

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13995 *Pleno. Sentencia 97/2018, de 19 de septiembre de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 1643-2016. Interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones respecto de diversos preceptos de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, legislación civil y procesal, ordenación general de la economía, expropiación forzosa y vivienda; principios de interdicción de la arbitrariedad e igualdad, derechos a la presunción de inocencia, a la legalidad sancionadora y a la propiedad: nulidad de los preceptos legales autonómicos que regulan la acción pública en materia de vivienda y la expropiación temporal del uso de vivienda incurrida en procedimiento de desahucio por ejecución hipotecaria; interpretación conforme de la disposición relativa al registro administrativo autonómico de agencias o agentes inmobiliarios.*

ECLI:ES:TC:2018:97

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1643-2016, interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones, representada por el Abogado del Estado, contra los artículos 3, letras t) y x); 4, apartados primero y segundo b); 6.1; 9.4; 56, apartados primero, segundo y tercero; 59; 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; 72, apartados primero y tercero c); 74; 75; 83, letra d); 84, letra d) y la disposición adicional primera, apartado tercero, de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco. Ha sido ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 28 de marzo de 2016, el Abogado del Estado, en representación de la Presidenta del Gobierno en funciones, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3, letras t) y x); 4, apartados primero y segundo b); 6.1; 9.4; 56, apartados primero, segundo y tercero; 59; 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; 72, apartados primero y tercero c); 74; 75; 83, letra d); 84, letra d) y la disposición adicional primera, apartado tercero, de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco. Invoca los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a fin de producir la suspensión de la aplicación de los preceptos impugnados.

El Abogado del Estado subraya la similitud entre estas previsiones y las de las Comunidades Autónomas de Andalucía (Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, y Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda), Navarra (Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar

el derecho a la vivienda) y Canarias (Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2013, de vivienda), igualmente impugnadas por el Presidente del Gobierno (recursos de inconstitucionalidad tramitados con los núms. 4286-2013, 7357-2013, 6036-2013 y 1824-2015, respectivamente). Señala también que desde 2012 el Estado habría adoptado medidas destinadas a cumplir el objetivo perseguido por estas leyes autonómicas. Permitirían alternativas de actuación proporcionadas al problema de la vivienda sin incurrir en las extralimitaciones que fundamentan este recurso de inconstitucionalidad. Alude específicamente al Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas del orden social (convertido después en la Ley 25/2015, de 28 de julio), que incluye mejoras adicionales a las adoptadas mediante el Real Decreto-ley 6/2012 y la Ley 1/2013. Las impugnaciones se argumentan del modo siguiente:

a) Los artículos 3, letras t) y x); 4, apartados primero y segundo b); 6.1; 9.4; 56, apartados primero, segundo y tercero; 59; 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; 72, apartados primero —en lo que atañe al incumplimiento de la función social de la vivienda—, y 3 c); 83, letra d), y 84, letra d), invadirían las competencias del Estado para adoptar la «legislación civil» (art. 149.1.8 CE) y regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE).

Los preceptos indicados habrían establecido, en primer término, el deber de dar uso habitacional efectivo a la vivienda. Se refieren en este sentido al «uso adecuado de una vivienda», que queda definido como la utilización «acorde a su función social, conforme a la relación entre su tamaño y características y sus usuarios o usuarias, de modo que no se produzcan situaciones injustificadas de vivienda deshabitada o sobreocupada» [art. 3 t)]. Los propietarios y, en general, quien «ostente cualquier título jurídico de tenencia y disfrute de una vivienda o alojamiento, así como del edificio y elementos comunes en su conjunto», deben «cumplir la función social que los define y caracteriza, en los términos de la presente ley, así como de la normativa que les resulte de aplicación» (art. 4.1). La desocupación continuada estaría justificada en los supuestos de «viviendas de segunda residencia», «traslado de domicilio por razones laborales, de salud, de dependencia o emergencia social que justifiquen la necesidad de desocupar temporalmente la vivienda», mantenimiento por parte del titular de una «oferta de venta o alquiler a precios de mercado» y «otras situaciones equivalentes» (art. 56.2). También «en el caso de que el titular de la vivienda sea una entidad sin ánimo de lucro que la destina a un uso concreto, dirigido a determinados colectivos» (art. 56.2, último inciso). De modo que una «vivienda desocupada» incumplirá «su función social» si está «desocupada de forma continuada, durante un tiempo superior a dos años, sin causa alguna que pueda justificar su no utilización en los términos previstos en esta ley y normativa de desarrollo» [art. 3 x) y también arts. 4.2 b) y 56.1].

