspondiente memoria justificativa.

Como hemos afirmado en la STC 79/2024, FJ 6 B) a), este último precepto, por una parte, se enmarca en el ejercicio de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE, y, por otra, no impide que las comunidades autónomas establezcan otras definiciones al desarrollar sus políticas propias en materia de vivienda: “La definición de gran tenedor es vital para la aplicación de la ley en cuanto constituye una categoría sobre la que se fundamentan otros preceptos legales, no todos impugnados en la demanda (así, las disposiciones finales quinta y sexta, que modifican la Ley de enjuiciamiento civil y el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, respectivamente). Este

tribunal entiende que, en los términos del art. 3 y teniendo en cuenta el conjunto de la Ley, la definición de gran tenedor de la letra k) resulta imprescindible para asegurar las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la vivienda y de propiedad sobre ella, enmarcándose en el ejercicio de la competencia que corresponde al Estado ex art. 149.1.1 CE. Sin ella no pueden comprenderse determinadas obligaciones que se imponen en razón de la función social a ciertos propietarios de viviendas, ni las medidas que se establecen en relación con las notificaciones de lanzamiento, la admisibilidad de acciones de recuperación posesoria, la subasta de bienes o las limitaciones extraordinarias de actualización de la renta de ciertos contratos de arrendamiento”. Por otro lado, la existencia de esa definición de gran tenedor de vivienda en la Ley 12/2023 “en nada obsta que las comunidades autónomas puedan establecer definiciones similares o divergentes en su ámbito, para el desarrollo de sus políticas propias en materia de vivienda. Es muestra de ello lo dispuesto en el art. 19.2 de la Ley, tampoco impugnado en el recurso, que reconoce expresamente que, en las zonas de mercado tensionado, la consideración de gran tenedor tendrá que ser definida en la memoria que acompañe la propuesta de declaración de la zona y podrá incorporar criterios adicionales a los del art. 3 k) acordes a las características de esta o a la normativa autonómica. La regulación impugnada está, pues, muy lejos de cercenar el desarrollo de una política autonómica propia en materia de vivienda, que es lo que les corresponde a las comunidades autónomas al asumir las competencias a que se refiere el art. 148.1.3 CE (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2)”.

En definitiva, la modificación legal, que se produce en el legítimo ejercicio de las competencias autonómicas en materia de vivienda, obedece a una justificación razonable, debiendo recordarse, a mayor abundamiento, que, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2577-2020, los diputados aquí recurrentes denunciaban que el art. 5, apartados 4 y 7, del Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 17/2019 vulneraba las competencias estatales ex art. 149.1.1 y 13 CE porque la definición de gran tenedor de esos apartados no se ajustaba a la contenida en el art. 4.1 del Real Decreto-ley 11/2020, reiterada por el art. 1.1 del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo. Por lo demás, no corresponde a este tribunal entrar en otras consideraciones acerca de la oportunidad, conveniencia o acierto de la medida, que escapan por completo al ámbito de su enjuiciamiento, ceñido exclusivamente a determinar si la norma legal discutida se ajusta o no a las previsiones constitucionales.

Por consiguiente, se desestima la tacha de inconstitucionalidad dirigida contra el art. 9.2 de la Ley 1/2022, por el que se modifica el art. 5.9 b) de la Ley 24/2015.

9. Efectos del fallo

Debemos determinar, por último, el alcance de nuestro pronunciamiento.

En la presente resolución se declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 1.3, 7, 11 y 12 (en parte), así como de la disposición transitoria de la Ley 1/2022. En su mayor parte se refieren al cumplimiento de la función social de la vivienda y a la obligación de ofrecer un alquiler social antes de promover determinadas acciones judiciales, o de renovar ese alquiler social a su vencimiento, lo que puede haber determinado que, a partir de su entrada en vigor, que se produjo al día siguiente de su publicación en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya” de 7 de marzo de 2022, se hayan celebrado contratos de alquiler social al amparo de las previsiones declaradas inconstitucionales y nulas.

Por esa razón, debe determinarse el alcance temporal de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad. A este respecto, ha de precisarse que no afectará a las situaciones jurídicas consolidadas, pues el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE y la necesidad de atender al fin legítimo de procurar la estabilidad en las relaciones contractuales preexistentes aconseja limitar los efectos de esta sentencia, de manera que la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos mencionados tendrá solo efectos pro futuro, manteniéndose en sus términos los contratos de alquiler social celebrados con anterioridad al momento de la presente resolución, a los que resultasen de aplicación las mencionadas normas.

Sin embargo, por lo que se refiere al art. 7, que añadía un apartado 5 al art. 126 de la Ley 18/2007, de naturaleza sancionadora como ya se ha señalado, y que ha resultado ser contrario al art. 25.1 CE, habrá de estarse a lo dispuesto en el último inciso del art. 40.1 LOTC; determinación que deberá extenderse, igualmente, a las posibles consecuencias sancionadoras derivadas del incumplimiento de los preceptos ahora declarados

inconstitucionales y nulos, pues, como indicó la STC 30/2017, de 27 de febrero, FJ 5, «cuando [...] está en juego la exclusión de una pena o de una sanción administrativa, la sentencia de este tribunal tiene efectos incluso sobre las situaciones jurídicas declaradas por sentencia con fuerza de cosa juzgada. Así lo declaró, respecto del ámbito penal, la STC 150/1997, de 29 de septiembre, afirmando en su fundamento jurídico 5 que “[l]a retroactividad establecida en el art. 40.1, in fine, de la LOTC supone una excepción in bonum a lo prevenido, en términos aparentemente absolutos, por el art. 161.1 a) CE (‘la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada’). Sin embargo, semejante excepción tiene su fundamento inequívoco, como no podía ser de otro modo, en la misma Constitución y, precisamente, en el art. 25.1 que impide, entre otras determinaciones, que nadie pueda sufrir condena penal o sanción administrativa en aplicación de normas legales cuya inconstitucionalidad se haya proclamado por este Tribunal Constitucional”».

FALLO

Ha decidido

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y, en consecuencia:

1º Declarar que son inconstitucionales y nulos, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 9, los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo: arts. 1.3, que modifica la letra f) del art. 5.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda; 7, que añade el apartado 5 al artículo 126 de la Ley 18/2007; 11, que añade el art. 10, a la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética; y 12, que añade la

disposición adicional primera a la Ley 24/2015, afectando la declaración de inconstitucionalidad y nulidad a los apartados 1, 2 e inciso “y, en cualquier caso, no inferior a cinco años si el titular de la vivienda es una persona física y no inferior a siete años si es una persona jurídica” del apartado 3, y disposición transitoria.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a ocho de octubre de dos mil veinticuatro.

Votos

1. Voto particular que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho y don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3955-2022

Con el máximo respeto y consideración al parecer mayoritario del Pleno, formulamos el presente voto particular para exponer las razones por las que consideramos que el recurso de inconstitucionalidad debió ser estimado en relación con el art. 10 de la Ley 1/2022 recurrida, que da nueva redacción al art. 7.1 de la Ley 24/2015 (cesión obligatoria de viviendas), por vulneración del art. 33.3 de la Constitución.

1. Correcta delimitación del objeto del proceso

En el fundamento jurídico 4, la mayoría delimita artificialmente el objeto del proceso en este punto aludiendo, por una parte, a las “tachas de naturaleza competencial” que habría formulado exclusivamente el recurso, y, por otra, a la imposibilidad de extender el enjuiciamiento de constitucionalidad a preceptos de la Ley 24/2015 no modificados por la Ley 1/2022 impugnada. Con estos argumentos, elude un pronunciamiento que era en realidad obligado para dar respuesta a un motivo de impugnación válidamente introducido por los recurrentes.

