

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2835** *Pleno. Sentencia 16/2021, de 28 de enero de 2021. Recurso de inconstitucionalidad 2577-2020. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso respecto de los Decretos-leyes del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y 1/2020, de 21 de enero, por el que se modifica el anterior, y el acuerdo del Parlamento Cataluña de convalidación del Decreto-ley 1/2020. Límites de los decretos-leyes: nulidad parcial de los preceptos que tipifican como supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda su desocupación permanente y establecen medidas coactivas para su cumplimiento (STC 93/2015).*

ECLI:ES:TC:2021:16

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2577-2020, interpuesto por ochenta y seis diputados del Grupo Parlamentario Popular contra el 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 (en su conjunto y subsidiariamente contra sus artículos 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 4.2, 4.6, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7, 6.2, 6.3, 6.4, 6.6, 8.1, 8.2, 8.3, 8.5, 13.2 y disposición transitoria primera, contra el artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 1/2020, de 21 de enero, por el que se modifica el anterior, y contra el acuerdo del Parlamento de Cataluña de 4 de marzo de 2020 de validación de este último Decreto-ley 1/2020. Han formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Cataluña. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general del Tribunal el día 19 de junio de 2020, el procurador de los tribunales don Manuel Sánchez Puelles, actuando en nombre y representación de ochenta y seis diputados del grupo parlamentario popular del Congreso, y don Jaime Eduardo de Olano Vela, diputado del grupo parlamentario popular del Congreso, abogado en ejercicio y actuando como «comisionado» de sus compañeros de conformidad con el art. 82 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra los dos decretos-leyes del

Gobierno de la Generalitat de Cataluña y contra el acuerdo del Parlamento de Cataluña que se citan en el encabezamiento.

Los motivos del recurso son, sucintamente enunciados, los siguientes:

a) El acuerdo de validación del Decreto-ley 1/2020 aprobado por el Parlamento de Cataluña, que tiene «fuerza» o «valor de ley» y es por tanto objeto idóneo de recurso de inconstitucionalidad de acuerdo con la doctrina del ATC 7/2012 y la STC 83/2016 (caso de los controladores aéreos) y las SSTC 89/2019 y 90/2019 (caso del art. 155 CE), vulnera los arts. 86.2 CE y 64.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) al haberse aprobado una vez vencido el plazo de treinta días hábiles desde la promulgación del Decreto-ley 1/2020, que por tanto había quedado derogado en la fecha de su aparente convalidación.

b) El Decreto-ley 17/2019 es inconstitucional y nulo en su conjunto porque no existe el presupuesto habilitante que exigen para su aprobación tanto el artículo 86.1 de la Constitución como el artículo 64.1 EAC. La exposición de motivos no contiene una presentación explícita y razonada de los motivos que hacen necesaria la aprobación del Decreto-ley; la justificación es genérica y rituaría, alude a una situación estructural, no coyuntural, y no está basada en ningún dato objetivo o estadística contrastable. Aporta, a estos efectos, un informe que persigue acreditar desde un punto de vista técnico y económico las erróneas afirmaciones de la exposición de motivos contrastando sus datos con los de Eurostat que arrojan una situación de la vivienda en España no solo mejor que la media sino mejor incluso que las otras tres grandes potencias económicas de la Unión Europea (Italia, Francia y Alemania).

Tampoco existe la necesaria conexión de sentido entre las normas aprobadas y la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente definida. La normativa anterior en materia de vivienda era profusa y no había, por tanto, ninguna «insuficiencia legal» que paliar, como parece desprenderse de la exposición de motivos. En particular, la definición de «vivienda vacía» del art. 2.1, modificada por el artículo único del Decreto-ley 1/2020, adquirirá plena eficacia cuando hayan transcurrido dos años desde la aprobación del Decreto-ley. Además, el Decreto-ley no justifica cuáles son los obstáculos para la tramitación de esta modificación legislativa por el procedimiento legislativo parlamentario, teniendo en cuenta que el Parlamento catalán es unicameral y que algunas leyes –que cita– se han aprobado en el Parlamento de Cataluña en pocos meses, incluso en un mes y medio (caso de la Ley 9/2019, de modificación de la ley del cambio climático). Es más, algunas de las leyes modificadas por el Decreto-ley fueron aprobadas en menos de dos y tres meses. Finalmente, el decreto-ley recurrido tiene «básicamente el mismo contenido» que el Decreto-ley 5/2019, del que ha conservado incluso su denominación, pero que no se sometió a debate para su convalidación o derogación. La aprobación de este segundo Decreto-ley 17/2019, «prácticamente equivalente» al anterior fue una manera de eludir la tramitación de este como proyecto de ley y el debate parlamentario habitual.

c) El Decreto-ley 17/2019 es inconstitucional y nulo en su conjunto porque regula materias vedadas a los decretos-leyes, en concreto «afecta» al derecho de propiedad en un sentido proscrito por los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC. Particularmente se produce esta afectación inconstitucional en dos grupos de preceptos: los que regulan el incumplimiento de la función social de la propiedad y sus consecuencias (arts. 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12 y 5.5) y los que regulan los contratos forzosos de alquiler social (arts. 4.2, 5.6, 5.7 y 6.6). Estas disposiciones afectan tanto a la vertiente individual como a la vertiente institucional del derecho de propiedad, limitando las facultades de disponer y reivindicar del propietario, en el sentido proscrito por la STC 93/2015, sobre el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, fundamento jurídico 13. De acuerdo con estos preceptos, disponer de una vivienda vacía o no ofrecer la opción del alquiler social supone un incumplimiento de la función social de la propiedad, y las consecuencias de su inobservancia, lo que no puede ser objeto de regulación por decreto-ley por rebasar los límites materiales señalados.

d) El Decreto-ley 17/2019 regula las condiciones básicas del derecho de propiedad privada en Cataluña y restringe desproporcionadamente la facultad de los propietarios para reivindicar su dominio (artículo 149.1.1, en relación con los artículos 14, 33 y 139.1 de la Constitución). El Decreto-ley desfigura el contenido esencial del derecho de propiedad y convierte la propiedad en un derecho «más débil» en Cataluña que en el resto del territorio nacional, obligando a los propietarios de viviendas en Cataluña a cumplir «obligaciones adicionales» respecto del resto de ciudadanos españoles. Se trata de una desigualdad jurídicamente inadmisibles de acuerdo con el art. 139.1 CE.

e) El art. 2.1 del Decreto-ley 17/2019, que modifica la definición de «vivienda vacía» del art. 3 d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007, del derecho a la vivienda, así como las consecuencias derivadas del mismo contenidas en los arts. 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12, 2.15, 6.2, 6.3 y 6.4 del Decreto-ley 17/2019, regulan un supuesto de ejercicio antisocial del derecho de propiedad privada que vulnera los artículos 149.1.1, 149.1.8, 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución. La regulación del derecho de propiedad «rompe» el principio de igualdad entre españoles del art. 149.1.1 CE; regula además el contenido de un derecho patrimonial, que es una materia civil propia del Estado conforme al art. 149.1.8 CE; por la importancia del mercado de la vivienda en España impacta en la política económica competencia del Estado conforme al art. 149.1.13 CE y la regulación que a su amparo se ha dictado para garantizar el acceso a la vivienda (cita las siguientes normas: Ley 4/2013; Real Decreto-ley 7/2019; Real Decreto-ley 6/2012; Ley 1/2013; y Real Decreto 106/2018, por el que se aprueba el plan estatal de vivienda); y, finalmente, no se ajusta al tratamiento común de los ciudadanos ante las administraciones públicas exigido por el art. 149.1.18 CE y a la normativa sobre expropiación forzosa del Estado de competencia exclusiva del Estado según ese mismo precepto.

f) El art. 2.1 del Decreto-ley 17/2019, modificado por el artículo único del Decreto-ley 1/2020, que elimina la ocupación sin título de la vivienda y la pendencia de un litigio sobre su posesión como causas justificadoras de desocupación, restringe la plenitud de las potestades atribuidas a las jurisdicciones civil y penal e infringe las competencias exclusivas del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), convirtiendo en «inútil» el ejercicio de acciones judiciales para recuperar la posesión, vulnerando con ello, además, el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y el principio de «plenitud jurisdiccional» (art. 118 CE).

g) Los arts. 5.6, 5.7 y 6.6 y la disposición transitoria primera del Decreto-ley 17/2019, que establecen la obligación de ofrecer un contrato de alquiler social a determinados inquilinos, regulando su plazo y contenido, así como su condición de requisito procesal para interponer acciones judiciales de ejecución hipotecaria y desahucio, vulneran las competencias exclusivas del Estado sobre legislación procesal y sobre bases de las obligaciones contractuales (artículos 149.1.6 y 149.1.8 de la Constitución).

h) Los deberes vinculados al índice de referencia que establece y regula el art. 8 del Decreto-ley 17/2019 infringen las competencias exclusivas del Estado en materia de bases de las obligaciones contractuales (artículo 149.1.8 de la Constitución).

i) La obligación de destinar a vivienda de protección edificaciones en suelo urbano consolidado del art. 13.2 del Decreto-ley 17/2019 supone una nueva carga urbanística no prevista en el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en adelante TRLSRU), que solo prevé reservas del 10 y 30 por 100 en actuaciones de nueva urbanización y reforma o renovación de la urbanización, pero no en suelo urbano consolidado (art. 20 TRLSRU), y supone además introducir una obligación urbanística no prevista en el cuadro de derechos y obligaciones de los propietarios de suelo en los arts. 15 a 18 de la misma ley, vulnerándose con ello, mediatamente, los artículos 149.1.1 y 13 de la Constitución.

j) La nueva definición de gran tenedor de vivienda introducida por los arts. 5.4 y 5.7 del Decreto-ley 17/2019 (personas físicas o jurídicas titulares de más de quince viviendas) contradice la establecida por el Estado en el art. 4 del Real Decreto-

ley 11/2020, modificado por la disposición final cuarta, apartado 1, del Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, que regula la moratoria de deuda para personas arrendatarias de vivienda habitual en situación de vulnerabilidad económica (persona física o jurídica titular de más de diez inmuebles urbanos excluyendo garajes y trasteros o de una superficie construida de más de 1.500 m<sup>2</sup>), y vulnera por ello los artículos 149.1.1 y 13 de la Constitución.

k) El artículo 2.1 del Decreto-ley 17/2019, modificado por el artículo único del Decreto-ley 1/2020, que introduce una nueva definición de vivienda vacía incluyendo su ocupación sin título, vulnera el «contenido esencial» (art. 53.1 CE) del derecho a la propiedad privada (art. 33 CE), el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (arts. 24 y 117 CE). Conforme a las modificaciones del Decreto-ley, mantener una vivienda vacía constituye un supuesto de «utilización anómala» de la propiedad que puede dar lugar a requerimientos, multas coercitivas, sanciones de hasta 900 000 € y finalmente a la expropiación de la vivienda. Esta regulación del derecho de propiedad «suprime *de facto*» este derecho, anula completamente su utilidad individual y lo hace irreconocible, en contra de la doctrina constitucional sobre el art. 33 CE. En particular, la posibilidad de que la Administración ejerza sus potestades sobre una vivienda ocupada ilegalmente y que se obligue al dueño a ofrecer un alquiler social cercenan las tres facultades de todo propietario: gozar, disponer y reivindicar (arts. 348 del Código civil y 544-1, 544-2 y 544-3 del Código civil de Cataluña) La regulación, además, carece «de toda racionalidad» y es «arbitraria» e impide al propietario destinar su vivienda ilegítimamente ocupada a un uso de residencia o alquiler, sin tomar además en consideración que hay ocupaciones ilegítimas que pueden tener origen en la falta de recursos económicos, pero otras tienen una finalidad lucrativa e incluso delictiva. Vulnera también el principio de proporcionalidad establecido por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de derechos Humanos para las expropiaciones. Y, al hacer ineficaz el ejercicio de acciones judiciales, vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva.

l) Los artículos 2.2 y 2.10 del Decreto-ley 17/2019, al prever la subrogación del nuevo adquirente de un inmueble en la posición del anterior titular en cuanto al cómputo del plazo para considerar una vivienda como vacía (dos años), vulneran el principio constitucional de responsabilidad o culpabilidad (artículo 25 de la Constitución) ya que permiten sancionar al propietario de una vivienda por el comportamiento del anterior titular.

m) La obligación de ofrecer un contrato de alquiler social a ciertos inquilinos, establecida y regulada, también en cuanto a su contenido, en los artículos 4.2, 5.6, 5.7 y 6.6 y disposición transitoria primera del Decreto-ley 17/2019, es contraria al principio de autonomía de la voluntad, derivado del art. 10 CE, al derecho a la libertad de empresa (art. 38) y, en algunos casos, supone adicionalmente una restricción desproporcionada para acceder a la tutela de los tribunales de Justicia (art. 24), tal y como apreció el dictamen 2/2020 del Consejo de Garantías Estatutarias, y vulnera el principio de «plenitud jurisdiccional» (art. 118). Además, genera una «gravísima situación de inseguridad jurídica» en los juzgados y tribunales de Cataluña (cita 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 a no entorpecer ejecuciones judiciales, y el acuerdo de unificación de criterios de la reunión de presidentes de las secciones civiles de la Audiencia Provincial de Barcelona de 21 de febrero de 2020, considerando que no es un requisito de procedibilidad para el ejercicio de acciones judiciales civiles el incumplimiento de la obligación de ofrecer un alquiler social impuesta en el Decreto-ley 17/2019).

n) La nueva definición de gran tenedor de vivienda (arts. 5.4 y 5.7 del Decreto-ley 17/2019) no está justificada, en cuanto incluye a las personas físicas y no solo a las jurídicas, y es además discriminatoria por no incluir al principal tenedor de viviendas en Cataluña, que es la administración pública, vulnerando con ello la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE.

ñ) El art. 4.6 del Decreto-ley 17/2019 impone un suministro generalizado e indiscriminado de datos particulares a la administración (registro de viviendas vacías) que no son ni necesarios ni adecuados para el ejercicio de sus potestades, por lo que el precepto indicado vulnera el derecho fundamental a la intimidad personal (artículo 18 de la Constitución).

2. Por providencia de 14 de julio de 2020, el Pleno del tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, a través del ministro de Justicia, así como al Parlamento de Cataluña y a la Generalitat de Cataluña, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. La providencia acordó, asimismo, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Tras solicitar una prórroga para formular sus alegaciones, concedida por el tribunal, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña presentó estas el día 25 de septiembre de 2020. Su escrito comienza haciendo una referencia general al contexto en que se aprueban los decretos-leyes impugnados, en concreto a la 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. Esta situación de falta de vivienda asequible ha sido constatada por la fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada en un informe de 2019, que cita, y por el relator especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su visita a España del 27 de enero al 7 de febrero de 2020, que igualmente cita. Y el Parlamento de Cataluña, en la moción 106/XI y en la resolución 133/XII, ha instado al Gobierno de la Generalitat a hacer frente a esta situación. Tras esta exposición inicial, pasa a rebatir los motivos de impugnación.

a) Considera que el Decreto-ley 1/2020 ha sido convalidado en tiempo y forma, puesto que el recurso ha tomado en consideración como *dies a quo* el de la promulgación, y no el de la publicación como hace la *praxis* parlamentaria y la doctrina mayoritaria, pues este es el único día que permite al Parlamento tener conocimiento del decreto-ley y tramitar en consecuencia su convalidación.

b) Los informes y mociones parlamentarias citadas en el comienzo de su escrito, así como la exposición de motivos y los argumentos del debate de convalidación del Decreto-ley 17/2019, donde todos los grupos parlamentarios reconocieron que existe una situación de emergencia habitacional, colman el requisito de la situación de extraordinaria y urgente necesidad exigida por los arts. 86.2 CE y 64.2 EAC. Una valoración semejante se contiene en la STC 93/2015, en relación con el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, sobre la misma materia. Y estos mismos argumentos avalan a su vez la urgencia del Decreto-ley 1/2020 por el que simplemente se lleva a cabo una precisión en la definición de vivienda vacía previamente efectuada en el Decreto-ley 17/2019.

Tratándose de un conjunto sistemático de medidas, el examen de la conexión de sentido de las medidas aprobadas con la situación de urgencia definida debe hacerse desde una perspectiva global, y no aislando una a una las medidas adoptadas, tal y como hizo la STC 93/2015. Y desde esta perspectiva, no puede discutirse que el contenido del Decreto-ley trata de afrontar la situación descrita, al margen de su acierto y el análisis competencial que proceda.

c) El motivo relativo a la afectación del contenido esencial del derecho de propiedad carece de un análisis y argumentación consistente, como exige la doctrina constitucional. En todo caso, no puede compararse la definición de vivienda vacía del art. 2.1 con la regulación andaluza examinada en la STC 95/2013 que establecía el deber de destinar

de forma efectiva las viviendas al uso habitacional, cosa que no sucede en el decreto-ley aquí impugnado.

d) Los decretos-leyes impugnados se amparan en las competencias de la Generalitat en materia de vivienda (art. 137 EAC), urbanismo (art. 149 EAC) y consumo (art. 123 EAC) con la finalidad de proporcionar a los ciudadanos una vivienda digna (arts. 47 CE y 23 y 47 EAC). En particular, la competencia de vivienda va mucho más allá de la «actividad administrativa de ordenación y fomento de dicha materia», que son las funciones a las que según los recurrentes queda restringida esta materia. Muestra de ello es la Ley del derecho a la vivienda aprobada en 2007 y no impugnada por el Estado, y modificada ahora por los decretos-leyes impugnados.