En segundo lugar, la regulación controvertida permitiría a las Administraciones públicas constatar el incumplimiento del deber de dar ocupación efectiva a la vivienda. La «declaración de vivienda deshabitada» corresponde al «ayuntamiento» o, «en su defecto», al «departamento competente en materia de vivienda del Gobierno vasco, previa audiencia al ayuntamiento respectivo» (art. 56.3). A fin de «acreditar la situación de uso inadecuado de una vivienda o alojamiento, las administraciones competentes, conforme a la presente ley, podrán requerir y tener en cuenta, además de cuantos medios sean admitidos en derecho, los siguientes extremos: a) Datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos; b) Consumos anormales, por exceso o por defecto, de agua, gas y electricidad» (art. 64.1).

En tercer término, la Ley concreta «los instrumentos públicos de intervención administrativa en viviendas que no cumplen la función social», en general, y las declaradas desocupadas, en particular (art. 63.2). Entre tales instrumentos, se hallan el ejercicio del derecho de adquisición preferente, el desahucio administrativo, la expropiación por incumplimiento de la función social, la venta o sustitución forzosa, las órdenes de ejecución, el alquiler forzoso, las multas coercitivas y las sanciones [art. 63.2,

letras a) a d) y f) a h)]. La Ley regula específicamente el alquiler forzoso (art. 59), la expropiación [art. 72.3 c)] y las sanciones pecuniarias [los arts. 83 d) y 84 d) tipifican como infracción administrativa el «uso inadecuado de la vivienda, anejo, local o alojamiento»].

Al configurar aquel deber, el procedimiento para declarar su inobservancia y las posibles consecuencias del quebrantamiento, la Ley controvertida habría delimitado un supuesto concreto de incumplimiento de la función social como elemento definitorio del derecho de propiedad (art. 33 CE), alterando su contenido esencial, naturaleza y límites. Habría desconocido de este modo que el ejercicio de las competencias sectoriales de vivienda y urbanismo no puede integrar ni afectar al contenido esencial del derecho de propiedad, al menos en lo que concierne a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles [se citan las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 9 a), y 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11, y el dictamen 706/2013 del Consejo de Estado en relación con Decreto-ley 6/2013 de la Junta de Andalucía]. En consecuencia, la Ley controvertida habría invadido las competencias que los números 1 y 8 del artículo 149.1 CE reservan al Estado.

b) Los artículos 64, 83 d) y 84 d) vulnerarían los artículos 24.2 y 25 CE, en relación con el artículo 130 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (art. 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público).

La Ley vasca permitiría a la Administración presumir el uso inadecuado de una vivienda a fin de sancionar al supuesto infractor. Si el consumo efectivo de agua, gas y electricidad no supera el consumo medio por persona (art. 64.1), impone la presunción legal de uso inadecuado de la vivienda, que queda tipificado como infracción administrativa [arts. 83 d) y 84 d)]. Establece así un sistema sancionador basado, no en hechos ciertos e indubitados, sino en presunciones legales e indicios dotados de valor probatorio contrario a los principios de presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y legalidad sancionadora (art. 25 CE). Los artículos 83 d) y 84 d) vulnerarían también el principio de culpabilidad en materia sancionadora administrativa, recogido en el artículo 130 de la Ley 30/1992 e implícito en la propia Constitución (cita la STC 18/1981, de 8 de junio, FJ 2).

c) Las medidas de intervención previstas en los artículos 59, 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h), 64, 72, apartados 1 y 3 c), vulnerarían el principio de proporcionalidad e invadirían la competencia estatal de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE).