En contra de lo que dice la sentencia, el recurso de inconstitucionalidad no denuncia solamente vulneraciones competenciales (que también). Denuncia igualmente la vulneración del art. 33.3 CE por el art. 10 de la ley impugnada. En el motivo primero del recurso, dedicado al conjunto de la Ley 1/2022, el escrito afirma que “[l]as comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias en materia de vivienda y similares, pueden incidir en el régimen de propiedad privada, siempre y cuando se deje a salvo el contenido esencial del derecho de propiedad, tal y como viene reconocido en el artículo 33 de la Constitución y como se desarrollará en más profundidad en los siguientes fundamentos del presente escrito de demanda” (la cursiva es nuestra). Y en el motivo segundo, dedicado especialmente al art. 10, el recurso denuncia que este precepto “instaura una habilitación para la cesión obligatoria de viviendas sin compensación adecuada” (la cursiva es igualmente nuestra).

La mayoría, contradiciéndose a sí misma, reconoce más adelante que esta denuncia no competencial existe, y transcribe expresamente este mismo pasaje del recurso sobre la ausencia de una compensación adecuada en la cesión obligatoria de viviendas del art. 10. Sin embargo, argumenta entonces que como la regulación de esa compensación inadecuada “no es objeto” de ese art. 10 (art. 7.1 de la Ley 24/2015), el enjuiciamiento de este reproche le está “vedado”.

Este argumento parte de una confusión notable. Es axiomático que el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra una ley no permite enjuiciar y declarar la inconstitucionalidad de un precepto contenido en otra ley no recurrida (así se desprende del art. 39.1 LOTC). Pero una cosa es que el tribunal no pueda anular preceptos contenidos en leyes no impugnadas y otra muy distinta que, al enjuiciar los preceptos efectivamente impugnados, no pueda tomar en consideración lo que dicen otras leyes, aunque no estén impugnadas. “Las normas se interpretarán [...] en relación con el contexto”, dice con su sencillez característica el art. 3.1 del Código civil, y sostener lo contrario, como hace la mayoría, es un sofisma.

2. Vulneración del art. 33.3 CE por el art. 10 de la Ley 1/2022 (art. 7.1 de la Ley 24/2015) que debería haber sido declarado inconstitucional

El art. 10 impugnado, que da nueva redacción al art. 7.1 de la Ley 24/2015, atribuye a la administración la potestad de imponer al propietario la “cesión obligatoria de viviendas, por un período de siete años” si se cumplen determinadas condiciones, entre otras, la previa declaración administrativa del “incumplimiento de la función social de la vivienda” por su falta de ocupación. Como la mayoría reconoce, este art. 10 contiene “una previsión similar a la expropiación de las facultades de uso y disfrute que se examinó en el fundamento jurídico 4 de la STC 37/1987” por “incumplimiento de la función social” de la propiedad.

Efectivamente, la cesión obligatoria de una vivienda impuesta coactivamente por la administración a su propietario mediante procedimiento contradictorio es una privación de un bien por causa de interés social prevista en el art. 33.3 CE, o una “expropiación” según la definición legal del instituto vigente en España desde 1954, que incluye expresamente las “ocupaciones temporales” (art. 1.1 de la Ley de expropiación forzosa). Y si existe “expropiación”, entonces el art. 33.3 CE impone una “indemnización” al propietario (o una “compensación adecuada”, en los términos del recurso).

La ley andaluza enjuiciada en la STC 37/1987, FJ 4, citada en la sentencia para desestimar la impugnación contra este art. 10, preveía esa indemnización. Esa ley se estructuraba de la manera tradicional en nuestro derecho desde, al menos, la Ley de reforma y desarrollo agrario de 1953, luego texto refundido de 1973, y finalmente Ley de fincas manifiestamente mejorables (LFMM) de 1979. Primero la administración, normalmente a través de una entidad pública como el IRYDA (Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario) o el IARA (Instituto Andaluz de Reforma Agraria) en el caso andaluz, expropiaba el derecho de uso de una finca y pagaba el justiprecio al propietario que no la explotaba. Y luego esa entidad pública cedía ese derecho adquirido por expropiación a un tercero mediante arrendamiento o cualquier otra fórmula jurídica, conviniendo con ese usuario el precio y demás condiciones de la cesión (arts. 10 a 12 de la LFMM de 1979).

La legislación vigente en Cataluña, a la que da respuesta la sentencia de la que discrepamos no sigue este esquema. La potestad de expropiación temporal que el precepto impugnado concede a la administración no lleva aparejada la “indemnización” para el

propietario que exige el art 33.3 CE, sino que, tal como reconoce la sentencia, de acuerdo con lo establecido en los arts. 7.3 y 5 de la Ley 24/2015 (no impugnados, pero que conforman el “contexto” de la potestad atribuida a la administración en el precepto objeto de recurso), el propietario debe resarcirse con la renta (limitada) que está obligado a pagarle el beneficiario de la cesión.

Esta renta limitada que debe pagar el cesionario de la vivienda no puede equipararse a la “indemnización” exigida por el art. 33.3 CE por dos razones:

En primer lugar, porque la cuantía de esta renta no se calcula por el valor del derecho sacrificado, como impone el instituto de la expropiación, sino por el nivel de renta de los beneficiarios. De este modo, la “indemnización” depende de factores completamente ajenos al valor del bien y por una misma vivienda el propietario puede recibir una compensación u otra en función del inquilino que le haya tocado en suerte.

Y, en segundo lugar, porque la administración y la jurisdicción contencioso-administrativa ofrecen al propietario expropiado una garantía de pago que nunca pueden ofrecer un particular y la jurisdicción civil a este asociada, debido a la facilidad de localizar al demandado, que es la administración y no un particular, y a la seguridad en la ejecución de una eventual sentencia de condena, pues no hay riesgo de insolvencia cuando se trata de la administración.

En el sistema de la ley catalana, si el propietario no recibe el pago de la renta debe entablar un proceso civil contra el inquilino no escogido ni querido. Y lo mismo sucederá si el inquilino subarrienda la vivienda, causa daños en ella o no la abandona cuando debe, por citar algunas posibles incidencias del contrato impuesto por la administración. En cambio, en las estructuras triangulares del tipo de las leyes de reforma agraria esas eventuales complicaciones son problemas internos entre la administración, que ha seleccionado al ocupante o inquilino, y este último. El propietario permanece completamente ajeno a ellos. Simplemente recibe un justiprecio de la administración por la expropiación temporal de su derecho, justiprecio que es calculado por referencia al valor de su bien y espera pacientemente la devolución del bien expropiado cuando venza el plazo de la expropiación temporal, en las

mismas condiciones en que lo entregó o con la indemnización de los perjuicios adicionales causados. La resolución de esos avatares está además garantizada por el privilegio de la ejecutividad que acompaña a la actuación administrativa, del que evidentemente carece el propietario. Este, en el sistema de la ley catalana, se ve forzado a gestionar privadamente un arrendamiento impuesto con un arrendatario seleccionado por la administración y es esta la que, después de ordenar coactivamente el arrendamiento, se desentiende completamente de los avatares de la ejecución de ese contrato.

En estas condiciones, consideramos que la potestad atribuida a la administración por el art. 10 objeto de recurso (la imposición al propietario de una cesión obligatoria de su vivienda a cambio de la renta limitada que debe pagarle el cesionario) incumple la garantía de indemnización ante la privación singular de bienes por causa de interés social prevista en el art. 33.3 CE. Que la compensación “no adecuada” que denuncia el recurso esté regulada en un precepto distinto y no impugnado no impedía como ha entendido la mayoría efectuar esta declaración pues de lo que se trata es de verificar si la potestad expropiatoria atribuida a la administración en el precepto impugnado respeta o no las condiciones del art. 33.3 CE, y no de anular la regulación de esa compensación.

Y en este sentido emitimos nuestro voto particular.

Madrid, a ocho de octubre de dos mil veinticuatro.