Al propio tiempo, la regulación de los decretos-leyes es plenamente respetuosa con las competencias del Estado de los núms. 1, 8 y 13 del art. 149.1 CE. En particular, el recurso equipara erróneamente la competencia del art. 149.1.1 CE con los arts. 14 y 139 CE. Pero según la doctrina constitucional este título competencial no representa una suerte de prohibición de divergencia del legislador autonómico con el estatal, pues ello vaciaría las competencias autonómicas en materia de urbanismo y vivienda. Los recurrentes tampoco han identificado la norma estatal concreta que debe operar como parámetro de constitucionalidad, como exige la doctrina constitucional. Desde la STC 37/1987 se reconoce también que la función social de la propiedad (art. 33.2 CE) puede ser delimitada no solo por el legislador civil (art. 149.1.8 CE) sino también por las leyes que tutelan los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada, que corresponde aprobar al titular de la competencia sectorial. Por último, la competencia estatal del art. 149.1.13 CE no puede agotar los títulos más específicos de las comunidades autónomas, de acuerdo con las SSTC 93/2015 y 16/2018 sobre esta misma materia.

e) A continuación analiza uno por uno el amparo competencial de los preceptos impugnados:

(i) En cuanto a la definición de vivienda vacía de los arts. 2.1 del Decreto-ley 17/2019 y único del Decreto-ley 1/2020, que introdujo algunas «precisiones» en el anterior, critica en primer lugar que no se sabe a qué versión del precepto se refieren los recurrentes, si a la primera o a la segunda. En segundo lugar, considera que el objeto de la definición es precisamente clarificar cómo encaja el fenómeno de la ocupación en el concepto de vivienda vacía. Tampoco limita en modo alguno el ejercicio de la acción reivindicatoria si esta acción se ejercita antes del plazo de dos años establecido para que la vivienda se considere vacía. Además, sin la modificación del Decreto-ley 1/2020 no se podría llevar a efecto una de las medidas del Decreto-ley 17/2019, que es ofrecer de forma obligatoria el alquiler social por parte de grandes tenedores a los ocupantes ilegítimos que estuvieran en situación de emergencia habitacional y acreditaran que la ocupación se produjo como mínimo seis meses antes de la entrada en vigor del Decreto-ley 17/2019.

(ii) El art. 2.2 hace algunas precisiones a la desocupación como causa de incumplimiento de la función social de la vivienda. La primera es el establecimiento de un plazo mínimo de dos años a partir del cual puede considerarse desocupada una vivienda, que no es una modificación sino una armonización de la Ley del derecho a la vivienda, pues el plazo ya se establecía en otro precepto. Y la segunda es una precisión sobre la incidencia del fenómeno de la ocupación que supone valorar la vertiente institucional (función social) y no solo privada del derecho de propiedad (STC 37/1987) y que entra dentro del acervo competencial y por tanto del margen de apreciación de la Generalitat que tiene la competencia en materia de vivienda.

(iii) Respecto de la obligación de ofrecer un contrato de alquiler social de los arts. 4.2, 5.6, 5.7, 6.6 y disposición transitoria primera, el objeto del recurso debe quedar ceñido a las modificaciones introducidas por el Decreto-ley 17/2019, y no a la obligación misma ya incluida en leyes anteriores (Leyes del Parlamento de Cataluña 24/2015 y 4/2016). Estas modificaciones solamente han ampliado el espectro de casos a los que es aplicable el alquiler social, respecto del cual ya se posicionó favorablemente el Estado

al desistir del recurso de inconstitucionalidad 2501-2016 interpuesto contra la Ley 24/2015 en su versión original, y el propio Tribunal en su STC 80/2018, sobre una ley valenciana similar. En particular, esta propuesta de alquiler social no encaja ni en la materia civil (art. 149.1.8 CE) ni procesal (art. 149.1.6), tal y como sostienen los recurrentes. Y ha sido además aceptado por los obligados teniendo resultados positivos, como demuestra el informe de la agencia catalana de vivienda que aporta.

(iv) El índice de referencia del precio de alquiler de viviendas de los arts. 8.1, 8.2, 8.3 y 8.5 tiene carácter simplemente informativo por lo que no invade la competencia estatal del art. 149.1.8 CE, y persigue una finalidad legítima como la moderación de los precios, amparada en la competencia autonómica en materia de consumo y vivienda. Aunque el contrato no contenga las menciones obligatorias según la ley, seguiría siendo válido y vigente, y por tanto no incide en el contrato de arrendamiento ni en la materia de Derecho civil. Por último, encaja con lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019.

(v) La obligación de reserva para vivienda de protección en suelo urbanizado y en actuaciones edificatorias del art. 13.2 no vulnera las competencias estatales de los núms. 1 y 13 del art. 149.1 CE. Esta argumentación descansa en una interpretación errónea del art. 20.1 b) de la Ley del suelo estatal, pues este precepto no predetermina en qué tipo de suelo pueden establecerse reservas para viviendas de protección oficial, como se sostiene de contrario.

(vi) La definición de gran tenedor de vivienda de los arts. 5.4 y 5.7 no vulnera las competencias estatales de los arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE porque, aunque no se ajuste a la establecida en el Real Decreto-ley 11/2020, ha sido establecida por la Generalitat en ejercicio de sus competencias. La norma estatal pretende atender a una situación puntual ocasionada por la crisis sanitaria vinculada a la Covid-19, pero no puede condicionar la política de vivienda de la Generalitat. Ambas normas tienen, por tanto, objetos diversos.

Tampoco la definición puede tacharse de arbitraria por incluir a personas físicas, como hace el recurso. También el Real Decreto-ley 11/2020 incluye a personas físicas y visto el objetivo del decreto-ley impugnado no parece arbitrario incluir a personas físicas y no solo jurídicas en la definición. Y no tiene sentido incluir a las administraciones en atención a sus funciones y objetivos, esencialmente diferentes a los de las personas jurídicas privadas con ánimo de lucro.

(vii) Finalmente, la obligación de inscripción en el registro de viviendas vacías y viviendas desocupadas sin título habilitante por personas jurídicas privadas (art. 4.6) no vulnera el derecho a la intimidad, que no protege a aquellas según doctrina constitucional (cita el ATC 257/1985). Y el registro es un instrumento imprescindible para movilizar las viviendas desocupadas, que es el objetivo legítimo del decreto-ley impugnado.

Solicita por todo ello la desestimación del recurso interpuesto.

4. El Parlamento de Cataluña, tras una solicitud de prórroga concedida por el Tribunal, presentó sus alegaciones el 28 de septiembre de 2020.

a) Considera, en primer lugar, que la aparente convalidación tardía del Decreto-ley 1/2020 solo afecta a este y en todo caso no tiene capacidad para alterar un resultado, la «derogación» del Decreto-ley no convalidado, que se desprende directamente del art. 64.2 EAC. En todo caso, la praxis parlamentaria y la doctrina especializada consideran que el plazo de convalidación debe contarse a partir de la publicación, no de la promulgación, de forma coherente a lo que establece el art. 158.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña. La promulgación no es idónea como fórmula de conocimiento del Parlamento, y solo tomando en consideración la publicación puede garantizarse que este disponga de la capacidad necesaria para controlar el plazo constitucional y estatutariamente previsto.

b) Respecto de la definición explícita y razonada de la situación de necesidad extraordinaria y urgente, recuerda que conforme doctrina constitucional se trata de un

concepto constitucionalmente determinado que debe dejar a los órganos políticos un cierto margen de apreciación en su interpretación y aplicación, y que la función del tribunal es verificar, pero no sustituir este control político (autorestricción), declarando la inconstitucionalidad solamente en aquellos supuestos de uso abusivo o arbitrario de la figura. Le parece que debe tomarse en consideración el contexto de crisis económica desde 2008 y el problema social asociado que considera una situación «objetivamente incuestionable», «pública y notoria», acreditada por instituciones públicas y privadas. Luego llama la atención sobre datos concretos que se citan en la exposición de motivos y concluye que exigir un plus de fundamentación y demostración, como hace el recurso, no es conforme con la doctrina y el papel del Tribunal Constitucional.

c) El Decreto-ley tampoco «afecta» al derecho de propiedad en el sentido de los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC. Aun cuando este último artículo se refiera solamente a los derechos reconocidos en el propio Estatuto, entre los cuales no está el derecho de propiedad, los límites del art. 86.1 CE son igualmente aplicables de acuerdo con la doctrina de la STC 93/2015. Pero la interpretación de estos límites no puede ser más estricta que en el caso de los decretos-leyes estatales, y la interpretación de estos efectuada por el Tribunal Constitucional no es tan «estricta» y «limitativa» como la que sostienen los recurrentes, sino que lo «flexibiliza» a fin de que el decreto-ley pueda cumplir su función como norma de urgencia. Por eso ha reconducido este límite al establecimiento de su «régimen general», «elementos esenciales» o «desarrollo directo» del derecho, pero no a cualquier regulación que de algún modo incida en él. Por eso, la argumentación de los recurrentes en el motivo correlativo le parece insuficiente, pues no razonan por qué esta regulación incumple esas condiciones. En todo caso, recuerda que el derecho de propiedad no es de los de mayor nivel de protección en la Constitución, sino un derecho «debilitado» (STC 111/1983), de modo que queda un amplio espacio para su configuración legal. Además, la «función social» expresamente reconocida por el art. 33.2 CE permite configurarlo en cada momento histórico en función de la percepción que de esa función puedan tener los poderes públicos democráticamente legitimados. Estos parámetros deben ser tenidos en cuenta cuando se valora el grado de «afectación» del decreto-ley en un derecho constitucional. En particular, hay que diferenciar la delimitación del haz de facultades o contenido esencial del derecho de propiedad y el establecimiento de objetivos relacionados con su función social, que es lo que hace el Decreto-ley impugnado. En este último caso, el objeto de la norma no es establecer una regulación directa y con vocación de generalidad sino conformar una política pública de vivienda, tal y como permite la STC 93/2015.

d) Niega la vulneración del art. 149.1.1 CE por el Decreto-ley. Le parece que la argumentación de los recurrentes es genérica e insuficiente y además errada, pues entienden ese precepto y el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales como algo «monolítico» y «absoluto» que niega las competencias autonómicas, tal y como lo ha interpretado el Tribunal Constitucional. Niega igualmente que la competencia autonómica en materia de vivienda se circunscriba a una actividad administrativa de ordenación y fomento, como sostienen los recurrentes. Además, el recurso no identifica la ley estatal dictada al amparo de este título competencial que opere como parámetro de contraste, como exige la jurisprudencia constitucional.

e) Las medidas para promover la ocupación efectiva de viviendas tampoco vulneran las competencias de los núms. 1, 8, 13 y 18 del art. 149.1 CE. Reitera la interpretación «simple», «genérica» y «errónea» del art. 149.1.1 sostenida por los recurrentes expuesta en el apartado anterior. La denuncia de vulneración del art. 149.1.8 CE está basada exclusivamente en que regula el contenido de un derecho patrimonial, pero ello no cumple con la carga alegatoria exigible, y en todo caso no toma en cuenta la posibilidad de que sobre la delimitación de la propiedad incidan títulos competenciales sectoriales, como el urbanismo y vivienda, según las SSTC 93/2015, 16/2018 y 32/2018. El recurso es igualmente parco en la denuncia de vulneración del art. 149.1.13 CE, pues omite cualquier contraste entre la normativa estatal y el decreto-ley recurrido. Examinado el contenido de las normas estatales, en cualquier caso, tampoco existe ninguna



contradicción entre estas y el Decreto-ley impugnado. Además, el impacto económico es inherente al ejercicio de competencias autonómicas, sin que por ello estén proscritas por el art. 149.1.13. La vulneración del art. 149.1.18 tampoco se encuentra mínimamente argumentada: los recurrentes no ofrecen ninguna norma estatal que pueda oponerse a los preceptos impugnados en lo que a la divergencia de tratamiento se refiere, ni justifican por qué razón o en qué sentido se vulnera la normativa de expropiación forzosa. Este instituto es «instrumental» para el ejercicio de competencias autonómicas, sin que la normativa impugnada afecte a las garantías a que se refiere la competencia del Estado.

f) La definición de vivienda vacía no afecta a la legislación procesal (art. 149.1.6 CE). El precepto contiene una norma sustantiva, y no puede otorgarse *vis expansiva* al art. 149.1.6. Como toda norma sustantiva, puede influir en la conveniencia de ejercitar acciones judiciales, pero ello no la convierte en norma procesal.

g) Los arts. 4.2, 5.6, 5.7, 6.6 y la disposición transitoria primera (alquiler social) no vulneran las competencias del Estado sobre legislación procesal ni sobre bases de las obligaciones contractuales. Resulta sorprendente que se recurran estas normas que solo modifican obligaciones ya existentes. Lo único que hace el Decreto-ley es extender la obligación, ya prevista en la Ley 24/2015, a otros supuestos. Por otra parte, los recurrentes no justifican la calificación de «requisito» o «presupuesto» procesal que aplican a estos preceptos, siendo más bien una «carga» que recae sobre una de las partes antes del proceso. Además, se trata de una obligación que solo se impone a ciertos propietarios (grandes tenedores), no a todos. Los destinatarios igualmente limitados, y su vinculación con la función social de la propiedad de las viviendas, otorgan a la medida carácter tuitivo que enerva la vulneración de la competencia sobre bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE). Además, no impone ofrecer un alquiler sobre la misma vivienda; puede ser otra. Por último, la naturaleza administrativa de la reforma queda patente con el art. 4.2, que modifica el art. 5.2 de la Ley del derecho a la vivienda para incluirlo como nuevo supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad, verdadero propósito de la medida.

h) El art. 8, que impone ciertas obligaciones relativas al índice de referencia de precios de alquiler, es una medida administrativa que no regula ni afecta a la validez de los contratos de arrendamiento. Por tanto, no vulnera el art. 149.1.8 CE citado de contrario.

i) La obligación de reserva para vivienda protegida en suelo urbanizado (art. 13.2) no vulnera el texto refundido de la Ley de suelo estatal. El art. 20.1 b) impone un mandato general de reserva de suelo para este tipo de viviendas, remitiendo la cuantía de reserva expresamente a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística autonómica. Y además, impone a los propietarios de suelo dedicárselo a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística [arts. 15.1 a) y 12.1], de modo que no modifica realmente los deberes de los propietarios.

j) La definición de gran tenedor no vulnera los arts. 149.1.1 y 13 CE ni contradice el Real Decreto-ley 11/2020 ya que ambas normas, la estatal y la autonómica, operan sobre ámbitos de aplicación distintos. La estatal establece un aplazamiento temporal y extraordinario en el pago de la renta; la autonómica la obligación de ofrecer un alquiler social. Y ninguna de las normas pretende extender el concepto de gran tenedor más allá de su respectivo ámbito de aplicación.

k) Niega igualmente que el art. 2.1 vulnere el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 33) ni los arts. 9.3, 24 y 118 CE. Las medidas vinculadas a la «utilización anómala» de una vivienda por no estar efectivamente ocupada (requerimientos, sanciones, multas coercitivas y expropiación) están amparadas por el art. 33.2 que permite delimitar el contenido esencial del derecho de acuerdo con su función social. Las exigencias sociales de la propiedad, reconocidas en los arts. 40 o 128.1 CE, pueden justificar intervenciones públicas siempre que se mantenga la reconocibilidad del derecho (STC 37/1987) y sean proporcionadas (STC 16/2018). En concreto, el acceso a la vivienda está constitucional y estatutariamente reconocido como derecho (arts. 47 CE

y 26 y 47 EAC). De ahí que las medidas destinadas a fomentar la vivienda asequible en el mercado sean conformes con la Constitución. Añade que el recurso se refiere no tanto a una regulación general como a un supuesto concreto que puede plantearse: la declaración de vivienda vacía en caso de ocupación ilegal. Pero de la letra del art. 2.1 del Decreto-ley 17/2019, modificado por el artículo único del Decreto-ley 1/2020, no se deduce necesariamente que la condición de vivienda vacía sea aplicable a las viviendas ocupadas ilegalmente. El Decreto-ley 17/2019 excluía ese supuesto; pero de ello no se deriva que con el Decreto-ley 1/2020 se aplique necesariamente lo contrario. Ello dependerá de la actitud del propietario, pues hay que suponer que el ejercicio o no de acciones judiciales será determinante para apreciar si existe o no causa justificada de desocupación. Por lo tanto, no hay una privación o restricción general de la facultad reivindicatoria de todos los propietarios. Sus acciones judiciales continúan plenamente vigentes en virtud, entre otros, del art. 348 del Código civil. La definición de vivienda vacía tampoco vulnera el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3), de acuerdo con la aplicación deferente de ese principio al legislador, efectuada por la doctrina constitucional. El Decreto-ley posee, de acuerdo con ese canon, una finalidad razonable que lo hace constitucional. Tampoco afecta al principio de proporcionalidad, pues la medida es idónea, no existen otras menos restrictivas (el Decreto-ley 17/2019 las intensificó precisamente por la ineficacia de las anteriores) y sus beneficios o ventajas para el interés general solo podrán valorarse tras un tiempo de aplicación. Finalmente, no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva ni la obligación de cumplir las sentencias firmes porque ello es ajeno al objeto y finalidad del Decreto-ley.

l) Los arts. 2.2 y 2.10, que se aplican al cumplimiento de la función social de la propiedad, no tienen naturaleza sancionadora, por lo que no pueden infringir el art. 25 CE.

m) La obligación de ofrecer un alquiler social a determinados inquilinos (arts. 4.2, 5.6, 5.7 y 6.6 y la disposición transitoria primera) no vulnera los arts. 10, 24 y 38 CE, ya que los requisitos para que surja esta obligación son muy restrictivos. Además, la duración del arrendamiento forzoso es la misma que la de la Ley de arrendamientos urbanos. Y su razón de ser está en una 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 medidas establecidas con el mismo objetivo. 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). Afecta, en realidad, a la libre empresa (art. 38 CE), que puede ser modulada para la protección de otros principios y derechos constitucionales, tales como el derecho a la vivienda (art. 47 CE) o la propia dignidad de la persona (art. 10.1 CE). En cuanto a la vulneración de los arts. 24 y 117 CE, 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.

n) La definición de gran tenedor de los arts. 5.4 y 5.7 no es arbitraria ni discriminatoria. Reitera la aplicación deferente de la prohibición de arbitrariedad del art. 9.3 al legislador, y puntualiza además que los recurrentes plantean una discriminación por indiferenciación entre personas físicas y jurídicas que conforme a la propia doctrina constitucional (STC 20/1986) no debe construir la Justicia constitucional, sino los poderes públicos legitimados democráticamente. La aplicación de criterios idénticos, objetivos y racionales a las personas físicas y jurídicas hace que la norma se mantenga dentro del margen reconocido por la Constitución.