La demanda se refiere al principio de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto) como criterio para evaluar si las medidas previstas limitan justificadamente el ejercicio de los derechos o el disfrute de los intereses legítimos (cita las SSTC 66/1995, de 8 de mayo; 107/1996, de 12 de junio, y 147/2001, de 27 de junio). La Comunidad Autónoma del País Vasco contaría con competencias para optar por medidas menos gravosas e igualmente beneficiosas para el interés general y el derecho a la vivienda. Todas las previstas en el artículo 63.2 serían desproporcionadamente gravosas para los derechos de los administrados, partiendo de que su presupuesto es el incumplimiento de la función social por el solo hecho de que la vivienda está deshabitada. Impondrían una privación desproporcionada del contenido esencial del derecho de propiedad que podría reputarse discriminatoria por innecesaria e injustificada (cita la STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 4). En particular, resultaría por completo desproporcionado el alquiler forzoso que el artículo 59 impone en el plazo de tan solo un año tras la declaración de vivienda desocupada con la obligación del propietario de abonar las obras de acondicionamiento o mejora. Cabrían alternativas menos restrictivas, como la provisión por el Gobierno vasco de vivienda de alquiler social para las personas en circunstancias de emergencia social.

Tales medidas invadirían también la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.13 CE al incidir y desplegar efectos sobre la política económica general del Estado (se cita la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 7). Supondrían un deterioro de la posición financiera de las entidades de crédito. La posible imposición de multas por mantener viviendas deshabitadas deterioraría igualmente el valor de los activos

adjudicados. El alquiler forzoso supone que las entidades de crédito no podrán llevar a cabo la venta de sus viviendas adjudicadas al tiempo que mantienen su titularidad, lo que, además de minorar significativamente sus cuentas de resultados, contradice el objetivo de la normativa contable en este punto: que las entidades de crédito se desprendan de estos inmuebles. El conjunto de medidas previstas tiene a su vez efecto directo sobre la cartera actual de cédulas hipotecarias, que constituye la fuente más importante de financiación de préstamos hipotecarios de las entidades. La disminución del valor de la garantía y el empeoramiento de las condiciones en el mercado de cédulas afectará al mercado de la concesión de créditos; se endurecerán las condiciones de contratación de dichos préstamos.

d) Los artículos 9.4, 74 y 75 infringirían los artículos 9.3, 14 y 33 CE e invadirían las competencias reservadas al Estado en los números 6 (legislación civil), 8 (legislación procesal), 11 (bases y ordenación del crédito y los seguros), 13 (bases y coordinación de la planificación económica) y 18 (legislación sobre expropiación forzosa) del artículo 149.1 CE.

El artículo 74 se refiere a «personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o arrendamiento» carentes de «solución habitacional». Considera que en tales circunstancias «concorre causa de interés social» que legitima «la expropiación forzosa del uso temporal de vivienda». Permite, en particular, que la expropiación tenga lugar en el plazo de tres años a contar desde la fecha de lanzamiento con una serie de condiciones. Esta regulación sería idéntica en lo esencial a la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013 que la STC 93/2015, de 14 de mayo, declaró inconstitucional y nula por contradecir la normativa estatal en la materia (especialmente el art. 1 de la Ley 1/2013, que se mantiene en vigor con la modificación introducida por el art. 3 de la Ley 25/2015, que amplía el plazo de suspensión de los lanzamientos). La sola diferencia es que la norma vasca se aplica a los desahucios causados no solo por la ejecución hipotecaria, sino también por impago de cuotas de arrendamiento, regulando los requisitos económicos. En consecuencia, los fundamentos de aquella serían por completo trasladables al presente caso.