2. Voto particular que formula la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3955-2022

En el ejercicio de la facultad conferida en el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el respeto debido a la opinión de los magistrados que han conformado la mayoría del Pleno, formulo el presente voto particular por discrepar de la fundamentación y del fallo de la sentencia recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, que modifica la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, y,

subsidiariamente, contra los arts. 1.1, 1.3, 7, 8, 9.2, 10, 11, 12, y la disposición transitoria de dicha ley.

a) Mi primera discrepancia radica en el momento en que se ha dictado esta sentencia. En efecto, en su fundamento jurídico 2 a), la sentencia hace referencia al hecho de que, durante la pendencia de este proceso, se ha aprobado por el Estado la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y expone la doctrina del *ius superveniens*, conforme a la cual, en el caso de los recursos de inconstitucionalidad, la sentencia de este tribunal debe dictarse ajustándose al parámetro de control de constitucionalidad que deriva del marco jurídico vigente en el momento en el que se resuelve el proceso. Como consecuencia de su aplicación, la sentencia afirma que “habrán de tomarse en consideración, en su caso, las normas contenidas en la Ley 12/2023 que sean precisas para el enjuiciamiento de la Ley 1/2022, así como la doctrina establecida en la STC 79/2024, de 21 de mayo, al resolver el recurso de inconstitucionalidad núm. 5491-2023 (promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía), primero de los interpuestos contra la Ley 12/2023”.

Es inusual, en mi opinión, que, estando pendientes los recursos núms. 5514-2023 — promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso —, 5516-2023 —interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears—, 5518-2023 — promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid— y 5580-2023 — interpuesto por el Parlamento de Cataluña—, 1278-2024 —promovido por la Generalitat de Cataluña—, 1301-2024 —interpuesto por el Gobierno Vasco— y 1306-2024 —promovido por la Xunta de Galicia— (que la propia sentencia relaciona), se haya resuelto previamente este recurso de inconstitucionalidad.

La pendencia de dichos procesos determina que hay motivos de inconstitucionalidad de la Ley 12/2023 que es parámetro de constitucionalidad en esta sentencia que todavía no están resueltos. Es un hecho que “el marco jurídico vigente en el momento de dictar sentencia”, al que se alude en la sentencia, se vio alterado como consecuencia de la STC 79/2024 al declarar esta inconstitucionales y nulos varios preceptos de la Ley 12/2023 (en concreto, los arts. 16, 27.1 párrafo tercero, 27.3, la disposición transitoria primera, y un inciso del art. 19.3).

Ese mismo “marco jurídico” podría igualmente verse alterado de estimarse alguna o algunas de las impugnaciones que contra otros preceptos de Ley 12/2023 se articulan, no solo en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5514-2023, sino en los restantes recursos de inconstitucionalidad promovidos contra aquella (núm. 5516-2023, 5518-2023, 5580-2023, 1278-2024, 1301-2024 y 1306-2024).

b) Esta decisión no solo es poco frecuente en el modo de proceder del Tribunal Constitucional, sino que tiene efectos concretos en el análisis de la constitucionalidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022. El primer motivo de inconstitucionalidad aducido en el recurso que la sentencia analiza es la impugnación dirigida contra el conjunto de la Ley 1/2022, por vulneración del art. 149.1.1 CE. Atendiendo a la doctrina del *ius superveniens* la sentencia realiza una comparación entre la ley impugnada y la Ley 12/2023. Ahora bien, esta comparación adolece de una primera deficiencia dado que, como he señalado, el Tribunal todavía no ha resuelto todos los recursos de inconstitucionalidad contra la citada Ley 12/2023 y difícilmente una ley puede ser parámetro de constitucionalidad cuando no se sabe, tan solo se adivina, si es constitucional. O, en otros términos, resulta que la sentencia ahora aprobada por la mayoría del pleno ya presupone, implícitamente, que los restantes recursos de inconstitucionalidad pendientes contra la citada Ley estatal 12/2023, van a ser desestimados en su totalidad.

Pero es que, además, dicha comparación entre los modelos de la Ley 1/2022 y la Ley 12/2023 se realiza de modo tan genérico y con conclusiones tan apodícticas que dista mucho de ser una comparación en términos constitucionalmente aceptables. Comparación que, desde un punto de vista metodológico, resulta muy significativa si se pone en relación con el minucioso análisis que la sentencia hace posteriormente a la hora de resolver las impugnaciones de la ley catalana por contraste con la ley estatal de arrendamientos urbanos, en el que el análisis alcanza un grado de exhaustividad que colma sobradamente las exigencias de la doctrina constitucional a la hora de aplicar la doctrina del *ius superveniens*.

c) En tercer lugar, mi discrepancia con la sentencia reside en el modo en el que se ha resuelto la impugnación del art. 10 de la Ley 1/2022.

En ese sentido, comparto íntegramente el voto particular formulado por los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho y don Enrique Arnaldo Alcubilla, al que, sin perjuicio de lo que sigue a continuación, me remito en su totalidad.

El art. 10 modifica el apartado 1 del art. 7 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, referido a las “Medidas para garantizar la función social de la propiedad y aumentar el parque de viviendas asequibles en alquiler”, y que queda redactado en los siguientes términos:

“1. La administración puede resolver la cesión obligatoria de viviendas, por un período de siete años, para incorporarlas al fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales, en el caso de viviendas vacías que sean propiedad de personas jurídicas y siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Que el propietario de la vivienda sea sujeto pasivo, no exento, obligado al pago del impuesto sobre las viviendas vacías, de acuerdo con lo que establece la ley que regula este impuesto.

b) Que este sujeto pasivo disponga de viviendas vacías en un municipio en el que exista, como mínimo, una unidad familiar en una de las situaciones de riesgo de exclusión residencial definidas por esta ley sin solución en lo que respecta a la vivienda.

c) Que el propietario haya incumplido el requerimiento relativo a la obligación de que la vivienda sea ocupada legalmente para constituir la residencia de las personas, el cual advierte de que, si el propietario no acredita la ocupación de la vivienda en el plazo de un mes, puede declararse el incumplimiento de la función social de la vivienda a efectos de iniciar el procedimiento para la cesión obligatoria en los términos establecidos por este artículo”.

La sentencia, para desestimar la inconstitucionalidad de este precepto incide en el

hecho de que la modificación que se introduce en el texto original de la Ley 24/2015 tan solo afecta al plazo de cesión obligatoria, que pasa de tres a siete años, y a la letra c), que se introduce ex novo, y en la afirmación de que en la impugnación del art. 10 (y del art. 1.1), estamos ante quejas “de estricta índole competencial”, a las que ciñe su respuesta.

No puedo compartir este planteamiento.

De una parte, como se ha señalado, resulta erróneo afirmar que los recurrentes hayan aducido tan solo motivos competenciales y no la vulneración del art. 33 CE. En la demanda, tal y como se recoge en el antecedente 1 A) de la sentencia, en relación con el conjunto de la Ley 1/2022, considera que “restringe desproporcionadamente la facultad de los propietarios para reivindicar su dominio” lo que vulnera, entre otros preceptos, el art. 33 CE. A continuación, en el antecedente 1 B) a) de la sentencia se exponen las quejas de los recurrentes en relación con los arts. 1 y 10 de la Ley 1/2022 entre las que se encuentran las referencias a la “facultad de la administración de resolver la cesión obligatoria de viviendas, sin compensación adecuada”, respecto a la cual se recoge la afirmación de que “la Ley 1/2022 incide materialmente en el derecho privado, pues regula el contenido de un derecho patrimonial”. Termina este apartado, dice la sentencia, con referencia a “la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 5, según la cual el destino de la vivienda de forma efectiva al uso habitacional ‘forma parte del contenido esencial de propiedad de la vivienda’”. En suma, “las consecuencias derivadas del incumplimiento de la función social de la propiedad privada, y otros aspectos, tal como se han delimitado en los arts. 1.1 y 10 de la Ley 1/2022, suponen una infracción del art. 149.1.1, en conexión con los arts. 149.1.8 y 33 CE”.

De las alegaciones formuladas en la demanda, y que recoge la sentencia, se puede colegir que, aunque la mayor parte de las vulneraciones aducidas en este recurso sean motivos competenciales, también se ha alegado la vulneración del art. 33 CE a la que, como he señalado, la sentencia tenía que haber dado respuesta. Y la respuesta era la declaración de inconstitucionalidad del precepto, por lo que expondré a continuación.