ñ) El recurso contra el art. 4.6, sobre el registro de viviendas vacías, le parece, en primer lugar, extemporáneo, porque bajo el pretexto de recurrir este precepto los recurrentes efectúan en realidad una impugnación general del registro creado con anterioridad, y de todo su régimen jurídico. En cuanto al fondo del motivo, le parece que el registro no vulnera el derecho a la intimidad personal, puesto que la misma habilitación

legal que el precepto confiere evita la vulneración, de conformidad con la Ley Orgánica de protección de datos y el reglamento comunitario sobre la materia. Son, además, datos necesarios, de acuerdo con el principio de «minimización de datos» contenido en el citado reglamento. Son, por último, datos determinados y necesarios para el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de vivienda.

Solicita por todo ello la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad.

5. Mediante providencia de 26 de enero de 2021, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 28 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del proceso.

Ochenta y seis diputados del grupo parlamentario popular del Congreso interponen recurso de inconstitucionalidad contra dos decretos-leyes del Gobierno de la Generalitat de Cataluña y contra el acuerdo de «validación» –en terminología del art. 64.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña– del segundo de ellos. Son los siguientes:

a) El Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. Este Decreto-ley tiene quince artículos que modifican varias leyes anteriores (Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda; Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria; Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, del 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética; Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial; y texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 1/2010, de 3 de agosto). A ellos se añaden seis disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y siete finales.

Los recurrentes lo impugnan en su conjunto, por falta de presupuesto habilitante, y subsidiariamente impugnan varios de sus artículos por motivos tanto competenciales como sustantivos. El grueso de esos motivos se concentra, desde diferentes perspectivas, en los artículos del Decreto-ley que declaran que mantener vacía una vivienda, o incluso ocupada sin título legítimo, supone un incumplimiento de la función social de la propiedad que habilita a la administración para requerir al propietario para su ocupación efectiva, imponerle multas coercitivas para la ejecución del mismo con un importe total máximo de hasta el 50 por 100 del valor estimado de la vivienda, sancionarle con multas de entre 90.001 y 900.000 € o expropiarle su propiedad. Y también en los preceptos que establecen la obligación de los grandes tenedores de viviendas, que son las personas físicas y jurídicas titulares de más de quince viviendas, de ofrecer un alquiler social con precio limitado a los ocupantes de una vivienda antes de emprender contra ellos acciones judiciales de desahucio, ejecución hipotecaria y otras análogas.

b) El segundo decreto-ley impugnado es el Decreto-ley 1/2020, de 21 de enero, por el que se modifica el anterior.

El art. 2.1 del Decreto-ley 17/2019 había modificado el art. 3 d) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, que contiene la definición de «vivienda vacía» a los efectos de esa ley. Decía en concreto este art. 2.1:

«2.1 Se modifica la letra d) del artículo 3 de la Ley del derecho a la vivienda, que queda redactada de la manera siguiente:

"d) Vivienda vacía: la vivienda que permanece desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años. A este efecto, son causas justificadas el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una

situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población y el hecho de que la propiedad o la posesión de la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución. La ocupación sin título legítimo no impide que se pueda considerar vacía una vivienda, salvo en el caso de que la persona propietaria acredite haber iniciado las acciones judiciales oportunas para la recuperación efectiva de la posesión antes de cumplirse el plazo para considerar la vivienda vacía».

Pero menos de un mes después de aprobar ese Decreto-ley 17/2019, el Gobierno de la Generalitat aprobó el mencionado Decreto-ley 1/2020, cuya exposición de motivos dice:

«Una vez aprobado el Decreto-ley [17/2019], se ha detectado que la definición de vivienda vacía introducida en el artículo 2.1 puede generar dudas de interpretación y, en consecuencia, problemas de seguridad jurídica que hay que evitar en una materia tan sensible como es la de la vivienda.

En este sentido, con el fin de dotar de mayor coherencia la regulación contenida en el Decreto-ley aprobado, deben modificarse los supuestos que justifican que una vivienda esté desocupada».

Y a tal fin, el artículo único del Decreto-ley 1/2020 modificó (formalmente) el art. 2.1 del Decreto-ley 17/2019, dando en realidad nueva redacción al art. 3 d) de la Ley del derecho a la vivienda de 2007 para establecer una nueva definición de «vivienda vacía» a los efectos de esa ley. Dice así, este artículo único:

«Artículo único. *Modificación del artículo 2.1 del Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.*

Se modifica el apartado 2.1 del Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, que queda redactado de la manera siguiente:

"2.1 Se modifica la letra d del artículo 3 de la Ley del derecho a la vivienda, que queda redactada de la manera siguiente:

d) Vivienda vacía: la vivienda que permanece desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años. A este efecto, son causas justificadas el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población y el hecho de que la propiedad de la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución. La ocupación sin título legítimo no impide que se pueda considerar vacía una vivienda».

De la comparación entre la antigua y la nueva redacción resulta que esta suprime dos incisos de la definición de vivienda vacía que exceptuaban la posibilidad de declarar esta en caso de pendencia de un litigio sobre la «posesión» de la vivienda o si el propietario ejercía las «acciones judiciales oportunas para la recuperación efectiva de la posesión antes de cumplirse el plazo para considerar la vivienda vacía». El recurso, en los motivos que dirige contra el mencionado art. 2.1 del Decreto-ley 17/2019, o que toman como premisa o punto de partida la definición de «vivienda vacía» establecida en el mismo precepto, se dirige también expresamente contra el artículo único del Decreto-ley 1/2020 y la modificación efectuada en el mismo.

c) Finalmente, es objeto de recurso el acuerdo de validación de este último Decreto-ley 1/2020 (resolución 751/XII del Parlamento de Cataluña, de convalidación del Decreto-ley 1/2020, de 21 de enero, publicada en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 8080, de 9 de marzo de 2020) por vulneración del art. 64.2 EAC, que dice:

«Los decretos-leyes quedan derogados si en el plazo improrrogable de treinta días subsiguientes a la promulgación no son validados expresamente por el Parlamento después de un debate y una votación de totalidad».

Según los recurrentes, computado ese plazo desde la «promulgación» del decreto-ley, y no desde su publicación, el plazo de treinta días señalado habría expirado el día anterior a su validación, y por tanto el Decreto-ley 1/2020 debe entenderse «derogado» por aplicación de lo dispuesto en el aludido precepto.

d) Las alegaciones en defensa de las disposiciones y acto impugnados presentadas por el Gobierno y el Parlamento de la Generalitat han quedado resumidas en el apartado de los antecedentes.

## 2. El acuerdo de validación del Decreto-ley 1/2020.

a) Razones lógicas y sistemáticas obligan a comenzar el examen del recurso por la validez constitucional del acuerdo de validación del Decreto-ley 1/2020, aludido en el apartado c) del fundamento jurídico anterior. El acuerdo parlamentario de validación de un decreto-ley, por sus efectos –conversión en definitiva de una disposición legislativa hasta entonces provisional–, es un «acto con fuerza de ley» de las comunidades autónomas que puede ser objeto de recurso de inconstitucionalidad de acuerdo con el art. 27.2 e) LOTC. Y de su conformidad o disconformidad con la Constitución y el bloque de la constitucionalidad dependerá, además, cuál sea el contenido del art. 3 d) de la Ley del derecho a la vivienda y la definición de «vivienda vacía» que debe tomarse en cuenta para la resolución de los restantes motivos del recurso. De ahí la necesidad de su examen prioritario.

b) El Decreto-ley 1/2020 lleva fecha de 21 de enero, día de su firma y promulgación por el presidente de la Generalitat en cumplimiento del art 67.6 a) EAC que atribuye a este, «como representante ordinario del Estado en Cataluña», la potestad de «promulgar, en nombre del rey, las leyes, los Decretos-leyes y los Decretos Legislativos de Cataluña y ordenar su publicación».

El Decreto-ley se publicó, no obstante, en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» del día siguiente (DOGC núm. 8047, de 22 de enero de 2020).

Los recurrentes parten de diferenciar promulgación y publicación como dos actos autónomos y diferenciados, de autoría, significado y efectos distintos en nuestro Derecho, tal y como se desprende de los artículos 91 de la Constitución y 65 y 67.6 a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que los diferencian. En consecuencia, continúan, debe entenderse que cuando el art. 64.2 EAC se refiere a la «promulgación» del decreto-ley como día inicial del cómputo del plazo para la validación de los decretos-leyes está aludiendo a ese acto formal del presidente de la Generalitat, y no a su publicación en el diario oficial. Y si esto es así, ese plazo de treinta días desde la «promulgación» del Decreto-ley 1/2020, que se produjo el 21 de enero de 2020, habría expirado el 3 de marzo, de modo que el acuerdo de validación del Parlamento de Cataluña, aprobado el día siguiente, habría vulnerado el citado art. 64.2 EAC.

Por el contrario, los representantes del Gobierno y Parlamento autonómicos consideran que, más allá de reminiscencias históricas, promulgación y publicación se exteriorizan en unidad de acto, haciendo fe esta de aquella, de modo que el plazo de validación debe contarse desde la publicación del decreto-ley. La promulgación es además un acto sin relevancia externa, y por tanto solo la publicación, que sí la tiene, puede servir como fórmula de conocimiento y comunicación al Parlamento de la aprobación de un decreto-ley para que este pueda proceder a su convalidación, y así lo

sostiene también la doctrina mayoritaria. Ello es además coherente con lo establecido en el art. 158.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, análogo al art. 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que después de reconocer que el debate y la votación sobre la convalidación o derogación de un decreto-ley debe celebrarse en el plazo de treinta días «a partir de su promulgación», dispone sin embargo que «[l]a inclusión de un decreto-ley en el orden del día de una sesión puede realizarse tan pronto como haya sido publicado en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”».

c) Tal y como ha quedado trabada la controversia entre las partes, la única cuestión sobre la que estas discrepan es la de cuándo comienza a computarse el plazo de validación de los decretos-leyes autonómicos conforme al art. 64.2 EAC, si el día de su «promulgación», en cuyo caso todas coinciden en que habría quedado derogado en la fecha de la validación, o el día de su publicación, en cuyo caso también hay coincidencia en que esa validación se habría producido dentro de plazo. En consecuencia, a este único objeto de debate ceñiremos nuestro análisis.

La regulación del plazo de convalidación o validación del artículo 64.2 EAC se inspira en el art. 86.2 CE, pues, en relación con el mismo instrumento normativo, el decreto-ley, con los mismos presupuestos formales y materiales (STC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 5) y la misma vigencia temporal limitada, ambos preceptos establecen a los mismos efectos (convalidación) el mismo plazo (treinta días) y día inicial de cómputo (la «promulgación» del decreto-ley en cuestión). El objeto de debate es qué debe entenderse por tal.

La tesis de los recurrentes parte de vincular el término «promulgación» del art. 64.2 EAC (y del art. 86.2 CE) con el acto de «promulgación» del rey a que se refiere el art. 91 CE, que el presidente de la Generalitat de Cataluña efectúa «en su nombre» en los casos del art. 67.6 a) EAC.

El art. 91 CE diferencia, efectivamente, entre promulgación y publicación. Dice:

«El rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación.»

Pero este artículo se refiere expresa, y únicamente, a las «leyes aprobadas por las Cortes Generales». De la misma manera, al regular las funciones del rey, el art. 62 establece la de «sancionar y promulgar las leyes» [letra a)], y no, por tanto, ninguna otra disposición. En cambio, los decretos acordados en Consejo de Ministros son «expedidos» por el rey [art. 62 f)], no sancionados ni promulgados por él. En definitiva, la fórmula de la «promulgación» real no se aplica a los reales decretos-leyes ni a los reales decretos legislativos, aun cuando contengan «normas con rango de ley» (art. 82.1) o «disposiciones legislativas provisionales» (art. 86.1). Basta, en efecto, una consulta al «Boletín Oficial del Estado» para comprobar que los reales decretos-leyes no contienen una fórmula de promulgación análoga a la de las leyes formales (de Cortes).

En consecuencia, el art. 86.2 de la Constitución, al exigir que los decretos-leyes sean convalidados «en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación» no se puede estar refiriendo al acto de promulgación real de los citados arts. 62 a) y 91 de la Constitución, aplicable solamente a las leyes formales, y no a los reales decretos-leyes. Y comoquiera que la potestad de promulgación del presidente de la Generalitat de Cataluña la ejecuta «en nombre del rey», conforme al art. 67.6 a) EAC, debemos extender esta misma conclusión al precepto análogo que es al art. 64.2 EAC.

Quiere ello decir que el término «promulgación» empleado en los arts. 86.2 CE y 64.2 EAC debe tener un significado diferente al de la promulgación real de los arts. 62 a) y 91 de la Constitución y 67.6 a) del Estatuto de Autonomía. Y este significado no puede ser otro que el usual en nuestro idioma que equipara promulgación y publicación, tal y como resulta del diccionario de la Real Academia Española, que define «promulgar» como «1. Publicar algo solemnemente. 2. Hacer que algo se divulgue y propague mucho en el público»; y, muy especialmente, en el ámbito del derecho, «3. *Der.* Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria». Un significado que coincide además con el tradicional

en nuestro Derecho histórico, como demuestra el originario artículo 1 del Código civil, que establecía que «[l]as leyes obligarán en la Península, islas adyacentes, Canarias y territorios de África sujetos a la legislación peninsular, a los veinte días de su promulgación, si en ellas no se dispusiere otra cosa. Se entiende hecha la promulgación el día en que termine la inserción de la ley en la Gaceta».

De acuerdo con esta interpretación, el acuerdo del Parlamento de Cataluña por el que se valida el Decreto-ley 1/2020 debe entenderse realizado dentro de plazo, y en consecuencia el recurso interpuesto contra ese acto parlamentario debe ser desestimado.

3. Presupuesto habilitante del Decreto-ley 17/2019 (I): definición explícita y razonada de la situación de necesidad extraordinaria y urgente (art. 64.1 EAC).

a) El siguiente motivo del recurso se dirige contra la totalidad del Decreto-ley 17/2019, por incumplimiento del presupuesto habilitante del art. 64.1 EAC, idéntico a estos efectos al art. 86.1 CE, y al que resulta de aplicación la doctrina constitucional establecida en relación con el mismo [por todas, STC 105/2018, de 4 de octubre, FJ 3 b)].

De acuerdo con una consolidada jurisprudencia de este tribunal, iniciada en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, el control del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE exige, primero, que el Gobierno haga una definición «explícita y razonada» de la situación concurrente, y segundo, que exista además una «conexión de sentido» entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adopten. Los recurrentes cuestionan el cumplimiento de estas dos exigencias constitucionales.

b) En cuanto a la presentación explícita y razonada, los recurrentes sostienen que la exposición de motivos del Decreto-ley es «genérica» y se basa en «fórmulas rituales»; presenta «cifras descontextualizadas» y alude a problemas en el acceso a la vivienda que no vienen justificados por ningún «dato objetivo o estadística contrastable». Aportan, al respecto, un informe que persigue acreditar «desde una perspectiva técnica y económica» que la situación de acceso a la vivienda en España en general y en Cataluña en particular no se corresponde con la descrita en la exposición de motivos del Decreto-ley y es incluso mejor que en países de nuestro entorno, tomando como base los datos de Eurostat.

Tanto la abogada de la Generalitat como los letrados del Parlamento consideran infundado el reproche. Coinciden ambos en que debe hacerse una «valoración conjunta» de todos los factores que llevaron al Gobierno a dictar esa disposición y que son: (i) dos mociones parlamentarias instando al Gobierno a actuar en esta materia; (ii) los informes de la fundación Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada y del relator especial de la ONU en su visita a España; (iii) los argumentos expuestos en los debates de convalidación donde los representantes de todos los grupos admitieron de una manera u otra el problema de acceso a la vivienda en Cataluña; y (iv) los datos «concretos, objetivos y perfectamente contrastables» de la exposición de motivos; frente a ellos –se dice– no puede exigirse un «plus de fundamentación y demostración» que no se compadece con el margen de apreciación que deben tener los órganos políticos en la definición (Gobierno) y control (Parlamento) de la situación de «necesidad extraordinaria y urgente» del art. 64.1 EAC.

c) Según una consolidada doctrina constitucional resumida, entre otras, en la STC 61/2018, de 7 de junio, FJ 4, con cita de otras anteriores, el concepto de extraordinaria y urgente necesidad establecido en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía para permitir al Gobierno estatal o autonómico aprobar un decreto-ley «no es, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes, razón por la cual, este tribunal puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada». Y continúa: «el control de este tribunal consiste en un control jurisdiccional *ex post*, y tiene por misión velar por que el Gobierno no se haya apartado

del margen de apreciación concedido por la norma, esto es, que aquel se mantenga dentro del concepto jurídicamente asequible que es la situación de extraordinaria y urgente necesidad. Se trata, en definitiva, de un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno».