El artículo 75, apartados primero y segundo, se refiere a «las expropiaciones forzosas de viviendas por incumplimiento de la función social», por lo que incurriría en inconstitucionalidad por conexión con la de aquellos preceptos que han pretendido definir la función social. El apartado tercero incurre en inconstitucionalidad por conexión con el artículo 74, por cuanto que se refiere también a la expropiación temporal de uso prevista en este artículo. El artículo 9.4, al regular los modos con que las Administraciones públicas vascas pueden dar satisfacción al derecho a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada, se remite a los artículos 74 y 75, por lo que también incurriría en inconstitucionalidad.

e) El artículo 6.1 invadiría la competencia estatal para aprobar condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), legislación procesal y civil (art. 149.1, números 6 y 8, CE), bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y normas de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

La previsión impugnada establece la acción pública «para exigir ante los órganos administrativos y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente la observancia de la presente ley, así como de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en su desarrollo y ejecución». De este modo se exime al recurrente de la obligación de acreditar la concurrencia de un interés legítimo o vínculo concreto con el objeto del procedimiento. La competencia autonómica en materia procesal se limita a las concretas particularidades impuestas por la especificidad de la regulación autonómica sustantiva a la que sirvan las normas procesales (se cita la STC 47/2004, de 25 de marzo). La configuración de una acción pública en materia de vivienda no estaría amparada en particularidades propias de la regulación autonómica, por lo que infringiría el artículo 149.1.6 CE.

Lo mismo cabría afirmar, *mutatis mutandis*, respecto de la proyección del precepto controvertido sobre el procedimiento administrativo; invadiría la competencia estatal formulada en el artículo 149.1.18 CE respecto de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

f) La disposición adicional primera, apartado 3, invadiría las competencias estatales (art. 149.1.1, 13 y 18, CE) al infringir las Leyes 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del sector inmobiliario y transportes, y 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

La disposición controvertida regula los servicios de mediación en transacciones inmobiliarias como dedicación habitual y retribuida de agentes en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Establece tres mandatos de desarrollo reglamentario que tienen por objeto: la regulación de «los requisitos para el ejercicio de la actividad de agente inmobiliario, así como las obligaciones a cumplir por él en el ejercicio de su actividad, en particular la necesidad de suscribir una nota de encargo entre el profesional y el usuario del servicio» (párrafo segundo); la instauración de un «distintivo», que «deberá figurar en el papel comercial y en la publicidad de los agentes», y de una «placa de formato», que «tendrá que ser colocada en lugar visible para el público en cada uno de los locales del agente inmobiliario o agencia inscrita» (párrafo cuarto) y la creación de un «registro administrativo que tendrá por objeto la inscripción de los agentes inmobiliarios o agencias» (párrafo tercero). La inscripción requerirá el cumplimiento de los siguientes requisitos: «disponer de un establecimiento abierto al público o una dirección física en el caso de «prestación de servicios por vía electrónica o telemática»; «capacitación profesional de los agentes inmobiliarios o de los responsables de las agencias inmobiliarias que legalmente se establezca»; «constitución de garantías para responder por las cantidades recibidas a cuenta en el ejercicio de su actividad»; y «contratación de un seguro de responsabilidad civil con vigencia permanente y retroactividad suficiente que permita responder de la actividad mediadora».