La cesión obligatoria no es sino una expropiación temporal al propietario de su derecho de uso y disposición sobre la vivienda, o, como dice la sentencia, una previsión

similar a la expropiación de las facultades de uso y disfrute, por lo que habría que haber tenido en cuenta que “[l]a segunda garantía que establece el art. 33.3 de la Constitución es la mediación de la ‘correspondiente indemnización’” y que “lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación” [STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13 B)]. La sentencia, sin embargo, no analiza si la cesión tiene una compensación adecuada.

Como explica la sentencia, las condiciones en las que se realizará la cesión, entre ellas las económicas, se establecen en preceptos que no han sido objeto de modificación por la Ley 1/2022, por lo que “por lo que su enjuiciamiento se encuentra vedado en el presente recurso de inconstitucionalidad”. Pero ello no significa que, a la hora de enjuiciar la regulación de la cesión obligatoria prevista en el art. 7.1 de la Ley 24/2015, en la redacción dada por el art. 10 de la Ley 1/2022, objeto del recurso de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional tenga que limitarse al análisis del contenido de este precepto. Al contrario, en dicho análisis ha de tener en cuenta lo que establece la Ley 24/2015, en la que se inserta la modificación para poder determinar su alcance. Y no se puede entender que las medidas económicas que están previstas en la Ley 24/2015 garanticen ese razonable equilibrio.

Consecuentemente, se puede entender que, dado que la regulación de la cesión obligatoria solo es constitucional si se prevé una compensación adecuada en los términos a los que se ha hecho referencia y esta no está prevista en la ley, la introducción de la cesión obligatoria por el plazo de siete años sería contraria al art. 33 CE.

Por lo expuesto, formulo el presente voto particular.

Madrid, a ocho de octubre de dos mil veinticuatro.

3. Voto particular que formula el magistrado don César Tolosa Tribiño a la sentencia dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3955-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra la Ley 1/2022, de 3 de marzo, del Parlamento de Cataluña, que modifica las Leyes 18/2007, 24/2015 y 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda

En el ejercicio de la facultad conferida por el artículo 90.2 LOTC y con respeto a la opinión del resto de magistrados que han mostrado su conformidad con la sentencia, formuló el presente voto particular al considerar necesario exponer mi discrepancia con la parte de la argumentación de la sentencia y el fallo de esta que descarta la infracción del art. 149.1.1 CE.

Previo. Síntesis de las razones de la discrepancia

Advierto que el fundamento jurídico 3 de la sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3955-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, al resolver la impugnación basada en el art. 149.1.1 CE, no efectúa un verdadero análisis de la compatibilidad entre la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y la norma autonómica impugnada.

Realizado ese contraste debo concluir que la distancia e incompatibilidad entre el modelo adoptado por la Ley 1/2022 y el modelo estatal previsto en la Ley 12/2023 es la misma que la que existe entre la actuación administrativa de limitación y sancionadora con la actividad administrativa de fomento y en conclusión se infringe el art. 149.1.1 CE.

En efecto, la ley estatal establece —y esa es su pretensión— un marco de referencia básico y homogéneo, frente a la heterogénea y dispar normativa autonómica. Dicha regulación, con las salvedades que afectan a las modificaciones de la Ley de enjuiciamiento civil y de la Ley de arrendamientos urbanos, residencia en los poderes públicos el deber y la responsabilidad de asegurar el derecho de acceso a la vivienda en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional (arts. 149.1.1 y 139.1 CE). La ley estatal hace compatible el logro de dicho deber y finalidad con el respeto al haz de facultades que integran el derecho de propiedad, su función social y la planificación económica del subsector de vivienda. De este modo —al optar por la actuación administrativa de fomento— logra mantener inversiones fundamentales desde el punto de vista de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE). A tal fin la Ley 12/2023 se sustenta a largo plazo en la presupuestación de fondos para incrementar el parque de viviendas sociales a precio inferior al de mercado y, a corto plazo, en la previsión de ayudas directas que permitan alcanzar el objetivo de acceso a la vivienda. La

ley estatal instrumentaliza de este modo acciones de fomento, de incentivo y desincentivo fiscal, con el objetivo de incrementar el parque de vivienda público y privado, preservando la seguridad de los propietarios a decidir el destino de su propiedad y evitando la intervención en el mercado con medidas que pueden desincentivar la inversión en vivienda.

Sin embargo, las modificaciones introducidas por la Ley 1/2022 desplazan el deber y la responsabilidad de los poderes públicos de facilitar el acceso a la vivienda y lo trasladan a los propietarios de las viviendas. La ley catalana introduce como deber principal de los propietarios de viviendas el de su ocupación con título lo que supone una interferencia y a la postre la inoperancia del diseño estatal. Esto es, el diseño autonómico necesariamente incide en el normal funcionamiento del mercado, en un subsector muy sensible a los cambios normativos. La ley 1/2022 ocasiona necesariamente un retraimiento de la inversión y por tanto de la construcción de nuevas viviendas a largo plazo, contraviniendo de este modo uno de los objetivos de la ley estatal. La ley impugnada interfiere en el diseño estatal con el que se pretende garantizar la igualdad en todo el territorio nacional del derecho de acceso a la vivienda y del derecho de propiedad de la misma, a través de medidas que pretenden aumentar el parque público y privado de vivienda. La legislación estatal no faculta la cesión y/o expropiación forzosa de las viviendas desocupadas, ni vertebra, a diferencia de la legislación catalana, un deber de ocupación de la vivienda como la piedra angular con la que garantizar el derecho de acceso a la vivienda (art. 47 CE) asegurado por la actividad sancionadora de la administración pública.

Procederé a desarrollar a continuación el motivo de dicha discrepancia con la sentencia a la que formulo el presente voto particular.

1. Sobre la necesidad de contrastar el modelo estatal y el autonómico establecidos respectivamente en la Ley estatal 12/2023 y en la ley autonómica 1/2022

Este tribunal ha venido afirmando que en tanto el Estado no haya dictado una legislación reguladora del derecho a la vivienda “resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial” [STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 8 a); doctrina reiterada por las SSTC 32/2018, de 12 de abril, FJ 8; 43/2018, de 26 de abril, FJ 5, u

80/2018, de 5 de julio, FJ 4]. Afirmación que ha servido para desestimar la infracción del art. 149.1.1 CE por determinadas normas autonómicas de acceso a la vivienda.

Esta situación “finalizó con la aprobación de la Ley 12/2023”, de 24 de mayo —así lo indica la STC 79/2024, de 21 de mayo por el derecho a la vivienda— sin embargo, atendida la argumentación de la sentencia de la que discrepo, no parece que esa situación haya cambiado.

Esto es, pese a los objetivos que la Ley 12/2023 pretende alcanzar —de la que nos hemos hecho eco en la STC 79/2024—: establecer las condiciones básicas del derecho a la vivienda y una regulación básica de los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la vivienda, su existencia en nada parece afectar a la legislación autonómica enjuiciada.

En efecto, la sentencia —frente a la que expreso mi discrepancia— se hace eco de la aprobación de la referida ley estatal y de su enjuiciamiento constitucional por la reciente STC 79/2024, sin embargo, al efectuar el obligado contraste entre la norma estatal y la autonómica se limita a afirmar que “se trata de un modelo perfectamente compatible con el que establece la Ley 1/2022, que dispone medidas de refuerzo urgentes para evitar la inminente pérdida de la vivienda habitual de miles de familias en Cataluña, fundamentalmente, mediante alquileres sociales”.

Considero que dicho juicio es insuficiente al no venir precedido de un examen del modelo estatal y del modelo autonómico, así como de su compatibilidad.

Es por ello obligado examinar cual ha sido el objetivo del Estado al aprobar la ley y cuáles son los elementos vertebradores del marco normativo estatal a través de los cuales se ha pretendió proteger los derechos concernidos, esto es, cuáles son las “posiciones jurídicas fundamentales” que el Estado establece al regular el derecho de acceso a la vivienda (art. 47 CE) y el derecho a la propiedad de la misma (art. 33 CE). Solo así podremos estar en disposición de poder enjuiciar, previo análisis del diseño autonómico, la compatibilidad o no de ambas regulaciones, lo que obliga a un esfuerzo argumental que permitirá suplir la ausencia de razonamiento que advierto en la sentencia.