De la misma manera, hemos dicho con ocasión del examen de un decreto-ley sobre la misma materia (Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler) que puede cuestionarse ante este tribunal «la veracidad de los datos o afirmaciones efectuadas por el Gobierno para justificar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad», pero no solicitar de este tribunal una valoración de la «importancia» de esa situación y de la «decisión misma de actuar con urgencia» mediante decreto-ley, pues «ello representa una valoración esencialmente política de ordenación de prioridades de actuación que este tribunal no puede enjuiciar» (STC 14/2020, de 28 de enero, FFJJ 2 y 4). De conformidad con la doctrina antes aludida, el control de este tribunal no es político, confiado este a la cámara representativa que controla al Gobierno (art. 64.2 EAC), sino esencialmente jurídico (art. 27.1 LOTC), externo y dirigido a verificar que este no se ha apartado del margen de apreciación que le otorga el art. 64.1 EAC haciendo un uso abusivo o arbitrario del decreto-ley.

d) Desde esta perspectiva, y de conformidad con la función de control jurídico (externo) que este tribunal tiene encomendada, la situación descrita en la exposición de motivos del Decreto-ley cumple con la doctrina establecida por este tribunal.

La exposición de motivos dedica su apartado I a justificar la situación de necesidad extraordinaria y urgente que habilita al Gobierno a dictar la norma correspondiente. En esta parte alude, en general, al impacto de la crisis económica de 2008, iniciada poco después de la entrada en vigor de la Ley del derecho a la vivienda de 2007, y a la inadecuación de esta a la situación social derivada de la crisis, que hace necesaria su adaptación a las nuevas circunstancias. Se refiere, en concreto, a diversos indicadores que justifican la rápida reacción legislativa del Gobierno, como el bajo nivel de promoción de vivienda protegida, el reducido parque público de vivienda destinado a políticas sociales, el aumento de solicitantes de vivienda protegida y de ocupación sin título, y la caída del crédito hipotecario y elevación de los precios de alquiler. Algunos de estos indicadores están acompañados además de cifras concretas, o fácilmente accesibles y verificables, como son: que «desde 2014» el nivel de promoción de vivienda protegida está «en los niveles más bajos desde 1992»; que «[e]n menos de cinco años, los solicitantes [de vivienda de protección oficial] se han incrementado en 100.000 personas, y se han sobrepasado los 189 000 inscritos en el mes de septiembre de 2019»; que «los datos del registro de viviendas vacías y ocupadas sin título habilitante» evidencian una reducción de viviendas disponibles para la acción de los poderes públicos y su ocupación por personas sin título que pueden ser desahuciadas sin tener alternativa residencial; que el parque de vivienda destinado a políticas sociales de que disponen la Generalitat y los ayuntamientos «se sitúa en torno al 2 por 100 del parque de vivienda existente en Cataluña y, por lo tanto, lejos de la media de los principales países de la Unión Europea»; o que se ha producido una caída del crédito hipotecario y un alza en los precios de alquiler, constatado, entre otros, por el «Observatorio Metropolitano de la Vivienda de Barcelona [...] en sus informes anuales», y que todo ello produce que «el acceso a una vivienda digna y adecuada para una parte significativa de la población sigue siendo extremadamente difícil».

El consejero de Territorio y Sostenibilidad añadió, en el debate de convalidación («Diari de Sessions del Parlament de Catalunya», XII legislatura, serie P, núm. 83, sesión 48, miércoles 5 de febrero de 2020, págs. 40 a 65) otros datos de interés, relacionados con los aludidos en la exposición de motivos de la norma, como que los desahucios «han superado los 88.000 en Cataluña entre 2013 y 2018», con un incremento del «4,8 por 100 entre 2017 y 2018» y «superando los 13.900 en 2019»; que las viviendas protegidas que gestiona la Generalitat son «aproximadamente 20.000»



más «otras 15.000» de los ayuntamientos, lo que arroja el 2 por 100 citado en la exposición de motivos, lejos del «11 por 100» que cita el informe *The State of Housing in the European Union* de 2019; o que el precio del alquiler se ha incrementado «el 6 por 100 en los últimos tres años» (expresiones todas ellas en catalán, en el original).

Son, todos ellos, datos concretos y precisos que no pueden considerarse «cifras descontextualizadas» ni fórmulas «genéricas» o «rituales, de una marcada abstracción y, por ello, de prácticamente imposible control constitucional», como en el caso de la apelación a «la cambiante situación de la economía internacional» considerada como tal en la STC 68/2007, de 28 de marzo, FJ 10. Conforman, por el contrario, una definición precisa de una situación vinculada a un bien de primera necesidad como la vivienda (art. 47 CE) que puede legitimar la rápida reacción legislativa del Gobierno, tal y como ya apreciamos en la STC 93/2015, de 14 de mayo, sobre el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, o en la STC 14/2020, antes citada, en relación con el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

Quiere ello decir, en suma, que el Gobierno autonómico se ha mantenido dentro del margen de apreciación que le proporciona el art. 64.1 EAC.

e) Bajo la misma rúbrica de falta de presupuesto habilitante, los recurrentes denuncian que el Gobierno no ha justificado cuáles son los obstáculos para la consecución de los objetivos perseguidos mediante una ley formal aprobada en el Parlamento, teniendo en cuenta su carácter unicameral y la aprobación de algunas leyes autonómicas (que cita) en breves plazos de pocos meses. Denuncian además la existencia de un intento de regulación anterior, mediante el Decreto-ley 5/2019, de 5 de marzo, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda (DOGC de 7 de marzo), de contenido semejante al Decreto-ley 17/2019, pero que quedó derogado por falta de los apoyos necesarios para su convalidación, que ni siquiera se intentó por este motivo según reconoció el consejero responsable en el debate de convalidación del posterior Decreto-ley 17/2019. Ello evidenciaría, según los recurrentes, la voluntad de evitar el debate parlamentario y la ausencia de una verdadera situación de necesidad de inmediata reacción legislativa.

Los letrados autonómicos consideran que conforme a la doctrina de la STC 93/2015 no es exigible una justificación «expresa e individualizada» de la inadecuación del procedimiento legislativo y que la propia dificultad de convalidar el Decreto-ley anterior (5/2019) justifica la aprobación del segundo Decreto-ley 17/2019.

f) No deben confundirse los controles político y jurídico encomendados al Parlamento (art. 64.2 EAC) y a este tribunal (art. 27.1 LOTC), respectivamente, ni sus parámetros, político y jurídico, respectivamente. La doctrina constitucional ha establecido que «la valoración de la extraordinaria y urgente necesidad de una medida puede ser independiente de su imprevisibilidad e, incluso, de que tenga su origen en la previa inactividad del propio Gobierno siempre que concurra efectivamente la excepcionalidad de la situación» (STC 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), pues «lo que aquí debe importar no es tanto la causa de las circunstancias que justifican la legislación de urgencia cuanto el hecho de que tales circunstancias efectivamente concurren» (SSTC 11/2002, de 17 de enero, FJ 6, y 68/2007, de 28 de marzo, FJ 8), sin olvidar que el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes, sino que ha de apoyarse en una valoración de conjunto de las circunstancias que rodean al caso (STC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 31/2011, de 17 de marzo, FJ 3).

Desde esta perspectiva, una vez efectuada una descripción precisa, pormenorizada y suficiente de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, como aquí ha efectuado el Gobierno de la Generalitat según hemos concluido en la precedente letra d) de este mismo fundamento jurídico, y de acuerdo con el control externo que corresponde a este tribunal, es jurídicamente admisible una «acción normativa absolutamente inmediata sin que la actuación pública orientada al logro de esos objetivos gubernamentales admita ningún retraso, ni siquiera la corta demora que conllevaría la tramitación legislativa

particularmente ágil que caracteriza la aprobación de las leyes en las cámaras autonómicas» [STC 93/2015, sobre el Decreto-ley de la Junta de Andalucía de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, FJ 9 b)].

Así pues, esta segunda parte del motivo debe ser también desestimada.

4. Presupuesto habilitante del Decreto-ley 17/2019 (y II): conexión de sentido de las medidas aprobadas con la situación de necesidad extraordinaria y urgente descrita.

a) Además de efectuar una definición explícita y razonada de la situación de necesidad extraordinaria y urgente que el art. 64.1 EAC describe para habilitar al Gobierno autonómico a aprobar decretos-leyes, este tribunal ha exigido que las medidas aprobadas guarden una «conexión de sentido» con esa situación (STC 29/1982, FJ 3), o dicho de otro modo, «una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). En particular, en relación con este segundo elemento de control del presupuesto habilitante, nuestra doctrina ha afirmado un doble criterio o perspectiva para valorar la existencia de la conexión de sentido: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el real decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones «que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente».

b) Invocando esta doctrina, los recurrentes denuncian la inconstitucionalidad de dos preceptos, el art. 2.1 y el art. 11, por la ausencia de eficacia inmediata de los mismos.

El art. 2.1 contiene la nueva definición de vivienda vacía a los efectos de la Ley del derecho a la vivienda de 2007. Pero como para la efectividad de esta nueva definición es preciso que transcurran los dos años previstos en ella, la eficacia de esa norma queda demorada hasta que transcurran dos años desde la entrada en vigor del Decreto-ley.

El art. 11 modifica la Ley de urbanismo de Cataluña para integrar el sistema urbanístico de viviendas dotacionales en el de equipamientos comunitarios, y por tanto permitir la construcción de ese tipo de viviendas en terrenos calificados de equipamiento comunitario. Teniendo en cuenta que según los datos del Departamento de Territorio y Sostenibilidad de la Generalitat la duración media para aprobar un plan urbanístico es de un año si se trata de un plan derivado, o de casi cinco años si es un plan general, la modificación descrita tampoco modifica de manera inmediata la realidad.

Los letrados del Gobierno y Parlamento catalán consideran que el conjunto de medidas aprobadas guardan una evidente relación con la situación descrita en cuanto pretenden movilizar viviendas vacías y aumentar el parque de viviendas de protección oficial.

c) Desde la STC 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 6, hemos dicho que «no debe confundirse eficacia inmediata de la norma provisional con la ejecución instantánea de la misma. Solo aquella es un requisito ínsito en la definición constitucional del decreto-ley establecida en el art. 86.1 CE [...] en tanto que la celeridad de la completa ejecución estará en función de la naturaleza y complejidad de las propias medidas adoptadas en cada decreto-ley para hacer frente a la situación de urgencia». En esta misma línea, el tribunal ya declaró en la STC 29/1986, de 20 de febrero, FJ 2 c), que «[no] pued[e] afirmarse que, al no regular ella misma dichos planes y remitir a un futuro su elaboración, careciese su contenido de consecuencia por relación a las razones de extraordinaria y urgente necesidad que justificaron la adopción del Decreto-ley. De hecho, el Real Decreto-ley 8/1983, responde a la necesidad de regular con urgencia el marco jurídico para la elaboración inmediata de tales planes, marco jurídico entonces inexistente, sin el que no hubiesen podido aprobarse aquellos [...]».

En aplicación de esta doctrina, la STC 93/2015, antes citada, desestimó la impugnación dirigida contra algunos artículos de una norma parecida por la demora en su eficacia, razonando que integraban, «junto con otros [...] un programa de acción

dirigido a movilizar el parque de viviendas deshabitadas susceptibles de arrendamiento, como un medio para afrontar la situación de emergencia habitacional definida por el legislador como presupuesto habilitante del ejercicio de sus facultades de legislación provisional»; y que respondían «a la necesidad de regular con urgencia el marco jurídico necesario para poner en marcha el programa de acción orientado a movilizar el parque de viviendas deshabitadas susceptibles de arrendamiento, marco jurídico entonces inexistente y sin el que no se podría ejecutar dicho programa» (FJ 10).

Por identidad de razón, este motivo del recurso debe ser igualmente desestimado.

5. Vulneración de los límites materiales de los decretos-leyes por «afectar» el Decreto-ley 17/2019 al derecho de propiedad reconocido en el art. 33 de la Constitución.

a) El siguiente motivo del recurso denuncia que el Decreto-ley 17/2019 regula «materias excluidas» del ámbito de esta figura normativa de acuerdo con los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC, por «afectar» al derecho de propiedad del art. 33 CE. A juicio de los recurrentes, el Decreto-ley «en su conjunto», y en concreto dos grupos de preceptos que cita, regulan el «régimen general» del derecho de propiedad, incidiendo de manera «clara y directa» en su «contenido esencial» («facultades inherentes» y «función social») rebasando con ello el ámbito permitido por el art. 86.1 CE. La impugnación se centra «en particular» sobre dos grupos de preceptos: (i) en primer lugar, el art. 2.1 (definición de «vivienda vacía» a los efectos de la Ley del derecho a la vivienda de 2007), que «imposibilita el normal ejercicio de la potestad reivindicatoria» que corresponde a todo propietario. Esta primera parte de la impugnación se extiende luego a todos aquellos preceptos «que regulan las consecuencias derivadas del incumplimiento de la función social de la propiedad [...] particularmente los artículos 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10, 2.11, 2.12 y 5.5». (ii) En segundo lugar, sobre los arts. 4.2, 5.6, 5.7 y 6.6, que al establecer «nuevas condiciones y supuestos de aplicación» al contrato forzoso de alquiler social «limitan» la facultad de disposición que igualmente corresponde a todo propietario, «configurando las consecuencias de [la] inobservancia» de esta obligación incidiendo así en «elementos esenciales que conforman el derecho de propiedad». Estos dos grupos de normas, a juicio de los recurrentes, «afectan tanto a la vertiente individual como a la vertiente institucional del derecho de propiedad», «limitan» las dos facultades dichas del propietario (reivindicación y disposición), y por tanto «rebasan» los límites materiales del decreto-ley impuestos por los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC y por tanto no pueden ser objeto de regulación mediante la figura del decreto-ley, de conformidad con la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 13, sobre una norma análoga.

Los letrados del Gobierno y Parlamento autonómicos consideran insuficiente esta argumentación e incumplida la carga alegatoria del recurrente establecida por la doctrina de este tribunal. Además, la letrada de la Generalitat llama la atención sobre la diferencia entre el art. 2.1 del Decreto-ley 17/2019 y el precepto anulado en la STC 93/2015, que lo fue, según sus palabras, «en la medida en que se especificaba por primera vez que formaba parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional», cosa que «no sucede» con la definición de vivienda vacía contenida en el art. 2.1 impugnado. Por su parte, los letrados del Parlamento recuerdan que la interpretación de la figura del decreto-ley por el Tribunal Constitucional ha sido «flexible» desde la STC 111/1983, a fin de que este pueda cumplir su función constitucional como norma de urgencia. No cualquier «afectación» de un derecho está vedada al decreto-ley, por tanto, y al respecto recuerdan que el derecho de propiedad no es un derecho fundamental de la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución sino que es un derecho «debilitado» de acuerdo con esa misma STC 111/1983. Finalmente apuntan que el Decreto-ley impugnado no tiene por finalidad establecer una regulación directa y con vocación de generalidad del derecho de propiedad sobre viviendas sino conformar una «política pública» sobre la materia, delimitando el contenido del derecho de propiedad realizando su «función social» (art. 33.2 CE), que es algo que permite la STC 93/2015 citada en el recurso.

b) Con carácter prioritario debemos resolver la alegación de las partes comparecidas sobre la falta de carga alegatoria del recurrente. Es, en efecto, doctrina 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. Es justo, pues, hablar [...] de una carga del recurrente y en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar»; o dicho de otro modo «que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada» (entre las más recientes, STC 82/2020, de 15 de julio, con cita de otras). No obstante, ello no debe conducirnos a exigir una argumentación exhaustiva o agotadora; bastan argumentaciones escuetas, siempre que sean suficientes (STC 87/2019, de 20 de junio, FJ 13), es decir, siempre que permitan a las demás partes conocer los motivos de impugnación y alegar sobre ellos en el trámite correspondiente (art. 34 LOTC) y al tribunal resolverlos sin ocasionar indefensión a estas últimas.

En el presente caso, el apartado correspondiente del escrito de interposición, resumido en los antecedentes y en el apartado anterior de este mismo fundamento jurídico, contiene elementos suficientes para permitir el pronunciamiento de este tribunal. Se cita una sentencia constitucional concreta, sobre un caso parecido, solicitando que apliquemos su doctrina a los preceptos también concretamente impugnados, y se denuncia en relación con ello la limitación por esos preceptos de facultades esenciales del propietario (las de disponer y reivindicar el bien) que no son admisibles mediante esta figura normativa, de conformidad con el art. 86.1 CE y 64.1 EAC. La argumentación es por tanto suficiente, aunque debemos ceñirla a los concretos preceptos impugnados y no al Decreto-ley «en su conjunto», como solicitan prioritariamente los diputados recurrentes. Esta extensión general del motivo sí carece de la mínima argumentación exigible.

c) Despejado el camino para pronunciarnos sobre este motivo de impugnación, debemos exponer primero el contenido de las normas impugnadas a fin de proyectar luego sobre ellas la argumentación de los recurrentes.