Según el Abogado del Estado, esta regulación incumpliría las Leyes 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, y 20/2013, de garantía de la unidad de mercado. En consecuencia, invadiría las competencias que dan cobertura a esa legislación básica (art. 149.1.1, 13 y 18, CE). La inscripción registral se habría configurado como presupuesto del ejercicio de la actividad inmobiliaria por lo que tendría «a todos los efectos el carácter de autorización» (art. 17.1, último párrafo, de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado). La inscripción registral y, en consecuencia, el ejercicio mismo de la actividad se subordinaría al cumplimiento de requisitos de «capacitación profesional» y a otras exigencias contrarias a las Leyes 10/2003 y 20/2013. En particular, al prever requisitos de «capacitación profesional», el legislador vasco habría desatendido la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes (art. 3). Al no invocar ninguna de las razones tasadas (orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente) que pueden justificar la exigencia de inscripción registral habilitante ni motivar su necesidad y proporcionalidad, habría incumplido también el artículo 17.1 de la Ley 20/2013. En fin, la disposición controvertida vulneraría igualmente el principio de eficacia nacional (arts. 6, 19 y 20 de la Ley 20/2013).

2. Mediante providencia de 12 de abril de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Segunda, acuerda admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y Parlamento vascos a fin de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular alegaciones. Asimismo, tiene por invocado el artículo 161.2 LOTC, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso —28 de marzo de 2016— para las partes del proceso y desde la publicación de la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunica a los Presidentes del

Gobierno y el Parlamento vascos. También ordena publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

3. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el 21 de abril de 2016, comunica que la Mesa de la Cámara ha acordado personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el 27 del mismo mes, se expresa en el mismo sentido.

4. Por escrito registrado el 22 de abril de 2016, la Letrada de los servicios jurídicos centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la representación que legalmente ostenta, se persona en el proceso y solicita la prórroga del plazo para formular alegaciones. El Letrado del Parlamento Vasco, mediante escrito registrado el 26 del mismo mes, se expresa en iguales términos.

5. Mediante sendas providencias de 25 y 27 de abril de 2016, el Pleno acuerda incorporar a las actuaciones los anteriores escritos y prorrogar en ocho días el plazo concedido a, respectivamente, la Letrada de los servicios jurídicos centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y al Letrado del Parlamento vasco.

6. Mediante escrito registrado el 18 de mayo de 2016, el Letrado del Parlamento vasco, en nombre y representación del mismo, formula alegaciones y solicita la inadmisión o, subsidiariamente, la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

Aduce en primer término que la Presidenta del Gobierno en funciones carecía de legitimación para presentar el recurso de inconstitucionalidad. Razona que, una vez celebradas las elecciones generales, el Gobierno pasa a estar en funciones, situándose en una nueva posición constitucional. Al desaparecer la confianza parlamentaria, desaparece el presupuesto habilitante del ejercicio de las competencias que la Constitución atribuye al Gobierno. Por eso el Gobierno en funciones es un órgano que, por carecer de carácter representativo, ha de encargarse solo de la gestión de los asuntos de ordinaria administración; no puede seguir desarrollando su propio programa político. Así lo expresa el artículo 21.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que en este aspecto tendría una naturaleza casi meramente declarativa. Dispone que el Gobierno en funciones podrá ir más allá del «despacho ordinario de los asuntos públicos» únicamente «en casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general, cuya acreditación expresa así lo justifique» (se cita la STS, Sala Tercera, de 2 de diciembre de 2005).

La interposición de un recurso de inconstitucionalidad no podría catalogarse de «despacho ordinario de los asuntos políticos». Un recurso de este tipo, más el formulado contra una ley autonómica, trasluce una clara motivación política; supone un determinado programa y dirección políticos. Hay discrecionalidad evidente en la decisión de presentar el recurso y reclamar una competencia. El aspecto político de la presentación de un recurso de inconstitucionalidad vendría confirmado en las múltiples iniciativas de control político (preguntas, interpelaciones, comparencias y proposiciones de ley) que se ha referido a ella a lo largo de las diversas legislaturas, tal como refleja el anexo adjunto. Supone una actuación similar, aunque en sentido negativo, a la presentación de un proyecto de ley, que está vedada al Gobierno en funciones [art. 21.5 b) de la Ley 50/1997].