2. Acerca de los objetivos del modelo estatal del derecho a la vivienda

La inexistencia de norma estatal en materia de vivienda, por la que el Estado regulase —en virtud de títulos competenciales propios— las condiciones básicas y de igualdad que garantizaran un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda digna y adecuada, fue advertida también por la Ley estatal 12/2023 haciéndose a tal efecto eco de los pronunciamientos de este tribunal.

En su exposición de motivos considera imprescindible —y una de las misiones que dicha ley pretende— establecer “un marco normativo coherente, estable y seguro que haga posible la realidad del derecho reconocido en el artículo 47 CE en ejecución de las medidas, acciones, planes y programas correspondientes y la igualdad básica de todos los españoles en relación con dicho derecho”.

La Ley 12/2023 se ampara por una parte —además de en otros títulos (arts. 149.1.6, 8, 11, 14, 23 y 25 CE)—: (i) en la competencia estatal relativa a la planificación general de la actividad económica, en concreto el establecimiento de bases y coordinación de esta planificación (art. 149.1.13 CE), atendida la importancia del sector de construcción de viviendas en la economía española y la disfuncionalidad que podría ocasionarse en dicho ámbito a la vista de la interdependencia de las actuaciones en materia de vivienda en las distintas partes del territorio; y, (ii) en la competencia prevista en el art. 149.1.1 CE para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, en relación con el derecho de propiedad de la vivienda.

La Ley 12/2023, sobre la base de tales competencias, “busca el establecimiento de una regulación homogénea de los aspectos más esenciales de las políticas de vivienda que tanto afectan, como se ha señalado, no solo a la satisfacción del propio derecho de acceso a la vivienda, sino también a la de otros derechos constitucionales y a la actividad económica del país.”. Y, a tal fin, diseña el marco mediante el cual pretende proteger el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada y el derecho a la propiedad privada y preservar la actividad económica general, dada la importancia que tiene la construcción de viviendas como motor de

nuestra economía.

La norma pretende: (i) “[e]stablecer una regulación básica de los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la vivienda, así como de los asociados a la propiedad de vivienda, aplicable a todo el territorio nacional”; y (ii) “[f]acilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables y favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales”.

La exposición de motivos apunta que, en el título I, se regulan “aspectos esenciales del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada”, y “el régimen jurídico básico del derecho de propiedad de la vivienda”, definiendo las facultades y deberes que comporta. La norma enfatiza la necesidad de determinar por el Estado, “la definición de los derechos y deberes básicos del propietario de vivienda, como el de uso y disfrute de la misma, de manera efectiva”. De este modo “la ley establece un estatuto de derechos y deberes de los propietarios de vivienda que atiende a las características de la propia vivienda y el edificio en que se enclava, del entorno urbano o rural y a las particularidades del titular del inmueble, aspectos todos ellos que inciden en la salvaguarda de la función social que debe ser inherente a la vivienda”.

En fin, el modelo estatal, en aras salvaguardar la función social que la vivienda debe satisfacer, pretende establecer las posiciones jurídicas fundamentales que permitan compatibilizar las medidas tendentes a facilitar el derecho de acceso a la vivienda digna y adecuada, con la protección del derecho de los propietarios de las viviendas —definiendo su estatuto básico—, preservando la actividad económica.

3. Medidas definatorias del modelo estatal de acceso a la vivienda

Precisados los objetivos de la norma debemos ahora detenernos en las medidas de acción pública disciplinadas en la Ley 12/2023 a través de las cuales el Estado pretende modular el estatuto básico del propietario de viviendas con el fin de alcanzar el objetivo de

garantizar —en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional— el derecho de acceso a una vivienda, favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y sin menoscabo de la actividad económica.

Es irrelevante, a estos efectos, afirmar la coincidencia de objetivos entre la ley estatal y autonómica, a los que se refiere la sentencia de la que discrepo. Lo determinante es identificar, a través de las medidas adoptadas, los criterios que permiten definir el modelo estatal —sus condiciones básicas— mediante el cual se pretende conciliar la protección del derecho de acceso a la vivienda con el derecho de los propietarios de viviendas y la preservación de la actividad económica general de las medidas adoptadas (arts. 149.1.1 y 13 CE).

Solo entonces estaremos en condiciones de indicar si la regulación autonómica de acceso a la vivienda introduce modificaciones de índole social o correcciones meramente técnicas en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, o, por el contrario, las variaciones efectuadas ocasionan interferencias o lastran y suponen un obstáculo para el desarrollo del modelo estatal, al desconocer los condicionamientos normativos previstos para asegurar la igualdad sustancial de derechos y deberes de todos los españoles.

No se trata de una comparación de preceptos aislados, como pudiera desprenderse de la sentencia, sino del modo en el que se afronta por el Estado, en el marco de sus competencias (art. 149.1.1 y 13 CE), el objetivo de proteger el acceso a la vivienda con los derechos de los propietarios y la preservación de la actividad económica general en la que la construcción de viviendas tiene un peso importante. Procederé a continuación a examinar los instrumentos y medidas a través de los cuales se configura el marco estatal:

a) La Ley 12/2023 define los servicios de interés general —a los que orienta la financiación pública y que comprenden entre otros la creación, ampliación del parque público de vivienda, la construcción o rehabilitación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, o las actividades de mejora de las condiciones de habitabilidad, accesibilidad o eficiencia energética de los edificios de viviendas— que deberán ser ejecutados de manera directa por la administración o a través de acuerdos con los propietarios (art. 4).

b) Señala como principio rector de la garantía de la función social, que le corresponde a las administraciones públicas, promover las condiciones para garantizar el ejercicio efectivo del derecho (art. 7) e indica como deberes de los ciudadanos respetar el parque de vivienda, conservar, reparar y mejorar la vivienda que habitan, respetar la pacífica tenencia de la vivienda ajena, cumplir con los deberes legales en las operaciones de compra o de alquiler y en relación con el parque público de vivienda y velar por su adecuado mantenimiento y conservación (art. 9).

c) Prevé la facultad de uso, disfrute y disposición de la vivienda como integrante del derecho de la propiedad [art. 10.1 a)]. Establece, como medidas que las administraciones competentes podrán adoptar y ejecutar para velar por el pleno ejercicio de la propiedad de la vivienda, —además del otorgamiento de ayudas, subvenciones, incentivos fiscales, gestión de parques públicos de viviendas— el fomento de la iniciativa privada mediante convenios con los titulares de viviendas para su cesión a las administraciones públicas competentes u otras fórmulas para favorecer el incremento de la oferta de alquiler social. Identifica como medidas las “[a]cciones de fomento de la intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas para propiciar su efectiva ocupación” [art. 10.2 f)].

d) Destaca, como deber derivado del derecho de propiedad de la vivienda delimitado por su función social, el uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda, correspondiendo a las administraciones competentes la declaración del incumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de la vivienda, que habilitan a adoptar, de oficio o a instancia de parte y previa audiencia, en todo caso, del obligado, cuantas medidas prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística y la de vivienda [art. 11.1 a) y 2], entendiéndose la remisión en el marco de las condiciones básicas estatalmente establecidas, pues lo contrario contravendría el principio de vigencia en la interpretación de las normas.

e) Contempla la acción de los poderes públicos en materia de vivienda, destacando los principios generales de su actuación, a través de la planificación con su correspondiente financiación, la colaboración en la financiación de los planes autonómicos en materia de vivienda, el compromiso por la accesibilidad universal en el parque de vivienda, la atención a

las situaciones de especial vulnerabilidad, así como el establecimiento de criterios básicos en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

f) Fija las reglas por las que se podrán declarar las zonas de mercado residencial tensionado, las obligaciones de información que recaen sobre los grandes tenedores y de colaboración entre administraciones (arts. 18 a 22). Destacan las medidas de planificación y programación estatal en materia de vivienda para asegurar la existencia de una oferta suficiente de vivienda en condiciones asequibles, promoviendo y apoyando actuaciones “que foment[e] la ocupación racional del patrimonio residencial”, “la ampliación” de los parques públicos de vivienda, la construcción y rehabilitación de viviendas de protección pública, la promoción de nuevas modalidades de vivienda, mediante mecanismos de colaboración público-privada, (arts. 23 a 25).