(i) El primer conjunto de preceptos impugnados se agrupa por regular las consecuencias jurídicas del incumplimiento de la función social de la propiedad, tal y como esta es definida en el propio Decreto-ley. Así lo explica la propia exposición de motivos:

«En la sección 1, relativa a las medidas ante la desocupación permanente de viviendas, se regula esta situación constitutiva de un incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda. En este sentido, se ajustan las definiciones de vivienda vacía y las relativas a los incumplimientos referidos a la desocupación y a la falta de destino de las viviendas en residencia habitual y permanente de las personas usuarias. Estos incumplimientos se consideran al mismo tiempo un incumplimiento del deber de propiedad de las edificaciones de dedicarlas a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística a efectos de aplicar, si procede, los medios de ejecución forzosa regulados en la legislación en materia de suelo. [...] Asimismo, se refuerzan las potestades de reacción administrativa mediante la regulación expresa de la posibilidad de imponer multas coercitivas ante la situación de desocupación permanente de los parques inmobiliarios de las personas jurídicas privadas, cuya utilización por parte de los ayuntamientos ha sido cuestionada jurisdiccionalmente al considerar insuficiente la regulación establecida».

Tal y como resulta de esta exposición, el Decreto-ley modifica primero, en sus arts. 2.1 y 2.2, la definición de vivienda vacía y los supuestos de incumplimiento de la función

social de la propiedad de una vivienda regulados en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. A continuación, los restantes preceptos de este primer grupo regulan las potestades administrativas que puede ejercer la administración cuando concurren aquellas circunstancias.

La definición de «vivienda vacía» efectuada por el art. 2.1 del Decreto-ley 17/2019, modificado por el artículo único del Decreto-ley 1/2020, ya ha sido reproducida. Por claridad expositiva lo haremos una vez más. Dice:

«2.1 Se modifica la letra d) del artículo 3 de la Ley del derecho a la vivienda, que queda redactada de la manera siguiente:

"d) Vivienda vacía: la vivienda que permanece desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años. A este efecto, son causas justificadas el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población y el hecho de que la propiedad de la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución. La ocupación sin título legítimo no impide que se pueda considerar vacía una vivienda"».

El art. 2.2 del Decreto-ley 17/2019 modifica el art. 5.2 b) de la Ley del derecho a la vivienda, definiendo como supuesto de «incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas» (art. 5.2) que estas:

«b) Permanezcan desocupadas de manera permanente e injustificada por un plazo de más de dos años. Ni la ocupación de estas viviendas sin título habilitante ni la transmisión de su titularidad alteran la situación de incumplimiento de la función social de la propiedad».

Y el art. 2.3 hace lo propio con la letra d) de este art. 5.2 para definir como supuesto de incumplimiento de la función social la falta de ocupación de las viviendas de protección oficial: «[e]xiste incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas en el supuesto de que:»

«d) No se destine a residencia habitual y permanente de personas, si es una vivienda con protección oficial o una vivienda reservada por el planeamiento urbanístico a este tipo de residencia».

Los restantes preceptos impugnados regulan las consecuencias a que puede dar lugar ese incumplimiento, en los siguientes términos:

«2.4 Se añade un apartado 2 bis al artículo 5 de la Ley del derecho a la vivienda, con la redacción siguiente:

"2 bis. Los supuestos de las letras b) y d) del apartado 2 suponen un incumplimiento del deber de propiedad de las edificaciones de dedicarlas a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística".

2.5 Se añade un párrafo, el segundo, al apartado 3 del artículo 5 de la Ley del derecho a la vivienda, con la redacción siguiente:

"Sin embargo, las administraciones competentes pueden declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas cuando, requeridos los propietarios para que adopten las medidas necesarias para cumplir con la función mencionada, estos incumplan el requerimiento en el plazo que se establezca. La declaración del incumplimiento de la función social puede comportar la adopción de las medidas de ejecución forzosa que la legislación en materia de vivienda establece y, en los supuestos del apartado 2 bis, las

establecidas en la legislación en materia de suelo, incluida la expropiación forzosa en los casos establecidos legalmente".

[...]

2.7 Se modifica la letra a) del apartado 1 del artículo 41 de la Ley del derecho a la vivienda, que queda redactada de la manera siguiente:

"a) La desocupación permanente e injustificada a que hace referencia el artículo 5.2 b). Se asimila a esta utilización anómala la de los edificios inacabados con destinación final a vivienda, con más del ochenta por ciento de las obras de construcción ejecutadas, después de que hayan transcurrido más de dos años desde la conclusión del plazo máximo para acabarlos".

2.8 Se modifica el apartado 3 del artículo 41 de la Ley del derecho a la vivienda, que queda redactado de la manera siguiente:

"3. El Departamento competente en materia de vivienda y los municipios son competentes para:

a) Instruir los procedimientos para comprobar si una vivienda o un edificio de viviendas se utilizan de una manera anómala o están en una situación anómala y, con la audiencia previa de las personas interesadas, declarar la utilización o situación anómala y requerir a la persona responsable para que adopte las medidas necesarias para corregir esta utilización o situación en el plazo que se establezca. En el requerimiento se tiene que advertir a la persona responsable de las posibles medidas a adoptar frente al incumplimiento, entre ellas, la imposición de las multas coercitivas previstas en esta Ley.

b) Ordenar la ejecución forzosa de las medidas necesarias para corregir la utilización o situación anómala y determinar el medio de ejecución.

c) Sancionar a la persona responsable cuando la utilización o la situación anómalas sean constitutivas de una infracción en materia de vivienda de acuerdo con esta Ley.

Los procedimientos mencionados caducan, una vez transcurrido el plazo máximo de seis meses para dictar la resolución, si esta no ha sido dictada y notificada. Este plazo queda interrumpido en los supuestos a que se refiere la legislación de procedimiento administrativo común, y por todo el tiempo que haga falta para hacer las notificaciones mediante edictos, si procede.

A menos que un municipio manifieste su voluntad de ejercer, con carácter general y preferente, las competencias mencionadas, el ejercicio de la competencia por parte de las administraciones mencionadas se concreta y coordina de manera concertada".

2.9 Se modifica el apartado 1 del artículo 42 de la Ley del derecho a la vivienda, que queda redactado de la manera siguiente:

"1. La Generalitat, en coordinación, si procede, con las administraciones locales, tienen que impulsar políticas de fomento para potenciar la incorporación al mercado, preferentemente de alquiler, de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas. Con esta finalidad, deben velar para evitar situaciones de desocupación permanente de viviendas y aprobar los programas de inspección correspondientes".

2.10 Se añaden tres nuevos apartados, el 6, el 7 y el 8, al artículo 42 de la Ley del derecho a la vivienda, con la redacción siguiente:

"6. Sin embargo, en el caso de viviendas titularidad de personas jurídicas privadas, cuando la administración requiera a la persona responsable que adopte las medidas necesarias para ocupar legal y efectivamente una o varias viviendas con el fin de que constituyan la residencia de personas, tiene que advertirle en la

misma resolución que, si la vivienda no se ocupa legal y efectivamente en el plazo que establezca, se podrá exigir la ejecución forzosa de las medidas requeridas mediante la imposición de una multa coercitiva de mil euros por cada vivienda por lapsos de tiempo de un mes mientras permanezcan desocupadas, con un importe máximo total del 50 por 100 del precio estimado de la vivienda. En la situación asimilada relativa a los edificios de viviendas inacabadas, el requerimiento mencionado debe incluir las medidas necesarias para acabar previamente las obras de edificación.

7. En los supuestos establecidos legalmente, la advertencia a que hace referencia el apartado 6 tiene que incluir la posibilidad de declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad a efectos de iniciar el procedimiento para su expropiación forzosa.

8. En el caso de transmisión de la vivienda, el nuevo propietario se subroga en la posición del anterior a efectos de asumir las consecuencias del incumplimiento de la función social de la propiedad, con independencia de cuándo se inició la desocupación".

2.11 Se modifican los apartados 1 y 2 del artículo 113 de la Ley del derecho a la vivienda, que quedan redactados de la manera siguiente:

"1. La administración que requiera a la persona obligada para que lleve a cabo o deje de hacer una acción de acuerdo con esta Ley, en caso de incumplimiento del requerimiento en el plazo que se establezca, puede imponer multas coercitivas para su ejecución forzosa, reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo que haya ordenado. La multa coercitiva es independiente y compatible con la sanción que corresponda por la infracción administrativa en materia de vivienda que se haya podido cometer.

2. El importe máximo total de las multas coercitivas relacionadas con la ejecución forzosa de obras no puede superar el 50 por 100 del coste estimado para ejecutarlas. En otros supuestos, el importe mencionado no puede superar el 50 por 100 de la multa sancionadora establecida para el tipo de infracción cometida, sin perjuicio del supuesto a que hace referencia el artículo 42.6".

2.12 Se modifica la letra h) del apartado 1 del artículo 123 de la Ley del derecho a la vivienda, que queda redactada de la manera siguiente:

"h) Incumplir un requerimiento para que se ocupe legal y efectivamente una vivienda con el fin de que constituya la residencia de personas"».

Y el art. 5.5, igualmente impugnado dentro de este primer grupo de preceptos, dispone:

«5.5 Se añade una letra c) al apartado 1 del artículo 7 de la Ley de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, con la redacción siguiente:

"c) Que el propietario haya incumplido el requerimiento relativo a la obligación de que la vivienda esté ocupada legalmente para constituir la residencia de las personas, en que se advertía que, si no acreditaba la ocupación en un plazo máximo de un mes, se podría declarar el incumplimiento de la función social de la vivienda a efectos de iniciar el procedimiento para su cesión obligatoria en los términos que regula este artículo"».

Convenientemente sistematizados, estos preceptos regulan la competencia para declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad, que corresponde al Departamento competente en materia de vivienda del Gobierno de la Generalitat y a los ayuntamientos (art. 2.8, que modifica el art. 41.3 de la Ley del derecho a la vivienda), y las potestades que desencadena esa declaración, que pueden ser de «fomento para

potenciar la incorporación al mercado, preferentemente de alquiler, de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas» (art. 2.9, que modifica el art. 42.1 de la Ley del derecho a la vivienda), o de carácter coactivo. Estas últimas son de tres tipos: en primer lugar, requerimientos para que «se ocupe legal y efectivamente la vivienda con el fin de que constituya la residencia de personas» (arts. 2.5, 2.8, 2.10 y 2.11), cuyo incumplimiento es constitutivo de infracción muy grave (art. 2.12). En segundo lugar, y con independencia de la sanción que pueda imponerse por ese incumplimiento, la «ejecución forzosa» del requerimiento mediante la imposición de «multas coercitivas» periódicas, con un importe máximo total del 50 por 100 del precio estimado de la vivienda (arts. 2.10 y 2.11). Y en tercer lugar, la expropiación de la vivienda (arts. 2.4 y 2.5) o la cesión obligatoria de su uso por tres años (art. 5.5).

(ii) El segundo grupo de preceptos impugnados comprende los que se refieren a la obligación de los propietarios de ofrecer un alquiler social en determinadas circunstancias y condiciones, regulada en 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.

El art. 5.2 de esta Ley 24/2015, en su redacción original, ya imponía a determinados propietarios (esencialmente, personas jurídicas que tuvieran la condición de grandes tenedores de acuerdo con la propia ley o que hubieran adquirido después del 1 de abril de 2008 viviendas provenientes de ejecuciones hipotecarias), antes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de alquiler, la obligación de ofrecer a los afectados, si estos se encontraban en riesgo de exclusión residencial conforme a los parámetros establecidos en la misma ley, una propuesta de alquiler social con precio limitado. Este precio es, como máximo, el 18 por 100 de los ingresos ponderados de la unidad familiar si estos son iguales o superiores al 0,95 del indicador de renta de suficiencia, según el apartado 7 de ese mismo art. 5. Por su parte, el indicador de renta de suficiencia está fijado actualmente en 569,12 € mensuales y 7 967,73 € anuales, de acuerdo con la disposición adicional decimoséptima de la Ley 4/2020, del 29 de abril, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el 2020. El art. 16.3 de 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, reiteraba esa obligación.

El Decreto-ley no modifica el art. 5.2 de la Ley 24/2015, pero sí los supuestos y condiciones de esa obligación de propuesta de alquiler social mediante los preceptos objeto de esta parte del recurso (arts. 4.2, 5.6, 5.7 y 6.6). Los arts. 5.6 y 5.7 añaden un art. 10 y una disposición adicional primera a la mencionada Ley 24/2015 que hacen extensiva esta obligación de ofrecer un alquiler social a dos supuestos antes no contemplados: en primer lugar, el vencimiento de la duración del título jurídico que habilita la ocupación de la vivienda (singularmente, el contrato de alquiler), y en segundo lugar, el ejercicio de cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria y de demandas de desahucio «por falta de título jurídico que habilite la ocupación», si, entre otras condiciones, la «ocupación sin título se inició, como mínimo, seis meses antes de la entrada en vigor» de este Decreto-ley 17/2019. Además, en esos mismos preceptos, el Decreto-ley 17/2019 extiende la consideración de grandes tenedores de viviendas a sujetos antes no contemplados: fondos de capital riesgo y de titulación de activos y personas físicas que dispongan de la titularidad de más de quince viviendas, con las mismas excepciones que para las personas jurídicas. Finalmente, el Decreto-ley modifica la duración mínima de esos alquileres forzosos, que pasa de tres años a la duración prevista en la legislación de arrendamientos urbanos y, en cualquier caso, a un mínimo de cinco años, en caso de que el titular de la vivienda sea una persona física, y a siete años si lo es una persona jurídica (plazo coincidente con el actualmente fijado en el art. 9 de la Ley de arrendamientos urbanos de 24 de noviembre de 1994).



Dicen así estos dos apartados:

«5.6 Se añade un nuevo artículo, el 10, a la Ley de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, con la redacción siguiente:

"Artículo 10. *Renovación de los contratos de alquiler social obligatorio.*

En los casos de alquiler social que lleguen al fin del plazo contractual marcado, las personas o unidades familiares afectadas tienen derecho a la formalización, por una única vez, de un nuevo contrato según las condiciones que establece la ley, siempre que se sigan encontrando dentro de los parámetros de exclusión residencial establecidos en el artículo 5.7 y así sea acreditado por los propios afectados. A este efecto, el titular de la vivienda tiene que requerir a los afectados para que presenten la documentación que lo corrobore con una antelación de cuatro meses antes de la fecha de expiración del contrato".

5.7 Se añade una disposición adicional, la primera, a la Ley de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, con la redacción siguiente:

"Primera. *Oferta de propuesta de alquiler social.*

1. La obligación a que hace referencia 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 periodo de tres años contadores a partir de la entrada en vigor del Decreto-ley de 23 de diciembre de 2019, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.

b) Por falta de título jurídico que habilite la ocupación, cuando el demandante tenga la condición de gran tenedor de acuerdo con la letra a) del apartado 9 del artículo 5 y con la letra a) del apartado 3 de esta disposición, siempre que concurren las circunstancias siguientes:

1.º Que la vivienda se encuentre en la situación de utilización anómala a que hace referencia el artículo 41.1 a) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda.

2.º Que los ocupantes acrediten por cualquier medio admitido en derecho que la ocupación sin título se inició, como mínimo, seis meses antes de la entrada en vigor del Decreto-ley de 23 de diciembre de 2019, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.

3.º Que los ocupantes no hayan rechazado ninguna opción de realojamiento social en los últimos dos años ofrecida por cualquier administración pública o de acuerdo con el artículo 5.2.

4.º Que los servicios municipales informen favorablemente sobre el cumplimiento, por parte de los ocupantes, de los parámetros de riesgo de exclusión residencial y sobre el arraigo y la convivencia en el entorno vecinal.

2. La duración mínima de los contratos de alquiler social a suscribir de acuerdo con lo que establece esta Ley tiene que ser como mínimo igual que la prevista en la legislación de arrendamientos urbanos y, en cualquier caso, no puede ser inferior a cinco años, en caso de que el titular de la vivienda sea una persona física, y a siete años si lo es una persona jurídica.

3. La definición de gran tenedor a que hace referencia el artículo 5.9 se hace extensiva en los mismos términos a:

- a) Los fondos de capital riesgo y de titulización de activos.
- b) Las personas físicas que dispongan de la titularidad de más de quince viviendas, con las mismas excepciones que para las personas jurídicas prevé la letra b) del artículo 5.9"».

Esta disposición adicional primera de la Ley 24/2015, añadida por el art. 5.7 del Decreto-ley 17/2019, ha sido modificada parcialmente por el artículo único del Decreto-ley 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, sin que ello suponga la pérdida sobrevenida del objeto de este recurso de acuerdo con nuestra doctrina según la cual «la derogación de normas aprobadas en virtud de facultades legislativas de urgencia que tiene lugar durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad no excluye el control de este tribunal sobre si al dictarlas se desbordaron los límites constitucionales del artículo 86.1 CE, tanto en relación con la concurrencia del presupuesto habilitante, como respecto a la superación de las restricciones materiales a su contenido» (STC 103/2017, de 6 de septiembre, FJ 2).