Ciertamente, el Tribunal Constitucional no ha vinculado exclusivamente la legitimación a la representatividad de los órganos (ATC 547/1989, de 15 de noviembre, que admite la capacidad de los parlamentarios de las Cámaras disueltas para presentar recurso de inconstitucionalidad). Atribuir legitimación a los parlamentarios desde la disolución de las Cámaras hasta la celebración de las elecciones es el único modo de dar coherencia al sistema de control de constitucionalidad; de otro modo, las minorías

políticas no encontrarían otra forma de hacer valer sus pretensiones políticas. Ahora bien, en el caso del Presidente del Gobierno, no puede perderse de vista que es la cabeza de un partido que dispone de suficientes parlamentarios para plantear un recurso de inconstitucionalidad, si así lo considera conveniente.

En el presente caso, la Presidenta del Gobierno en funciones no habría siquiera acreditado debidamente la urgencia ni el interés general en la presentación del recurso, entendido como necesidad cualificada objetiva. No cabría objetar la brevedad e improrrogabilidad de los plazos para presentar los recursos de inconstitucionalidad. La Ley controvertida fue publicada el 26 de junio de 2015 en el «Boletín Oficial del País Vasco». El recurso fue presentado el último día del plazo de nueve meses que prevé la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Pudo presentarse con anterioridad, máxime si hacía tiempo que parecía imposible alcanzar un acuerdo dentro de la comisión bilateral de cooperación de los Gobiernos nacional y vasco. Tampoco podría afirmarse que el proceso constitucional se inició con anterioridad, cuando las partes decidieron abrir el procedimiento previsto en el artículo 33.2 LOTC (se cita la STC 197/2015, de 24 de septiembre, FJ 2). En fin, es verdad que el nuevo Gobierno podrá siempre desistir del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno en funciones. No obstante, el desistimiento es un acto político, al igual que la presentación del recurso. No cabe duda, por tanto, de que la interposición del recurso condiciona y compromete las decisiones que el futuro Gobierno pudiera tomar.

El Letrado del Parlamento vasco se refiere seguidamente a las cuestiones de fondo, descartando que los preceptos impugnados hayan incurrido en inconstitucionalidad.

a) Los artículos 3, letras t) y x), 4, apartados primero y segundo b), 56, apartados primero, segundo y tercero c), 59, 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h), 64, 72, apartados primero y tercero c), 83, letra d) y 84, letra d), no invadirían las competencias que los números 1 y 8 del artículo 149.1 CE reservan al Estado.

El legislador autonómico cuenta con una amplia capacidad de configuración, no anclada en las concepciones liberales a ultranza más propias del constitucionalismo decimonónico que del constitucionalismo posterior a la segunda guerra mundial. Las competencias autonómicas en materia de vivienda y urbanismo permiten desarrollar una variada gama de políticas públicas a fin de hacer efectivo el derecho a disfrutar una vivienda digna (art. 47 CE), que no es un simple principio rector; conecta con derechos que gozan del máximo nivel de protección constitucional (arts. 18, apartados segundo y quinto, y 19.1 CE) y, a través del artículo 10.2 CE, con el Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales de 1966 (art. 11) y la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (art. 7).

Regulaciones como la aquí controvertida son habituales en otros países europeos (se trae a colación legislación francesa y británica), que siguen recomendaciones internacionales. En España, la legislación estatal, aunque no llega a imponer inequívocamente el deber de mantener habitadas las viviendas, apunta hacia él (se citan el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y las Leyes 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, 4/2013, de 4 de junio, de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas).

No puede decirse que los preceptos impugnados regulen *ex novo* el contenido esencial del derecho de propiedad sobre la vivienda. Este seguiría siendo reconocible, por lo que el artículo 33 CE no habría sido vulnerado. Más aún, el legislador vasco en ningún momento habría regulado el contenido esencial del derecho de propiedad, competencia que corresponde al Estado ex artículo 149.1.1 y 8, CE (cita las SSTC 89/1994, de 17 de marzo, y 37/1987, de 26 de marzo).