g) La ley 12/2023 establece criterios orientadores para la gestión y destino de los parques públicos de vivienda. A tal fin, se prevén actuaciones sobre el suelo disponible, el otorgamiento de derechos de superficie o concesiones administrativas a terceros para que edifiquen, la asignación de recursos públicos para hacer más eficiente la gestión de los parques públicos, o enajenar los bienes patrimoniales de los parques públicos de vivienda (arts. 28 y 29).

h) Precisa las medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda y los derechos de información básica que deben recibir los adquirentes o arrendatarios de vivienda (arts. 30 a 31) y también las medidas de información y transparencia en materia de vivienda y suelo, que comprenden, entre otras, la elaboración de un inventario del parque público de vivienda, detallar el presupuesto invertido anualmente en los diferentes programas de política de vivienda.

i) Es destacable que se prevea la prioridad de la política de vivienda en la gestión patrimonial del Estado de modo que, en las zonas de mercado residencial tensionado, se deban identificar las posibles oportunidades de suelo u inmuebles susceptible de reutilización para uso residencial y promover acuerdos con organismos públicos en la gestión patrimonial al objeto de impulsar actuaciones de fomento de la oferta de vivienda asequible (disposición

adicional primera).

j) Es en relación con el contrato de arrendamiento de vivienda y con el ejercicio de acciones judiciales, donde la ley 12/2023 sí establece medidas limitativas —que no sancionadoras— intensificando los derechos de los arrendatarios y ocupantes de viviendas. Esto es, limita a actualización anual de la renta, atribuye los gastos de gestión inmobiliaria y de formalización al arrendador, prevé la prórroga extraordinaria del contrato de arrendamiento en situaciones de vulnerabilidad social y económica, limita la renta de los nuevos contratos en zonas de mercado residencial tensionado (disposición final primera). Medidas limitativas que también se materializan en el ejercicio de las acciones contractuales de recuperación de la posesión en relación con las situaciones de vulnerabilidad o en el caso de los grandes tenedores.

k) Asimismo desde el punto de vista fiscal adopta medidas de fomento en materia del impuesto sobre la renta de las personas físicas, mejora la reducción del rendimiento neto del arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda, que puede llegar hasta un 90 por 100 y modula el recargo a los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente en el impuesto sobre bienes inmuebles, que podrá aplicarse a aquellas viviendas vacías durante más de dos años, con un mínimo de cuatro viviendas por propietario, salvo causas justificadas de desocupación temporal, tasadas por la Ley. También establece el incremento del recargo actualmente situado en el 50 por 100 de la cuota líquida del impuesto sobre bienes inmuebles hasta un máximo del 150 por 100, en función de la duración de la desocupación y del número de viviendas también desocupadas que sean del mismo titular en el término municipal, con el objetivo de que tenga un mayor efecto en la optimización del uso del parque edificatorio residencial y refuerce el instrumento de los ayuntamientos para hacer frente a situaciones de vivienda desocupada a través de la fiscalidad.

De lo expuesto resulta que el modelo establecido por el legislador estatal, en el ejercicio de sus competencias —fundamentalmente previstas en el art. 149.1.1 y 13 CE— para proteger el derecho de acceso a la vivienda descansa en la intervención de las administraciones públicas competentes mediante actuaciones de fomento, consistentes en el incremento del parque público y privado de viviendas. De este modo se modifica el texto

refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, incrementando el porcentaje de reserva de suelo destinado a vivienda protegida (disposición final cuarta). Y en relación con las modificaciones de la Ley de enjuiciamiento civil y la Ley de arrendamientos urbanos se introducen importantes reformas en la regulación del procedimiento de desahucio en situaciones de vulnerabilidad (disposición final quinta) y un procedimiento de conciliación o intermediación en los supuestos en los que la parte actora tenga la condición de gran tenedor de vivienda (disposición final quinta); se extiende la limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta (disposición final sexta).

Debe destacarse que en lo que se refiere a los propietarios de viviendas la acción pública para evitar la existencia de viviendas desocupadas se concreta en medidas de impulso de la rehabilitación y mejora de las viviendas existentes [art. 2 g)], de fomento sea de convenios con los titulares de viviendas para su cesión a las administraciones públicas o para favorecer y estimular la oferta de alquiler social a precio asequible [art. 10.2 e) y 18.5 a)], sea de intermediación en el mercado de arrendamiento de viviendas para propiciar su efectiva ocupación [art. 10.2 f)], o de incentivos fiscales aplicables en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, a los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda (disposición final segunda) o de gravamen fiscal mediante el recargo a los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente en el impuesto sobre bienes inmuebles (disposición final tercera).

4. Incompatibilidad del modelo estatal con el modelo autonómico de acceso a la vivienda. Estimación del recurso

El primer motivo de impugnación los recurrentes lo dirigen contra la totalidad de la Ley 1/2022, al entender que infringe el art. 149.1.1 CE, al efectuar una regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad en Cataluña que restringe desproporcionadamente la facultad de los propietarios.

Ciertamente los recurrentes, en el momento de la interposición del recurso, no pudieron efectuar el contraste entre el modo en que el Estado regula las condiciones básicas

para garantizar la igualdad de los derechos de los propietarios en todo el territorio nacional y al mismo tiempo pretende lograr la efectividad del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada. Sin embargo, como se ha indicado, tras la entrada en vigor de la ley estatal, ese análisis deviene obligado para resolver la controversia constitucional atendidos los títulos competenciales ejercitados y el pronunciamiento de la STC 79/2024. Esto es, el enjuiciamiento no puede despejarse mediante una mera afirmación por la que se niegue la contradicción entre el modelo estatal y el autonómico (ver en tal sentido el fundamento jurídico 8 de la sentencia).

Del examen de la Ley 1/2022, resulta que esta, con la finalidad de incorporar al mercado las viviendas desocupadas, modifica los arts. 5, 41, 42, 113, 124 y 126 de la Ley 18/2007 y se aparta de las medidas de fomento dirigidas a estimular la actividad privada, que se preveían en los apartados 4 a 5 del art. 42 de la Ley 18/2007 y que eran compatibles con la actual legislación estatal. En tal sentido, traslada la carga del derecho de acceso a la vivienda de las administraciones públicas a los propietarios, residenciando en los mismos el deber de ocupación con título habilitante, que se garantiza mediante medidas administrativas de limitación y sanción. De tal modo que el incumplimiento de dicho deber de ocupación, una vez declarado, comporta medidas de ejecución forzosa, así como la imposición de multas coercitivas, llegando a la expropiación forzosa del derecho de propiedad de la vivienda.

Asimismo, modifica la redacción el apartado primero del art. 7 de la Ley 24/2015 y transforma el principio de concertación y colaboración con los agentes que actúan sobre el mercado de vivienda libre, por la imposición de la cesión obligatoria de viviendas por un periodo de siete años para incorporarlas al fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales.

Dichas previsiones normativas suponen una regulación directa del derecho de propiedad sobre un tipo de bienes —las viviendas— que tiene como objeto aspectos esenciales de los mismos y que no solo le aleja de la competencia sectorial autonómica (art. 137 EAC): de planificación, ordenación, gestión, inspección y control de la vivienda [art. 137.1 a) EAC], de establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento en materia de vivienda [art. 137.1 b) EAC], o de promoción pública de viviendas [art. 137.1 c)

EAC], sino que, por las razones expuestas, interfiere en el diseño estatal de las condiciones básicas que garantizan la igualdad tanto en el derecho de acceso a la vivienda como del derecho a la propiedad.

En efecto, el diseño autonómico desplaza hacia los propietarios de viviendas la responsabilidad y el deber de los poderes públicos de hacer efectivo el derecho de disfrutar de una vivienda digna y sustituye las medidas de fomento previstas en la legislación del Estado por las de limitación y sanción. Con ello interfiere en las condiciones básicas que caracterizan el modelo estatal, con el que se pretende armonizar el derecho de acceso a la vivienda y la tutela del derecho a la propiedad privada a través de actuaciones públicas de estímulo y de gravamen fiscal.