El art. 6.6 del Decreto-ley 17/2019 modifica el antes citado art. 16.3 de la Ley 4/2016 a fin de adaptar su regulación a este nuevo plazo, en los siguientes términos:

«6.6 Se modifica el apartado 3 del artículo 16 de la Ley de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, que queda redactado de la manera siguiente:

"3. Están obligados, como última medida, a ofrecer a los ocupantes que se encuentren en las condiciones a que hace referencia el apartado 1 el realojamiento en una vivienda de su titularidad, en régimen de alquiler y por un plazo igual a la duración mínima prevista en la legislación de arrendamientos urbanos en función del tipo de arrendador, los adquirentes de las viviendas y los instantes de los procesos judiciales de ejecución hipotecaria o de otro tipo derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria, o de desahucio por impago de rentas de alquiler a que hacen referencia las letras a) y b) que, al mismo tiempo, sean, de acuerdo con la Ley 24/2015, del 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, grandes tenedores titulares de viviendas inscritas en el registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante, o susceptibles de ser inscritas, o personas jurídicas titulares de viviendas que hayan adquirido de un titular de viviendas inscritas en el registro en primera o ulteriores transmisiones, aunque el titular actual sea un fondo de titulización de activos o que la adquisición se haya efectuado mediante la transmisión de acciones o participaciones de sociedades mercantiles"».

Por último, el art. 4.2, igualmente objeto de esta parte del recurso, modifica la letra f) del art. 5.2 de la Ley del derecho a la vivienda para reconocer como supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda que:

«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».

d) En los últimos años, las comunidades autónomas han desarrollado una importante actividad legislativa en materia de vivienda con el declarado propósito de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo ese derecho, de acuerdo con el art. 47 CE. Y este tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre muchas de esas

disposiciones legislativas (STC 21/2019, de 14 de febrero, sobre la Ley de las Cortes de Aragón 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda; STC 8/2019, de 17 de enero, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial; STC 5/2019, de 17 de enero, sobre el Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda; STC 106/2018, de 4 de octubre, sobre la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda; STC 102/2018, de 4 de octubre, sobre la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley de vivienda y el estatuto de los consumidores y usuarios; STC 97/2018, de 19 de septiembre, sobre la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda; STC 80/2018, de 5 de julio, sobre la Ley de las Cortes Valencianas 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda; STC 16/2018, de 22 de febrero, sobre la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; STC 32/2018, de 12 de abril, sobre la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; STC 43/2018, de 26 de abril, sobre la Ley del Parlamento de Canarias 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda; y STC 93/2015, de 14 de mayo, sobre el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril).

Sin embargo, solo dos de esas sentencias tenían por objeto decretos-leyes autonómicos como el aquí impugnado: la STC 93/2015, sobre el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, y la STC 5/2019, sobre el Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2015. Y de esas dos sentencias, solo una se pronuncia sobre un motivo de impugnación análogo, la vulneración de los límites materiales del decreto-ley por «afectar» su normativa al derecho de propiedad: se trata de la STC 93/2015 constantemente aludida por todas las partes comparecidas (el recurso resuelto en la STC 5/2019, por el contrario, era estrictamente competencial). Por lo tanto, para resolver este concreto motivo de impugnación resulta necesario partir de lo razonado en aquella ocasión.

e) La STC 93/2015 se enfrentó primero a la admisibilidad misma de los decretos-leyes autonómicos, no previstos en la Constitución, y resolvió que, en la medida en que el art. 153 a) CE alude al control por el Tribunal Constitucional de las «disposiciones normativas con fuerza de ley» de las comunidades autónomas, la propia Carta Magna está admitiendo categorías normativas distintas de la ley formal pero con la misma fuerza, y por tanto la posibilidad de que los estatutos de autonomía atribuyesen a los gobiernos autonómicos la potestad de dictar decretos-leyes, como hace el art. 64 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, siempre, eso sí, que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos esos decretos-leyes autonómicos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (FFJJ 3 a 6). Luego (FJ 12) aplicó este principio a las materias vedadas a este tipo de disposición legislativa, de modo que, aunque el art. 110 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que era el allí relevante, no incluía entre aquellas la prohibición de «afectar [...] a los derechos deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I» de la Constitución, como hace el art. 86.1 de la Carta Magna para el decreto-ley estatal, este límite constitucional le era igualmente aplicable. Conclusión que debemos extender ahora, por identidad de razón, a los decretos-leyes del art. 64.1 EAC, que tampoco hace referencia a este concreto límite material en que se basa el motivo que estamos examinando, pero que no impide que queden vinculados a él, como reconocen los letrados del Gobierno y Parlamento catalán.

Posteriormente, aun dentro de ese mismo fundamento jurídico 12, recordó la doctrina constitucional relativa al término «afectar» del art. 86.1 de la Constitución:

«Nuestro enjuiciamiento relativo a este parámetro de constitucionalidad debe partir de que «afectar» derechos constitucionales es, según nuestra doctrina, una noción restringida, pues la STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, sostuvo que «la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE ("no podrán afectar [...]") debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley, [...] ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos». La misma concepción estricta de la afectación de derechos constitucionales la hemos reiterado, entre otras, en las SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 18 de octubre, FJ 6; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7, y 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8. En todas ellas, de uno u otro modo, se añade que el «examen de si ha existido "afectación" por el decreto-ley de un derecho o libertad regulado en el título I de la Constitución [...] exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (SSTC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8)».

Y desde este acervo doctrinal abordó a continuación (FJ 13) el examen de tres preceptos del Decreto-ley andaluz recurrido en aquel caso que establecían que «forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico» (art. 1.3), la definición de «vivienda deshabitada» (art. 25) y la tipificación como infracción muy grave de la conducta de «no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos del art. 25» [art. 53.1 a)].

En concreto, refiriéndose al primero de los preceptos dichos, la STC 93/2015, FJ 13, razonó que el mencionado art. 1.3, «más que delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda, 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, que son, como hemos visto, los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad». El precepto, «en lugar de ceñirse a precisar los usos posibles de las edificaciones según el lugar en que se ubiquen dentro de la ciudad o a disciplinar el sector de la vivienda, se endereza a establecer que el único uso posible de un determinado tipo de bienes debe realizarse de un modo efectivo, [...]. Se trata, en conclusión, y a diferencia de las SSTC 111/1983 y 329/2005, de una regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda, y no de la disciplina de un sector material en el que dicho derecho constitucional pueda incidir», ya que el «deber» que impone el precepto, de destinar de forma efectiva las viviendas al uso habitacional, «es una regulación directa del derecho de propiedad de un tipo de bienes y que tiene por objeto aspectos esenciales del mismo». Y concluyó, por todo ello, «que el artículo 1.3 concurre a establecer el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda y dentro de él uno de sus elementos esenciales, lo que, por implicar "afectación" del mismo en el sentido que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional, está vedado a esta modalidad de disposición con fuerza de ley».

A continuación extendió esta misma conclusión al tipo infractor puesto que «[r]esulta claro que el art. 53.1 a), al tipificar como infracción muy grave el "no dar efectiva habitación a la vivienda" en los casos que prevé, solo adquiere sentido a partir del deber del propietario de la vivienda de destinarla de un modo efectivo a habitación regulado en el artículo 1.3, de modo que la vulneración de los límites materiales del decreto-ley que hemos apreciado en relación a este es igualmente predicable de dicho art. 53.1 a), por lo que también debe ser declarado inconstitucional y nulo».

En cambio, no consideró inconstitucional el art. 25, que definía lo que a los efectos de la ley debía considerarse una «vivienda deshabitada» al tratarse de la «pieza central de las actuaciones de fomento reguladas en el capítulo III del título VI, que según su

artículo 42 están orientadas a "asegurar el cumplimiento efectivo del destino de la vivienda al uso legalmente establecido de dar habitación". Con esta premisa, la STC 93/2015 entendió que, una vez anulados por inconstitucionales los artículos 1.3 y 53.1 a), debe entenderse «que el cumplimiento efectivo del uso habitacional de la vivienda no es un deber del propietario sino un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda. En este contexto la definición que el artículo 25 contiene de vivienda deshabitada es instrumental de esa actividad de fomento en materia de vivienda y, por tanto, en lugar de contener una regulación directa y con vocación de generalidad del derecho de propiedad proyectado sobre viviendas, se incardina claramente en la conformación de una política de vivienda».

La plena comprensión de esta doctrina exige traer a colación las medidas reguladas en el art. 42 de aquel decreto-ley andaluz. Este regulaba, en sus arts. 42 y ss. a los que se remite la STC 93/2015, FJ 13, las siguientes medidas: intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas que garanticen su efectiva ocupación; aseguramiento de los riesgos que garanticen el cobro de la renta, los desperfectos causados y la defensa jurídica de las viviendas alquiladas; medidas fiscales que determinen las respectivas administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias; y subvenciones para personas propietarias y arrendatarias y entidades intermediarias. Son, todas ellas, medidas de voluntaria aceptación por los propietarios de viviendas vacías, o en todo caso de reconocimiento de derechos para favorecer o promover un alquiler siempre voluntario. Y por eso la STC 93/2015 pudo concluir que «una vez anulados por inconstitucionales los artículos 1.3 y 53.1 a) [...] el cumplimiento efectivo del uso habitacional de la vivienda no es un deber del propietario sino un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda», con expresa referencia, por dos veces, a que el Decreto-ley contenía solo «medidas de fomento».

f) Si proyectamos la precedente doctrina sobre los preceptos impugnados en esta parte del recurso, se comprueba que estos exceden del marco permitido a los decretos-leyes por la STC 93/2015. Los artículos objeto de este motivo, con las excepciones que se dirán, van más allá de «delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda», «disciplinar un sector material en el que dicho derecho constitucional [el de propiedad] pueda incidir», o de «ceñirse a precisar los usos posibles de las edificaciones según el lugar en que se ubiquen dentro de la ciudad o a disciplinar el sector de la vivienda», como permite la doctrina de la STC 93/2015, y se enderezan más bien 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». Y, sobre todo, van más allá de la regulación de las «medidas de fomento» que contenía el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013.

La mayoría de los artículos contra los que se dirige este primer motivo regulan medidas coactivas, no voluntarias, limitativas del derecho de propiedad. Limitaciones de la máxima intensidad, además, puesto que no suponen la delimitación externa del ejercicio del derecho en régimen de libertad por puras consideraciones abstractas de interés u orden público, sino que constriñen estrechamente al propietario mediante órdenes o deberes normativos –obligaciones concretas de hacer, como ocupar la vivienda u ofrecer un alquiler social– que se ponen bajo la inspección y vigilancia de la administración y cuyo incumplimiento habilita a esta para imponer esa conducta forzosamente mediante requerimientos y multas coercitivas, para imponer sanciones y para expropiar la vivienda.

g) Así puede apreciarse en los dos grupos de preceptos impugnados.

(i) Por lo que respecta al primer grupo, el art. 2.2 modifica el art. 5.2 b) de la Ley del derecho a la vivienda para tipificar como supuesto de «incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas» que estas «[p]ermanezcan desocupadas de manera permanente e injustificada por un plazo de más de dos años. Ni la ocupación de estas viviendas sin título habilitante ni la

transmisión de su titularidad alteran la situación de incumplimiento de la función social de la propiedad». Es un precepto del todo equivalente al art. 1.3 del decreto-ley andaluz examinado en la STC 93/2015, que establecía que «forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional». Ambos son el anverso y el reverso de la misma proposición normativa: la obligación de los propietarios de destinar su vivienda al uso habitacional efectivo.

Y lo mismo sucede con el análogo art. 2.3, que define como supuesto de incumplimiento de la función social que «[n]o se destine a residencia habitual y permanente de personas, si es una vivienda con protección oficial o una vivienda reservada por el planeamiento urbanístico a este tipo de residencia». No importa, a los efectos de este motivo del recurso, la diferencia entre viviendas libres y de protección oficial, sino la imposición directa de deberes concretos a los propietarios con vocación de generalidad, estableciendo un régimen general de este derecho, algo vedado a los decretos-leyes de conformidad con nuestra doctrina (STC 93/2015, FJ 13).

Y no puede considerarse, como en el caso de la STC 93/2015, que esas normas son simplemente instrumentales para la política de vivienda de la comunidad autónoma, porque ese incumplimiento, apreciado por la administración, da lugar a las reacciones exorbitantes de esta que ya hemos señalado: requerimientos para su cumplimiento, ejecución de esos requerimientos mediante multas coercitivas, sanciones y expropiación del bien, de acuerdo con lo establecido en los demás artículos citados de este primer grupo. Todos esos preceptos, además, contienen referencias explícitas a los arts. 5.2 b) y d), modificados por los arts. 2.2 y 2.3 (caso de los arts. 2.4, 2.5 y 2.7) o a la obligación de ocupar legal y efectivamente la vivienda (arts. 2.10, 2.12 y 5.5) que los vinculan al mandato legal que hemos considerado inconstitucional por no poder ser establecido mediante decreto-ley, por lo que deben seguir su misma suerte.

Por el contrario, precisamente por no incluir estas referencias, no «afectan» al derecho de propiedad en el sentido constitucionalmente proscribido, una vez declarados inconstitucionales los preceptos anteriores, los siguientes preceptos: el art. 2.1 (definición de «vivienda vacía»), análogamente a lo resuelto en la STC 93/2015 sobre la definición correspondiente en el Decreto-ley andaluz; el art. 2.8 (sobre la competencia del departamento correspondiente y de los ayuntamientos para declarar la situación anómala de la propiedad, que puede ser por otras causas de incumplimiento de la función social no afectadas por el Decreto-ley); el art. 2.9, que modifica el art. 41.1 de la Ley del derecho a la vivienda precisamente para habilitar a la Generalitat, en coordinación con los ayuntamientos para «impulsar políticas de fomento para potenciar la incorporación al mercado, preferentemente de alquiler, de las viviendas vacías o permanentemente desocupadas»; y el art. 2.11, que modifica el art. 113 de la referida Ley autonómica del derecho a la vivienda donde se regulan las multas coercitivas con carácter general pero sin hacer concreta referencia a su imposición por los motivos habilitados en el Decreto-ley impugnado. De este último precepto solo procede anular la referencia final al art. 42.6 de la Ley del derecho a la vivienda («sin perjuicio del supuesto a que hace referencia el artículo 42.6»), ya que este precepto es el modificado por el art. 2.10 del Decreto-ley que hemos declarado inconstitucional y nulo. Depurado de ese inciso final, el resto del precepto contiene una regulación general de las multas coercitivas (y su cuantía) para la ejecución forzosa de los requerimientos para que una persona obligada «lleve a cabo o deje de hacer una acción de acuerdo con esta Ley». En sí mismo, este precepto no «afecta» al derecho de propiedad.

Por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC) debe extenderse esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad al art. 6.3, que modifica el art. 15 de 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, para regular la expropiación de la propiedad de la vivienda (la redacción anterior del precepto solo permitía la expropiación temporal del uso) declarando que «es causa de interés social el incumplimiento de la función social de

la propiedad, relativa a la ocupación legal y efectiva de la vivienda para que constituya la residencia de las personas» (apartado 1).

(ii) Por identidad de razón, son inconstitucionales y nulos los artículos del segundo grupo, que imponen a los propietarios de viviendas su alquiler forzoso. Los arts. 5.6 y 5.7 del Decreto-ley 17/2019, que añaden el art. 10 y la disposición adicional primera a la Ley 24/2015 para regular esta obligación; el art. 6.6, que modifica el art. 16.3 de la Ley 4/2016 sobre este mismo deber para adaptarlo a la nueva duración mínima establecida por los arts. 5.6 y 5.7 antes citados; y el art. 4.2 que modifica el art. 5.2 d) de la Ley del derecho a la vivienda definiendo como supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad que «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».