Por otra parte, el Letrado autonómico señala que la Comunidad vasca cuenta con competencia para conservar, modificar y desarrollar el Derecho civil foral (art. 10.5 del Estatuto de Autonomía de Euskadi). La propiedad nunca habría sido en el Derecho foral una propiedad de carácter individualista; siempre ha protegido el carácter familiar del patrimonio. Por lo demás, si no hay una regulación de condiciones básicas, no podría

oponerse el artículo 149.1.1 CE como motivo de inconstitucionalidad (cita la STC 178/2004, de 21 de octubre).

b) Los artículos 64, 83 d) y 84 d) no vulnerarían los artículos 24.2 y 25 CE. El régimen sancionador impugnado se habría configurado partiendo, precisamente, de los principios de culpabilidad y presunción de inocencia (se cita la STC 77/1983, de 3 de octubre).

El Tribunal Constitucional ha reiterado que el principio de presunción de inocencia es compatible con el empleo de indicios, siempre que estén probados y explicita el razonamiento que lleva a concluir que el imputado realizó la conducta infractora (STC 44/2000, de 14 de febrero). El artículo 64 se refiere a medidas indiciarias a fin de acreditar el uso inadecuado de la vivienda. Tales indicios no son siquiera presunciones *iuris tantum*. Son elementos de juicio que pueden ser rebatidos por el ciudadano en el procedimiento sancionador. Esta interpretación resultaría confirmada por las previsiones del artículo 63, que el Abogado del Estado no ha tomado en consideración. Conforme a ellas, la imposición de sanciones es la última de las medidas de intervención que puede adoptar la Administración «cuando motivadamente resulte preciso por causa de incumplimiento de la función social». La intervención administrativa requiere un «previo expediente administrativo, con audiencia previa a los interesados, en el que se analicen las diferentes medidas de intervención posibles y se justifique que se opta por aquella que, resultando menos gravosa para los derechos de los administrados, garantice en el supuesto concreto el uso adecuado de la vivienda y el efectivo cumplimiento de la función social».

c) Las medidas de intervención previstas en los artículos 59, 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h); 64 y 72, apartados primero y tercero c), no vulnerarían el principio de proporcionalidad ni invadirían la competencia estatal de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE).

El principio de proporcionalidad no constituye un canon autónomo de constitucionalidad (STC 55/1996, de 28 de marzo). El Letrado autonómico supone que la demanda promueve su aplicación en el marco de la prohibición constitucional de arbitrariedad (art. 9.3 CE). Asumiendo este planteamiento, el legislador vasco habría cumplido las dimensiones tanto formal como material del principio de proporcionalidad. De un lado, la exposición de motivos, los debates y los documentos parlamentarios habrían justificado suficientemente la restricción del derecho de propiedad de vivienda. De otro, la ley controvertida habría predispuesto medios aptos para lograr su finalidad (reconocimiento efectivo del derecho a ocupar una vivienda de quienes carecen de recursos económicos) sin vulnerar los criterios de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La primera de las medidas previstas es, precisamente, la menos gravosa (acción de fomento), si bien sería por sí insuficiente para lograr el objetivo propuesto: las necesidades habitacionales reales superan con creces la oferta pública de vivienda protegida, por lo que son necesarias medidas adicionales para movilizar viviendas vacías (se aportan informes del Observatorio vasco de la vivienda). Al configurar estas medidas adicionales, el legislador ha establecido el carácter subsidiario de las más gravosas; entrarían en escena cuando los instrumentos menos restrictivos no garantizaran el derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada. En fin, tales medidas serían también proporcionadas en sentido estricto, a la vista de que el derecho de propiedad sigue siendo reconocible y, por tanto, de que su contenido esencial permanecería inalterado.