La reforma operada por la Ley 1/2022 se desvincula del modelo estatal que residencia en las administraciones públicas el deber y la responsabilidad de llevar a cabo actuaciones públicas con las que facilitar el acceso a la vivienda, generar suelo, promover vivienda pública y vivienda protegida, impulsar, fomentar y estimular la incorporación de viviendas desocupadas al mercado y se desliza por la solución fácil de descargar la efectividad del derecho de acceso a la vivienda —y de la política social— en los propietarios, al introducir como deber prioritario del propietario de una vivienda el de su ocupación efectiva.

Podemos constatar por ello, que la reforma autonómica interfiere en la normativa del Estado, en un ámbito de fuerte influencia en la economía nacional, pues desplaza las medidas de inversión en materia de vivienda por la imposición sobre los propietarios de vivienda de la carga de ocupación con título, que en caso de incumplimiento declarado determina la imposición de sanciones, la cesión forzosa o su expropiación. Con ello se desvirtúa el modelo previsto en la regulación estatal que establece las condiciones básicas con las que pretende garantizar en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional tanto el derecho de acceso a la vivienda como el derecho de los propietarios de viviendas mediante medidas que respetan la libre disposición de los propietarios de las viviendas.

Y en este sentido emito el presente voto particular.

Madrid, a ocho de octubre de dos mil veinticuatro.

4. Voto particular que formula el magistrado don José María Macías Castaño a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3955-2022

1. Respetuosamente disiento del parecer de la mayoría por las razones que seguidamente expongo, que debieron determinar que el fallo de la sentencia tuviese una declaración de inconstitucionalidad de alcance mayor y también que se hubiese realizado un análisis completo de las objeciones planteadas por el recurrente, lo que igualmente, y de haberse llevado a cabo, hubiera podido determinar que el fallo tuviese mayor entidad.

I

2. Comparto las razones que han dado lugar a la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 1.3, 11, 12 y disposición transitoria de la Ley 1/2022 del Parlamento de Cataluña, de 3 de marzo, por contravención del art. 149.1.6 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de legislación procesal, y del art. 149.1.8 CE relativo a la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases de las obligaciones contractuales.

3. Comparto también las razones por las que se declara inconstitucional el art. 7 Ley 1/2022, que claramente incurre en infracción del art. 25 CE, al prever una suerte de extensión objetiva a los adquirentes de la responsabilidad en la que hubieran podido incurrir anteriormente los transmitentes de viviendas desocupadas.

II

4. Compartiendo lo anterior, sin embargo, considero que la declaración de inconstitucionalidad debió extenderse también al art. 9.2 Ley 1/2022, que establece un concepto propio de “gran tenedor”, a los efectos de delimitar el ámbito de aplicación de la ley y de las obligaciones resultantes de la función social que ha de cumplir el derecho de propiedad sobre las viviendas, por más que el concepto de “gran tenedor” coincida con el establecido en la legislación estatal actual que establece las condiciones básicas del derecho

de propiedad sobre ellas. A mi entender, —y sin perjuicio de lo que expondré más adelante— el precepto contribuye a la inseguridad jurídica (proscrita en el art. 9.3 CE) en cuanto que, primero, las competencias estatales y autonómicas concurren de forma imprecisa sobre una misma realidad material; segundo, el número mínimo de viviendas en la definición de gran tenedor en Cataluña, podrá ser rebajado por la Generalitat “en el ámbito de sus competencias”, con la consecuencia de que la norma catalana será de aplicación preferente [ex art. 148.1.3 CE en relación con el art. 3 k) de la Ley 12/2023 y el art. 149.3 CE] en perjuicio de los propietarios catalanes; y tercero, la normativa autonómica ha tomado para la definición de gran tenedor un elemento extraterritorial (“viviendas ubicadas en territorio del Estado”) en contra de nuestra jurisprudencia [SSTC 80/2012 de 18 abril, FJ 7 b), o 102/2017 de 20 de julio, FJ 4] habiendo podido emplear elementos de conexión exclusivamente autonómicos.

5. La sentencia ha declarado la inconstitucionalidad del art. 12 Ley 1/2022 en relación con el plazo mínimo de duración de los contratos de alquiler social porque, tras constatar que el establecimiento de un plazo mínimo de duración de esos contratos es contenido propio de la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases de las relaciones contractuales, el precepto no se limita a remitirse al plazo establecido en la legislación estatal, sino que lo reitera, indicando la misma duración y añadiendo que ese plazo será mínimo “en cualquier caso”. Frente a ello, la sentencia argumenta que “aunque, actualmente, tales plazos coinciden con los que establece el art. 9.1 LAU, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, lo cierto es que el precepto enjuiciado opera un desplazamiento de la normativa aprobada por el Estado en ejercicio de la competencia del art. 149.1.8 CE sobre bases de las obligaciones contractuales, que solo resultará de aplicación a estos contratos si los plazos que establezca son iguales o superiores a los del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, como ocurre en la actualidad”. Esta situación lleva a la sentencia a considerar que se produce un “exceso competencial que determina la inconstitucionalidad y nulidad del precepto examinado, declaración que se limita al inciso ‘y, en cualquier caso, no inferior a cinco años si el titular de la vivienda es una persona física y no inferior a siete años si es una persona jurídica’, que es el que produce el desplazamiento de la normativa estatal”.

6. Como he señalado, la Ley 1/2022 ha reiterado no solo el plazo mínimo de duración

de los contratos de arrendamiento previsto en la legislación estatal, sino también otro aspecto como es el concepto de “gran tenedor”, igualmente contenido en la legislación estatal [art. 3 k) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo] y cuyo carácter de condición básica ha sido confirmado por la sentencia de este tribunal núm. 79/2024, de 21 de mayo.

7. Es cierto que la reiteración no plantea una problemática idéntica en uno y otro caso habida cuenta de la distinta naturaleza de las competencias atribuidas en el art. 149.1.8 CE (establecer las bases de las obligaciones contractuales) y el art. 149.1.1 CE (la regulación de las condiciones básicas de un derecho para asegurar la igualdad de todos los españoles), y que no son directamente trasladables al segundo consideraciones propias de la relación bases-desarrollo propias del primero, pero entiendo que la aplicación de la doctrina sobre las *leges repetitae* de este tribunal a la que antes aludía conduciría a la misma conclusión en las concretas circunstancias del caso.

8. La reiteración del contenido de la legislación estatal en la legislación autonómica se ha calificado por este tribunal como una “técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades”, pero más allá del reproche técnico, la doctrina de este tribunal ha considerado que “cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma. El segundo tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias. Pues bien, de acuerdo con la doctrina antes expuesta, mientras que en el segundo la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal (salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo), en el primero, al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto” (STC 341/2005, de 21 de diciembre).

9. El supuesto analizado se corresponde con el primero de los indicados en el párrafo citado por lo que un eventual reproche de inconstitucionalidad no sería automático, sino que

exigiría el análisis de las circunstancias relativas a los efectos que la reproducción puede producir en el caso concreto. Y, en mi opinión, esas circunstancias abonan la conclusión de inconstitucionalidad. En primer lugar, porque la reiteración de la norma estatal es absolutamente innecesaria para la coherencia de la regulación contenida en la Ley 1/2022: se puede decir y regular exactamente lo mismo sin necesidad de incorporar el concepto de gran tenedor y meramente aludiendo a la figura, cuyo contenido será el que en cada momento establezca la legislación estatal. Y, en segundo lugar, no cabe desconocer que el concepto de gran tenedor es relativamente novedoso o reciente en nuestra legislación y, por eso, cambiante. Más allá de la inconveniencia técnica, una situación como la descrita facilita o anticipa antinomias sobrevenidas cuya evitación está al alcance de la sentencia.