Esta declaración de inconstitucionalidad debe extenderse, por conexión o consecuencia (art. 39.1 LOTC), a la disposición transitoria primera, que dispone que «[l]a obligación de ofrecer un alquiler social a que hacen referencia la disposición adicional primera y el artículo 10 de la [Ley 24/2015], añadidos por este Decreto-ley, es de aplicación también en caso de que los procedimientos judiciales correspondientes se hayan iniciado antes de la entrada en vigor de este Decreto-ley y estén todavía en tramitación». Y también al inciso «y del apartado 2 de la disposición adicional primera» (refiriéndose a la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, que forma parte de los preceptos impugnados y anulados de este grupo) contenido en el art. 4.5, en cuanto modifica la letra j) del apartado 2 del art. 124 de la Ley del derecho a la vivienda.

h) Recapitulando lo razonado hasta aquí, son inconstitucionales y nulos los siguientes artículos del Decreto-ley 17/2019, tanto del primer como del segundo grupo de preceptos impugnados por este motivo («afectar» al derecho de propiedad en contra de lo preceptuado en los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC): artículos 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.10, 2.11 (inciso «sin perjuicio del supuesto a que hace referencia el artículo 42.6»), 2.12, 4.2, 4.5 (inciso «y del apartado 2 de la disposición adicional primera»), 5.5, 5.6, 5.7, 6.3 y 6.6 y disposición transitoria primera

#### 6. Consecuencias procesales de la declaración de inconstitucionalidad.

La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos e inciso citados por «afectar» al derecho de propiedad (art. 33 CE) en forma contraria a los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC determina que los demás motivos del recurso que se dirigen contra esos mismos preceptos, o que asumen su vigencia como premisa de la vulneración denunciada, pierdan objeto y no precisen ya de un pronunciamiento específico del tribunal. Son los motivos cuarto, quinto, sexto, séptimo, décimo, undécimo, decimosegundo, decimotercero y decimocuarto.

a) El motivo cuarto se dirige contra el Decreto-ley en su conjunto, denunciando que «a lo largo de su articulado [...] infringe el principio de igualdad» del art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 14 y 139.1, ya que convierte el derecho de propiedad en Cataluña en un derecho «más débil que en otros puntos del territorio español» imponiendo a los propietarios «obligaciones adicionales respecto al resto de ciudadanos españoles que se encuentra en sus mismas circunstancias». Esas «obligaciones adicionales» impuestas por el Decreto-ley impugnado a los propietarios de viviendas en Cataluña no pueden 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.

b) Los motivos quinto, sexto y séptimo, o bien han perdido objeto por referirse expresamente a preceptos ya anulados en el fundamento jurídico anterior (los que regulan las consecuencias de la falta de habitación de la vivienda o imponen la

obligación de alquilar), o bien, en lo que respecta a los preceptos no anulados (en particular el art. 2.1 sobre definición de «vivienda vacía», sobre el que se centran las críticas), deben entenderse desestimados por las mismas razones allí expuestas: esta definición, aun con su inciso final «[l]a ocupación sin título legítimo no impide que se pueda considerar vacía una vivienda», sobre el que se concentran los reproches de inconstitucionalidad, en la medida en que debe entenderse vinculado a las medidas de fomento que pueda implantar la Generalitat (art. 2.9 del Decreto-ley, dando nueva redacción al art. 42.1 de la Ley del derecho a la vivienda), no puede vulnerar ninguna de las competencias estatales reconocidas en los núms. 1, 6, 8 y 13 del art. 149.1 de la Constitución (en términos similares, STC 93/2015, FFJJ 15 y 16). La argumentación del recurso da por supuesta en todos los casos la vigencia de las medidas coactivas anuladas en el fundamento jurídico anterior. Al haber sido estas declaradas inconstitucionales y nulas, los motivos han perdido la premisa sobre la que se asentaban.

c) Esto mismo sucede con el motivo undécimo, que aunque se dirige contra el art. 2.1 por vulnerar el «contenido esencial» (art. 53.1 CE) del derecho de propiedad del art. 33 y el derecho a la tutela judicial efectiva, en realidad vincula esa vulneración a su «contexto» y a las «consecuencias que [la falta de ocupación de una vivienda en los términos del referido art. 2.1] conlleva», con cita expresa de la posibilidad de declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad, la imposición de multas y multas coercitivas o la expropiación como consecuencia de la desocupación de la vivienda, así como la obligación de ofrecer un alquiler social. Una vez declarados inconstitucionales y nulos los artículos que regulaban el ejercicio de estas potestades administrativas y obligaciones del propietario, el art. 2.1, por sí solo, no puede producir vulneración alguna.

d) El motivo decimosegundo se dirige contra los arts. 2.2 y 2.10 por vulneración del art. 25.1 CE (principio de culpabilidad o responsabilidad) en cuanto «permiten sancionar al propietario de una vivienda por el comportamiento mantenido por su anterior titular». La declaración de inconstitucionalidad de los aludidos arts. 2.2 y 2.10 priva de objeto al motivo.

e) El motivo decimotercero impugna los arts. 4.2, 5.6, 5.7 y 6.6 y la disposición transitoria primera porque considera que la obligación de ofrecer un alquiler social vulnera «el principio de autonomía de la voluntad y su fundamento constitucional, el libre desarrollo de la personalidad» (art. 10 CE) así como el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), por establecer un requisito de admisibilidad de la demanda «irrazonable y desproporcionado», tal y como apreció el dictamen 2/2020 del Consejo de Garantías Estatutarias, y el principio de seguridad jurídica (art. 9.3). Los preceptos impugnados ya han sido expulsados del ordenamiento, de modo que ha quedado sin objeto el motivo.

f) Los motivos décimo y decimocuarto se dirigen contra los arts. 5.4 y 5.7 que modifican la definición de «gran tenedor de vivienda» en dos preceptos de la Ley 24/2015 a los efectos de la propia ley. Le reprochan su contradicción con la definición de gran tenedor efectuada por el Estado en el art. 4 del 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 a la Covid-19 y su carácter arbitrario y discriminatorio por incluir a las personas físicas y excluir a la administración pública que es «el principal tenedor de vivienda» de Cataluña.



El art. 5.7 ha sido declarado inconstitucional y nulo en el fundamento jurídico anterior. Por su parte, el art. 5.4 dispone:

«5.4 Se modifica la letra b) del apartado 9 del artículo 5 de la Ley de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, que queda redactada de la manera siguiente:

‘b) Las personas jurídicas que, por sí solas o por medio de un grupo de empresas, sean titulares de más de quince viviendas, con las excepciones siguientes:

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

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

El precepto, por tanto, se refiere solo a «personas jurídicas». Con la expulsión del ordenamiento jurídico del art. 5.7, que era el que incluía la mención a las personas físicas también titulares de más de quince viviendas, ha perdido su sustento la denuncia de arbitrariedad vinculada a la inclusión de estas últimas (primera parte del motivo decimocuarto). Por lo que respecta a la exclusión de la administración pública como «principal tenedor de vivienda» en Cataluña (segunda parte del motivo decimocuarto) y a la contradicción con la definición contenida en el Real Decreto-ley 11/2020 (motivo décimo) la nulidad de los preceptos que regulan la oferta obligatoria de alquiler social les priva también de su sustento, pues como los propios recurrentes reconocen esta es la consecuencia jurídica a la que la Ley 24/2015 asocia la condición de «gran tenedor» [art. 5.2 a) y disposición adicional primera, añadida por el art. 5.7 ya anulado].

#### 7. Índice de referencia de precios de alquiler.

El octavo motivo del recurso se dirige contra el art. 8 del Decreto-ley 17/2019, que modifica varios preceptos de la Ley del derecho a la vivienda para obligar a los agentes que intervienen en el mercado de alquiler y a los arrendadores a hacer constar en la publicidad, en las ofertas de alquiler y en los contratos de arrendamiento que suscriban el «índice de referencia de precios de alquiler» (arts. 8.1, 8.2 y 8.3, que modifican los arts. 59, 61.2 y 66.2 de la Ley autonómica del derecho a la vivienda). De acuerdo con el art. 8.4, que añade un art. 68 *bis* a la citada ley, este índice es «elaborado» por el departamento competente en materia de vivienda «a partir de los datos que constan en el registro de fianzas de los contratos de alquiler de fincas urbanas», de acuerdo con «el sistema de cálculo y los elementos o factores correctores» que se determinen por orden del consejero o consejera competente, y su propósito es «informa[r] sobre la media del precio del alquiler de una vivienda de características similares en el mismo entorno urbano». La falta de constancia de este índice en la publicidad de los agentes es constitutiva de infracción leve (art. 8.5, que modifica el art. 125.2 de la Ley del derecho a la vivienda), sancionable con multa de 3000 a 9000 €, y si la renta pactada es superior al mencionado índice, el art. 68 *bis*.2, añadido por el art. 8.4 del Decreto-ley, dispone que «[l]a [parte] arrendadora de una vivienda no se puede beneficiar de las ayudas públicas dirigidas al fomento del alquiler».

De acuerdo con la argumentación de los recurrentes, estas normas regulan una materia civil vulnerando la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.8 CE. Los letrados del Gobierno y Parlamento de la Generalitat, por su parte, niegan la vulneración competencial aludida argumentando que el índice es un indicador de consulta pública de carácter informativo amparado en la competencia autonómica en materia de vivienda – incluso podría estarlo en la de consumo, dicen los letrados del Parlament– que busca moderar los precios de alquiler y no incide en el contrato de arrendamiento, que sigue siendo válido y vigente, ni en los derechos y obligaciones de las partes. Es, además, una

medida coherente con la prevista en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

De acuerdo con una doctrina constitucional consolidada, la legislación civil comprende «la regulación de las relaciones *inter privados*» (STC 28/2012, de 1 de marzo, FJ 5), y en lo que a este recurso interesa, la «determinación del contenido de los contratos» [STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c), y las allí citadas]. Por el contrario, no forman parte de esta materia las regulaciones de tipo vertical que despliegan sus efectos entre la administración y el ciudadano y que anudan a su incumplimiento consecuencias de índole estrictamente jurídico-administrativa sin afectar a la validez y eficacia de los contratos (por todas, SSTC 14/1998, de 22 de enero, FJ 6, y 81/2020, de 15 de julio, FJ 10). Entre estas últimas regulaciones hemos incluido, entre otras, las posibles medidas de «policía administrativa» o de «disciplina del mercado» dirigidas a la protección de intereses colectivos y en particular a la «transparencia en los precios» [STC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 16, y en el mismo sentido STC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4 d)].

En este ámbito de transparencia de los precios, el Estado ha aprobado una medida similar, amparada en el art. 149.1.13 CE, y no en el núm. 8 del mismo precepto. Se trata de la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 7/2019, aludida por la abogada de la Generalitat. Según esta disposición «[p]ara garantizar la transparencia y el conocimiento de la evolución del mercado del alquiler de viviendas, así como para aplicar políticas públicas que incrementen la oferta de vivienda asequible y para facilitar la aplicación de medidas de política fiscal, se crea el sistema estatal de índices de referencia del precio del alquiler de vivienda». Añadiéndose a continuación la posibilidad de sistemas autonómicos complementarios: «[e]n sus respectivos ámbitos territoriales, las comunidades autónomas podrán definir de manera específica y adaptada a su territorio, su propio índice de referencia, para el ejercicio de sus competencias y a los efectos de diseñar sus propias políticas y programas públicos de vivienda» (apartado 2). La disposición final primera del Real Decreto-ley 7/2019, sobre títulos competenciales, ampara esta medida en el art. 149.1.13 CE.

Volviendo ahora al art. 8 del Decreto-ley impugnado, por su contenido y finalidad, las obligaciones impuestas por el referido precepto, y las sanciones derivadas de su incumplimiento, son de naturaleza jurídico-pública, sin que incidan en las relaciones entre particulares derivadas de los contratos de mandato para el arrendamiento de viviendas ajenas y del arrendamiento de vivienda, a los que principalmente se dirigen. En particular, la regulación de estos índices, tanto el estatal como el autonómico, se dirige a posibilitar la obtención de información por las administraciones públicas que les permita conocer el estado y evolución del mercado del alquiler y, a partir de esa información, diseñar políticas de vivienda. No puede negarse la posible influencia de estos índices como «criterios orientadores que puedan contribuir a ordenar el mercado de la vivienda» [STC 14/2020, de 28 de enero, FJ 5 d), por referencia al sistema estatal], pero el índice de referencia deja incólume la libertad de las partes para fijar la renta del arrendamiento en la medida en que no impide la estipulación de un precio superior o inferior al resultante del mencionado índice. La eventual superación de ese índice tiene como único efecto la pérdida de la posibilidad de obtener ayudas públicas (art. 8.4 del Decreto-ley 17/2019). Ello impide calificarlas de «legislación civil» y aplicarles, en consecuencia, el art. 149.1.8 CE. Son, por el contrario, normas dictadas con el declarado propósito de dotar de transparencia al mercado y buscar la moderación de los precios de alquiler y por tanto encuentran acomodo en las competencias autonómicas en materia de vivienda (art. 137 EAC) y consumo (art. 123).

En consecuencia, el motivo debe ser desestimado.

#### 8. Obligación de reserva para vivienda de protección en suelo urbanizado.

a) El siguiente motivo del recurso –el noveno– se dirige contra el art. 13.2 del Decreto-ley 17/2019, en la parte que modifica el apartado 7 del art. 57 del texto refundido

de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, en los siguientes términos:

«Artículo 13. *Medidas en materia de reservas para vivienda de protección pública.*

13.1 [...]

13.2 Se modifican los apartados 6 y 7 del artículo 57 del texto refundido de la Ley de urbanismo, que quedan redactados de la manera siguiente:

"6. [...]

7. La calificación del suelo que establezca el plan de ordenación urbanística municipal o su planeamiento derivado para localizar las reservas a que hace referencia el apartado 6 puede prever la destinación total o parcial de la edificación en viviendas de protección pública. Esta destinación afecta tanto a los edificios plurifamiliares de nueva construcción, aunque conserven algún elemento arquitectónico de una edificación anterior, como a los edificios plurifamiliares existentes en que se pretenda llevar a cabo obras generales de acondicionamiento, conservación, mejora o ampliación, cuando estas actuaciones edificatorias tengan como objetivo alojar mayoritariamente nuevos residentes en las viviendas resultantes. En el caso de destinación parcial, si la calificación urbanística no concreta las unidades de vivienda sobre las cuales recae, el otorgamiento de la licencia de obras queda condicionado a la obtención de la calificación provisional de las viviendas con protección oficial y la primera ocupación de la edificación a la obtención de la calificación definitiva" (el énfasis es de los recurrentes).

Los recurrentes denuncian que la posibilidad de obligar a los propietarios de «suelo urbano consolidado» a destinar la edificación a vivienda protegida, deducida del precepto transcrito, vulnera las competencias del Estado de los arts. 149.1.1 y 13 CE, por intermedio del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana aprobado Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU), amparado en aquellos (disposición final segunda, apartado 1). La vulneración se centra en el art. 20.1 b), por una parte, y en los arts. 17 y 18.3, por otra. En cuanto al primero, sostienen que solo permite a las comunidades autónomas reservar suelo para vivienda protegida en dos casos: en «suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización», en cuyo caso se prevé un mínimo de un 30 por 100, y en «suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización», en cuyo caso ese mínimo es del 10 por 100. Fuera de ellos, por tanto, esa reserva no está permitida. Esto enlaza con la segunda parte del motivo, pues los segundos preceptos citados (arts. 17 y 18.3) no enumeran, entre los deberes de los propietarios de suelo urbanizado, el de destinar la edificación a vivienda protegida.

Los letrados autonómicos niegan la vulneración competencial denunciada. Sostienen, en esencia, que el precepto catalán solo desarrolla el mandato general a las administraciones competentes en la materia de destinar una «parte proporcionada» del suelo a vivienda protegida, contenido en el primer párrafo del art. 20.1 b) TRLSRU, una reserva además que el propio precepto prevé que «será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística» (segundo párrafo, primer inciso). Las reservas mínimas en «suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización» (30 por 100) y «suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización» (10 por 100), contenidas en el párrafo segundo, segundo inciso, y a las que se refieren los recurrentes, no son más que concreciones mínimas e imperativas de aquel mandato general, pero no limitan a esos dos casos las posibilidades de reserva del legislador catalán. En cuanto a la segunda parte del motivo, argumentan que el Decreto-ley catalán no ha modificado realmente los deberes de los

propietarios, que ya vienen obligados conforme a la ley estatal a dedicar el suelo a «usos compatibles» con la legislación estatal y urbanística [arts. 12.1 y 15.1 a) TRLSRU].

b) El art. 20.1 b) TRLSRU en que se basa principalmente el motivo de impugnación dice lo siguiente:

«Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, las administraciones públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

a) [...]

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por 100 en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximirlos para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social».

La cobertura competencial de esta norma, que procede del art. 10.1 b) del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 y fue luego modificada por la Ley de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas de 2013, ha sido reconocida en las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 8 A), y 75/2018, de 5 de julio, FJ 6 A), vinculándola con los núms. 1 y 13 del art. 149.1 CE.

Por su parte, los derechos y deberes de los propietarios de suelo, y en concreto de suelo «urbanizado», en terminología de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que es la que interesa a este recurso, están contenidos en los arts. 15 para el suelo en general (dedicarlo a usos compatibles con la ordenación general y urbanística, conservarlos y realizar mejoras ordenadas por la administración) y 17 para el suelo urbanizado (completar la urbanización, edificar en plazo, conservación y seguridad de los edificios). El art. 18 completa la enumeración anterior con la regulación de una serie de deberes especiales vinculados a las actuaciones «de urbanización» y «de edificación», a su vez definidas en el art. 7 (cesiones obligatorias y costear la urbanización, garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar e indemnizar a los titulares de construcciones y edificaciones demolidas). Con carácter general, hemos reconocido la competencia del Estado para regular el cuadro de derechos y deberes de los propietarios de suelo para «garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social» (art. 149.1.1 CE, en relación con el art. 33), siempre que esa regulación no implique prefigurar un modelo urbanístico concreto, pues ello es competencia autonómica [por todas, STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 9 b)].

c) No existiendo duda en la cobertura competencial de los preceptos citados por los recurrentes, amparo que tampoco cuestionan los letrados autonómicos, la controversia se centra en la existencia o no de contradicción entre aquellos y la norma autonómica impugnada. Contradicción que dependerá de que pueda encontrarse en la norma estatal

una prohibición de destinar edificaciones levantadas en suelo urbano consolidado a vivienda protegida, pues solo así la posibilidad de imponer esta obligación deducida de la norma autonómica será inconstitucional.

Del art. 20.1 b) TRLSRU no se puede deducir esta prohibición. El art. 20.1 b) regula la obligación de destinar o reservar «suelo» para vivienda protegida. Pero de esta obligación de destinar parte del «suelo» disponible a vivienda protegida no puede deducirse una prohibición de destinar «edificaciones» al mismo fin. De hecho, la obligación de reservar «suelo» presupone la habilitación a las comunidades autónomas para vincular «edificaciones» a ese fin, en concreto las erigidas en esa parte de suelo. El objeto de debate es si el legislador catalán puede habilitar para imponer ese destino a edificaciones erigidas o existentes fuera de esos ámbitos mencionados en el art. 20.1 b).