10. Por último, considero conveniente precisar que el carácter indebido de la reiteración del concepto de “gran tenedor” que se ha llevado a cabo en la Ley 1/2022 no se justifica por las afirmaciones contenidas en la sentencia de este tribunal núm. 79/2024, de 21 de mayo, en las que se razona que “la existencia de esa definición de gran tenedor de vivienda en la Ley 12/2023 ‘en nada obsta que las comunidades autónomas puedan establecer definiciones similares o divergentes en su ámbito, para el desarrollo de sus políticas propias en materia de vivienda. Es muestra de ello lo dispuesto en el art. 19.2 de la Ley, tampoco impugnado en el recurso, que reconoce expresamente que, en las zonas de mercado tensionado, la consideración de gran tenedor tendrá que ser definida en la memoria que acompañe la propuesta de declaración de la zona y podrá incorporar criterios adicionales a los del art. 3 k) acordes a las características de esta o a la normativa autonómica’”. La posibilidad de “establecer definiciones similares o divergentes” debe necesariamente considerarse ligada a la existencia de “políticas propias en materia de vivienda” y, añadido, concretas y que guarden la debida conexión de sentido con esas políticas propias. De otra manera, esto es, si la posibilidad de establecer una “definición divergente” se refiriera a un concepto general diferente del llevado a cabo por el Estado como condición básica y aplicable en cualquier supuesto, la calificación de condición básica de la definición contenida en la legislación estatal no tendría ninguna entidad real. Como ya he indicado antes, Cataluña no puede en virtud de su competencia del art. 148.1.3 CE (“vivienda”) alterar la condición básica de la norma del estado sobre el número mínimo y común de viviendas para ser considerado “gran tenedor” (ex art. 149.1.1 CE, en relación con art. 149.1.8 CE), porque ello desplazaría la

norma básica estatal y defraudaría el principio de prevalencia del art. 149.3 CE — máxime si el art. 3. primera frase, de la Ley 12/2023 fue respetuoso con la competencia autonómica—.

III

11. Debo expresar, por último, mi disconformidad con la sentencia por lo que considero un insuficiente desarrollo y argumentación en relación con cuestiones planteadas por el recurrente, y cuyo tratamiento efectivo pudiera haber determinado que el fallo fuese otro y de mayor alcance.

12. En primer lugar, el análisis de la constitucionalidad/inconstitucionalidad de la Ley 1/2022 desde la perspectiva de lo que la sentencia llama “motivo general de inconstitucionalidad” en relación con el art. 149.1.1 CE, me parece insuficiente — a tenor de la propia metodología empleada por la ratio decidendi de la sentencia—.

13. En relación con esa cuestión, la sentencia ha rechazado los óbices planteados por la representación del legislador autonómico sobre el carácter genérico de la queja del recurrente. El rechazo se ha justificado advirtiendo que la normativa básica estatal que debe servir de parámetro para apreciar la infracción del art. 149.1.1 CE, conforme al principio *lex superveniens*, es la Ley 12/2023, de 24 de mayo, que es de fecha posterior al recurso, circunstancia que lógicamente impedía al recurrente llevar a cabo la tarea de contraste que en otro caso le hubiese resultado exigible. En esas circunstancias, estimo que esa tarea le corresponde al tribunal que, sin embargo, no la ha llevado a cabo, sustituyéndose el análisis debido por un párrafo en el que se afirma que no “es posible apreciar, en una valoración global, que exista una contradicción entre los objetivos perseguidos por la legislación estatal en materia de vivienda y la regulación de la Ley 1/2022”. Las escasas líneas que siguen a continuación añaden poco más a esa “valoración global”, y ningún análisis de contraste real se lleva a cabo en la sentencia en relación con los distintos contenidos de la legislación básica (art. 6 “Principio de igualdad y no discriminación en la vivienda”; art. 7 “Principios de la función social de la vivienda”; art. 10 “Derechos y facultades de la propiedad de la vivienda”; art. 11 “Deberes y cargas”; art 14 “Situaciones de especial vulnerabilidad”). Tendrá que ser,

me temo, en futuras cuestiones de inconstitucionalidad donde se acabe llevando a cabo el análisis que ahora se ha omitido.

14. En segundo lugar, en relación con el alegato de la recurrente sobre “la falta de compensación económica, en supuestos en los que restrinjan las facultades dominicales del propietario de la vivienda (por incumplimiento de la función social) sin contraprestación”, la sentencia afirma por una parte, que se ha incurrido en un “incumplimiento de la carga alegatoria” por parte del recurrente, y por otra, que se trata de un régimen proveniente de la anterior Ley 24/2015, que el recurrente no impugnó en su momento. Con fundamento en esas tachas, se ha omitido el análisis de aquella objeción principal. Sin embargo, solo ya teniendo en cuenta el texto de la propia sentencia que recoge las alegaciones de la recurrente (“conlleva una pérdida económica que hace irreconocible el derecho a la propiedad”; “e incluso dar lugar a la expropiación”; “la cesión se realiza ‘sin una compensación adecuada’”; u “obligarle a ofrecer alquileres forzosos con rentas totalmente antieconómicas”) puede apreciarse una argumentación explícita acerca de la pretensión de “ser indemnizado por las limitaciones dominicales”. El planteamiento del recurrente, que no puede tacharse de intrascendente ni expuesto de manera insuficiente, no obtiene respuesta, lo que juzgo imprescindible en tanto que —como alega él mismo— el régimen de las Leyes autonómicas 18/2007, 24/2015 y 4/2016 modificado por la Ley 1/2022 introduce gravámenes privativos de facultades dominicales sin indemnización, que pudieran ser lesivos del contenido esencial del derecho de propiedad que protege el art. 33. 3 CE. En este mismo sentido, la ampliación por la Ley 1/2022 del plazo de cesión obligatoria de la vivienda al fondo autonómico (por incumplimiento de la obligación de ocupación) de 3 a 7 años, no me parece una limitación del dominio accidental, como para no haber recibido una respuesta constitucional sobre la ausencia de compensación. Tendrá que ser otra vez en el futuro, en el seno de las más que probables cuestiones de inconstitucionalidad, donde se tenga que llevar a cabo el análisis que ahora se omite indebidamente.

15. Por último, entiendo que la tacha que el recurrente dirige contra el art. 9.2 de la Ley 1/2022, en relación con el art. 9.3 CE era tributaria de un análisis más detenido.

16. Como consta en el punto II (párrafo cuarto) de este voto, la advertencia de que,

ateniéndonos al redactado de la norma impugnada, cabría la posibilidad de que se considerase “gran tenedor” en Cataluña, a un propietario sin tener ninguna vivienda en ese territorio, se ha despachado con la afirmación de que “queda fuera de toda duda que la persona jurídica que no tenga ninguna vivienda en la Comunidad Autónoma de Cataluña no va a estar sometida a las previsiones de la Ley 24/2015, por mucho que pudiera ostentar la condición de gran tenedor de acuerdo con la definición del art. 9.2 b) de aquella. Esta conclusión deriva necesariamente del principio de territorialidad de las competencias, que es algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales, y que significa que las competencias autonómicas deben tener por objeto fenómenos, situaciones o relaciones radicadas en el territorio de la propia comunidad autónoma”.

17. Convengo en aceptar con la sentencia que nuestro marco jurídico de distribución de competencias, y el papel que en él juega el principio de territorialidad, es precisamente el que se indica en el párrafo transcrito; pero otra cosa totalmente diferente es que “quede fuera de toda duda” que esa sea la aplicación que se vaya a hacer de la literalidad de la Ley. A mi juicio, hubiera sido conveniente un análisis más acabado de ese principio aplicado al caso concreto, es decir, a la materia concreta y a las previsiones también concretas de la Ley, sobre todo para distinguir los supuestos de aplicación extraterritorial, proscritos por nuestra Constitución, de los supuestos de aplicación territorial con efectos o consecuencias extraterritoriales, que sí serían admisibles. Ese análisis se ha omitido con fundamento en una presunción de cómo será aplicada la ley, excluyendo con ello la posibilidad de un fallo interpretativo en relación con el art. 9.2 de la Ley 1/2022, que hubiera resultado de todo punto conveniente.

Madrid, a ocho de octubre de dos mil veinticuatro.