La fijación de los usos del suelo, y de las edificaciones, son materias típicamente urbanísticas: «Es claro que delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico constituye uno de los aspectos básicos del urbanismo y, en términos más generales, de la ordenación del territorio», ambas de competencia autonómica de acuerdo con el art. 148.1.3 CE (STC 61/1997, FJ 16, con cita de la STC 77/1984, de 3 de julio, FJ 2). El propio art. 20.1, en su párrafo c), ordena a los entes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística «atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo» a determinados principios que enumera (accesibilidad universal, movilidad, eficiencia energética, etcétera). Y como recuerdan los letrados del Parlamento de Cataluña, el art. 15.1 a) de la misma Ley establece la obligación de los propietarios de destinar «los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones [...] cualquiera que sea la situación en que se encuentren» a «usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística».

El Estado, dentro del ámbito de sus competencias, puede delimitar externamente esos usos para la garantía y protección de bienes constitucionales que tiene encomendados con diverso alcance (protección del medio ambiente, garantía de la igualdad básica en el ejercicio de la propiedad urbana o en el acceso a la vivienda, o fomento del desarrollo de sectores productivos o de la economía general). Por ejemplo puede prohibir edificar en suelo no apto para ello (STC 61/1997, FJ 16) o limitar el tipo de usos y construcciones en los mismos (art. 13 TRLSRU y STC 86/2019, de 20 de junio, FJ 8). Puede incluso imponer obligaciones positivas, como las de destinar suelo «suficiente» a la transformación urbanística y a usos residenciales y productivos, o porcentajes concretos, y mínimos, a vivienda protegida (art. 20.1 TRLSRU y STC 75/2018, ya citada, FJ 6 A)]. Cuando los usos establecidos por las leyes autonómicas no se ajusten a estas determinaciones, serán inconstitucionales, como ocurrió con ciertas instalaciones y construcciones en la citada STC 86/2019, FJ 8 d). Pero dentro de esos límites u obligaciones marcados por el Estado, la ordenación del territorio y de la ciudad corresponde a las comunidades autónomas (art. 148.1.3 CE) y a los entes locales respectivos en ejercicio de su autonomía (art. 137 CE).

En los preceptos invocados por los recurrentes no hay norma alguna que prohíba destinar edificaciones al concreto uso que es vivienda protegida. Antes al contrario, el propio art. 20.1 b) ordena a las comunidades autónomas y ayuntamientos reservar suelo para ello y efectuar una «distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social», criterio favorable a su posible localización en suelo urbanizado y en edificaciones nuevas o ya existentes que vayan a ser objeto de «actuaciones edificatorias» del art. 7.2 TRLSRU (según este precepto son actuaciones edificatorias las de «nueva edificación» y también las de «sustitución de la edificación existente» y «rehabilitación edificatoria»). Lo que impone la ley estatal es, cuando hayan de realizarse tales actividades, la equitativa distribución de los beneficios y cargas [art. 17.2, en relación con los arts. 2.1, 14.1 c) y 24] o, si ello no fuera posible, la indemnización de los perjuicios singulares ocasionados (art. 48 TRLSRU), y en todo caso el respeto a los derechos urbanísticos patrimonializados conforme a la ley (art. 11.2) bajo garantía de indemnización (art. 33.3 CE).

En definitiva, y a modo de recapitulación, ni de las normas dictadas por el Estado para promover la reforma interior de las ciudades frente al modelo tradicional de producción de nueva ciudad (art. 149.1.13 CE), ni del cuadro de derechos y obligaciones de los propietarios de cualquier clase de suelo, incluido el urbanizado sometido a actuaciones de «reforma o renovación de la urbanización» del art. 7.1 a) 2 TRLSRU, amparado en el art. 149.1.1 CE, se deriva el derecho de un propietario o empresario a vetar el concreto uso de vivienda protegida habilitado por el legislador catalán; sin perjuicio, claro está, de la eventual indemnización que pueda proceder como consecuencia de esa imposición, si se cumplen los requisitos legalmente establecidos para ello.

En consecuencia, el motivo debe ser desestimado.

9. Registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante.

a) El último motivo del recurso se dirige contra el art. 4.6, que modifica la Ley del derecho a la vivienda en los siguientes términos:

«4.6 Se modifica el apartado 1 de la disposición adicional vigésimo cuarta de la Ley del derecho a la vivienda, que queda redactado de la manera siguiente:

"1. Se crea el registro de viviendas vacías y de viviendas ocupadas sin título habilitante, con carácter administrativo, que depende de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, en la cual tienen que ser objeto de inscripción las viviendas que se indiquen por reglamento y, en todo caso, las viviendas siguientes:

a) Las adquiridas en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria que no estén ocupadas por personas con título habilitante.

b) Las de titularidad de personas jurídicas privadas que, de acuerdo con esta Ley, se encuentren en situación de utilización anómala por su desocupación permanente o en situación de utilización asimilada de acuerdo con el artículo 41.1 a).

La inscripción se tiene que llevar a cabo en la forma y los plazos que determine el reglamento que regule el funcionamiento del registro".

Los recurrentes sitúan el precepto «en su contexto», señalando que el registro de viviendas vacías fue establecido por el Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, que fue el que añadió a la Ley del derecho a la vivienda la disposición adicional vigesimocuarta ahora modificada en parte. De los debates parlamentarios habidos con ocasión de aquel Decreto-ley, así como de la exposición de motivos de este Decreto-ley 17/2019 que ahora se recurre, deducen que el fin último del registro es obtener coactivamente información de los pisos desocupados existentes en Cataluña a fin de posibilitar la expropiación de los mismos. En este contexto, les parece que la obligación de suministrar información a ese registro vulnera el derecho a la intimidad del art. 18 de la Constitución «en la medida en que faculta a la administración pública para acopiar datos particulares de modo generalizado e indiscriminado, sin exigir que tales informaciones sean verdaderamente necesarias y adecuadas». Los recurrentes reconocen, en todo caso, que el desarrollo reglamentario anunciado en el precepto impugnado no se ha producido todavía, y que «para la exposición» de los datos que la administración recabará (titularidad actual y pasada, ubicación, superficie, fecha de adquisición o transmisión, medio de adquisición, importe, ocupación o en su defecto fecha y circunstancias de la desocupación, cédula de habitabilidad, ejecución de obras que justifiquen la desocupación, y otros) «se han tomado en consideración las informaciones que constan en la web oficial de la Generalitat de Catalunya».

Los letrados autonómicos denuncian en primer lugar la «extemporaneidad» del recurso, que con el pretexto de impugnar el citado art. 4.6, realiza en realidad una «impugnación encubierta *in totum*» de la regulación por la que se establece el registro. En particular, señalan que los datos que deben comunicarse al registro ya constan en el apartado 2 de la disposición adicional vigesimocuarta de la Ley del derecho a la vivienda, no modificado por el precepto impugnado, que alude a «la situación [...], la titularidad, la ubicación, la superficie, si disponen de cédula de habitabilidad y otros datos que permitan determinar las condiciones de conservación y mantenimiento del inmueble, en los términos y en la forma que se determinen por reglamento». Además, añaden que por su contenido y naturaleza el derecho a la intimidad del art. 18 CE se proyecta sobre la vida privada de personas físicas, no jurídicas, y que los datos recabados o que podría recabar la administración no son tampoco datos «personales», salvo el de la titularidad de la vivienda; todos los demás se refieren a las características de esta. Y en última instancia, ese único dato verdaderamente «personal» podría recabarse precisamente por imponerlo una norma legal como es el Decreto-ley (requisito de la habilitación legal contenido en el art. 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos, y en el art. 6.1 c) del Reglamento 2016/679, de la Unión Europea) y tratarse de un dato «limitado a lo necesario» para el fin perseguido [art. 5.1 c) del referido Reglamento comunitario]. En todo caso, añaden, son datos que la administración precisa para conocer las condiciones de habitabilidad de esas viviendas y desarrollar su política de vivienda.

b) Atendida la norma impugnada, y su contenido, solo puede ser objeto de consideración por este tribunal la creación, implantación o establecimiento del registro (efectuado en 2015 pero reiterada por la norma impugnada) y la delimitación de las viviendas inscribibles, pues esto es lo único que regula el art. 4.6 objeto de recurso. Todo lo demás queda fuera del objeto de este proceso. Según doctrina constitucional reiterada, mediante el recurso de inconstitucionalidad este tribunal efectúa un control «en abstracto» de la norma recurrida, desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho, y también un control «objetivo», pues la regla controvertida ha de ser enjuiciada en atención a su propio sentido, de modo que «las intenciones o finalidades del autor de la norma, su estrategia política o su propósito último no constituyen, como es evidente, objeto de nuestro enjuiciamiento» [STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2 c), con cita de otras]. Por otra parte, hemos dicho también que la modificación de una ley por otra posterior «abre, naturalmente, el plazo para que esos preceptos así reformados puedan ser recurridos en la redacción que les ha dado la ley modificadora», pero la ley anterior, «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» [SSTC 83/2020, de 15 de julio, FJ 2 b), y 131/2020, de 22 de septiembre, FJ 3].

c) Centrado de este modo el objeto del recurso, la posible extensión a las personas jurídicas de la titularidad o de la protección que brinda el derecho fundamental a la intimidad del art. 18.1 CE, que es el único expresamente invocado por los recurrentes, no puede ser completamente excluida, como plantean las partes comparecidas y en particular la letrada de la Generalitat. Es verdad que, sobre todo en relación con la inviolabilidad del domicilio del art. 18.2 CE, este tribunal ha manifestado que «las personas jurídicas gozan de una intensidad menor de protección [del domicilio], por faltar una estrecha vinculación con un ámbito de intimidad en su sentido originario; esto es, el referido a la vida personal y familiar, solo predicable de las personas físicas» (STC 54/2015, de 16 de marzo, FJ 5), inciso este último destacado por la representación del gobierno autonómico como indicativo de que aquellas no son titulares en modo alguno de este derecho. No obstante, este tribunal ha dejado la puerta abierta a su reconocimiento en ocasiones. Así, por ejemplo, quedó implícita esta posibilidad, en función de las circunstancias del caso, en el ATC 208/2007, de 16 de abril, FJ 3, que dice: «[r]especto del derecho a la intimidad del art. 18.1 CE invocado por el recurrente,

hemos de señalar que, según SSTC 386/1993, de 23 diciembre, FJ 7, y 137/1985, de 17 octubre, FFJJ 2 y 3, las personas jurídicas pueden ostentar el derecho a la inviolabilidad del domicilio, pero no se les ha reconocido así el derecho a la intimidad en los mismos términos y sin matices que a las personas naturales» (énfasis añadido). Y prosigue esta sentencia: «No obstante, aun en el supuesto de reconocimiento del mismo derecho, por conexión con la intimidad de los hermanos Comella, implícitamente invocada –que no acreditada–, dicho motivo no podría prosperar» por las razones que expone. De donde se deduce entonces que, de acuerdo con esta resolución cabría, al menos en hipótesis, reconocer la protección del derecho a la intimidad a personas jurídicas «por conexión con la intimidad» de personas físicas.

Del mismo modo, en el recurso de amparo presentado por una persona física y otra jurídica, de la que el primero era director ejecutivo y propietario, por vulneración, entre otros, de su derecho a la intimidad por la emisión de un reportaje con cámara oculta, la STC 25/2019, de 25 de febrero, dijo en su FJ 2 a): «La demanda de amparo considera que las conductas controvertidas de la cadena televisiva afectan simultánea e indistintamente a los derechos fundamentales del Sr. Hertlein y la entidad Homo Simplex, S.L. No obstante, en el escrito de demanda no se ha diferenciado los derechos de una y otra parte recurrente que se consideran vulnerados, ni se ha argumentado de qué forma las conductas realizadas por las partes recurridas habrían afectado también, o específicamente, a los derechos de Homo Simplex, S.L. Por tanto, sin necesidad de entrar en disquisiciones sobre la titularidad de derechos fundamentales por las personas jurídicas, debemos concluir que la protección de los derechos de la mencionada sociedad queda extramuros del presente proceso. En consecuencia, solo enjuiciaremos las vulneraciones alegadas en relación con los derechos de los que es titular la persona física que ha promovido este recurso, al que nos referiremos como el demandante de amparo en lo que sigue de esta sentencia» (énfasis añadido).

Por todo lo anterior, no podemos negar de modo absoluto que el registro de viviendas vacías de la disposición adicional vigésimo cuarta de la Ley del derecho a la vivienda, modificado por el precepto impugnado, pueda afectar al derecho a la intimidad constitucionalmente protegido (art. 18.1 CE).

d) De acuerdo con esta premisa, y por lo que se refiere al objeto de protección, datos de naturaleza económica como los requeridos por el registro pueden también quedar amparados por el art. 18.1 CE. Según nuestra doctrina reiterada, los datos con trascendencia económica pueden estar protegidos por el derecho a la intimidad (por todas, STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 7), si bien no todos ellos tienen la misma relevancia a estos efectos, pues hemos diferenciado, por ejemplo, datos como «movimientos de cuentas, que puedan revelar o que permitan deducir los comportamientos o hábitos de vida del interesado» de otros menos invasivos de la intimidad como pueda ser «la existencia de la cuenta bancaria y el importe ingresado en la misma» [STC 97/2019, de 16 de julio, FJ 6 c)]. Y en general también hemos dicho que «el derecho fundamental a la intimidad, al igual que los demás derechos fundamentales, no es absoluto, sino que se encuentra delimitado por los restantes derechos fundamentales y bienes jurídicos constitucionalmente protegidos» (STC 233/2005, de 26 de septiembre, FJ 4).

Así, por ejemplo, el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31 CE) legitima constitucionalmente la habilitación legal imprescindible (art. 53.1 CE y STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 16) para recabar los datos adecuados y necesarios para el cumplimiento de obligaciones tributarias, entre los cuales están la titularidad, superficie y ocupación de las viviendas, como de hecho conocen los recurrentes al señalar en su recurso que esos datos «constan en el registro de la propiedad y en el catastro inmobiliario, por lo que la Generalitat podría obtenerlos estableciendo los oportunos acuerdos administrativos». Y lo mismo puede decirse de la ocupación efectiva y del hipotético precio pagado por el ocupante, en relación con el padrón municipal, de inscripción obligatoria y que hace prueba del domicilio habitual (arts. 15 y 16 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local) o con las



obligaciones formales que impone la gestión de los impuestos sobre la renta y sociedades (obligación de declarar e identificar los ingresos procedentes del alquiler de viviendas).

Precisamente en relación con el padrón municipal, la STC 17/2013, de 31 de enero, FJ 8, razonó que «la obligación de inscripción en el padrón municipal por parte de quien resida habitualmente en el municipio respectivo, supone una excepción al principio básico de la necesidad del consentimiento del ciudadano para la legalidad del tratamiento de sus datos, contenido en el art. 6.1 LOPD [Ley Orgánica 15/1999, vigente a la sazón]. Esta excepción se funda en lo establecido en el art. 6.2 LOPD que permite el tratamiento no consentido de los datos por parte de las administraciones públicas para el ejercicio de sus funciones propias en el ámbito de sus competencias».

De igual modo, el ejercicio del derecho de sufragio y la organización de elecciones (art. 23 CE) legitiman la habilitación para establecer el censo electoral, también de inscripción obligatoria conforme al art. 32 de la Ley Orgánica 5/1985, del régimen electoral general, y que se forma a partir del padrón municipal, como señaló igualmente la STC 17/2013 citada.

Pues bien, al igual que los arts. 23 o 31 CE, en los ejemplos dichos, legitiman al legislador competente para recabar los datos necesarios y adecuados para ello, también la competencia en materia de vivienda de la Generalitat de Cataluña (art. 137 EAC) y el derecho de acceso a la vivienda del art. 47 CE legitiman al legislador catalán para establecer el registro de viviendas vacías para el ejercicio de sus funciones propias en el ámbito de sus competencias, de conformidad con el art. 8 de la vigente Ley Orgánica de protección de datos antes citada (*mutatis mutandis*, STC 17/2013, también citada, FJ 8, sobre el padrón municipal), y recabar de este modo los datos que sean necesarios para el ejercicio de la competencia y adecuados para las legítimas finalidades previstas por ella (STC 254/1993, de 20 de julio, FJ 7, con cita de otras). Los propios letrados autonómicos subrayan la importancia de los datos que se pretenden recabar para una correcta y coherente aplicación de su política de vivienda, incluidas medidas de fomento, y para obtener datos que permitan efectuar un seguimiento y proyección a futuro de las políticas aplicadas.

No puede aceptarse, por tanto, ni la generalizada e indiscriminada recogida de datos denunciada en el recurso, por hipotética, ni la ausencia de fundamento constitucional para el establecimiento del registro de viviendas vacías por el precepto impugnado, por encontrar acomodo en los arts. 137 EAC y 47 CE.

De acuerdo con el objeto del proceso, antes aludido, y con la naturaleza abstracta del recurso de inconstitucionalidad, ello debe conducir a la desestimación de este último motivo del recurso.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar en parte el presente recurso de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucionales y nulos los artículos 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.10, 2.11 (inciso «sin perjuicio del supuesto a que hace referencia el artículo 42.6»), 2.12, 4.2, 4.5 (inciso «y del apartado 2 de la disposición adicional primera»), 5.5, 5.6, 5.7, 6.3 y 6.6 y la disposición transitoria primera 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.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiocho de enero de dos mil veintiuno.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.