La invasión denunciada de la competencia que el artículo 149.1.13 CE reserva al Estado se apoyaría en argumentaciones hipotéticas, términos inciertos y afirmaciones genéricas, carentes de todo fundamento científico, sin dato o informe alguno, en torno al supuesto impacto de la Ley controvertida sobre las finanzas de las entidades de crédito, el mercado de cédulas y bonos hipotecarios y el crédito hipotecario (cita la STC 204/2000, de 13 de abril). Se alejaría de la doctrina constitucional sobre el artículo 149.1.13 CE (SSTC 152/1988, de 20 de julio, 235/1999, de 20 de diciembre, y 212/2013, de 9 de mayo), para reducir esta competencia estatal a una interpretación a

contrario sensu de la STC 37/1987. Una situación de crisis económica no puede convertirse en parámetro de constitucionalidad para limitar derechos, vaciando de contenido su garantía constitucional (arts. 47 CE y 7 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea). El escenario dibujado por el recurso sería absolutamente irreal. No resulta creíble que la imposición de multas por incumplimiento de la función social de la vivienda perjudique a la estabilidad de las entidades financieras. La hipótesis dibujada parte de la premisa de que todos los créditos hipotecarios serán ejecutados, de que las entidades financieras no venderán ni alquilarán vivienda alguna, de que no se acogerán a medida alguna de fomento, de que incumplirán sistemáticamente la función social de la vivienda, y de que los inquilinos dejarán de abonar mensualidades por ser conscientes de que los propietarios prefieren el impago a las multas coercitivas. Los informes del Colegio de Registradores de España y del Observatorio Vasco de la Vivienda avalarían conclusiones divergentes; solo el 6 por 100 de las viviendas del País Vasco están vacías y, de entre estas, solo el 1 por 100 pertenece a las entidades bancarias.

d) Los artículos 9.4, 74 y 75 no infringirían los artículos 9.3, 14 y 33 CE ni invadirían las competencias reservadas al Estado en los números 6, 8, 11, 13 y 18 del artículo 149.1 CE.

El Letrado autonómico defiende la desestimación de parte de la impugnación por falta de fundamentación (STC 118/1998, de 4 de junio, FJ 4). La demanda habría razonado únicamente la invasión de la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la planificación económica (art. 149.1.13 CE), citando la STC 93/2015, de 14 de mayo. En todo caso, los preceptos recurridos no vulnerarían los artículos 9.3, 14 y 33 CE. Persiguen el valor de la justicia, así como asegurar el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), removiendo los obstáculos que lo dificultan (art. 9.2 CE) sin generar discriminación alguna. La desigualdad que pudiera resultar poseería una justificación objetiva y razonable, sin incurrir en desproporción. La Ley vasca respetaría el reconocimiento constitucional del derecho de propiedad por las razones ya expuestas. A la vista del artículo 10.2 CE y de los textos europeos e internacionales citados, resulta sorprendente que la STC 93/2015 haya declarado que el derecho a una vivienda digna «más que un derecho subjetivo es un mandato a los poderes públicos autonómicos».

Desde la perspectiva competencial, el Letrado del Parlamento vasco descarta una interpretación que, al ponderar la posición del sistema financiero con el derecho a la vivienda favorezca la primera reduciendo a la nada el segundo, que es un derecho fundamental cuya configuración corresponde a la Comunidad Autónoma, de acuerdo con el artículo 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV). Bajo el argumento de la crisis económica, el Abogado del Estado habría dado una expansión desmesurada a un título que debe interpretarse de modo restrictivo. La Ley estatal 1/2013 en ningún momento señala que sus medidas tengan una vocación de complitud, excluyente de cualesquiera otras medidas con vaciamiento de las competencias autonómicas en materia de vivienda. La expropiación temporal de uso regulada en los preceptos impugnados resultaría compatible con las medidas estatales a partir de la interpretación de conformidad siguiente: la expropiación solo sería aplicable tras la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos vulnerables por un plazo de dos años.

Respecto de la alegada inconstitucionalidad por conexión del artículo 75.1, el Letrado autonómico señala que la Comunidad Autónoma cuenta con competencias en materia de expropiación forzosa [art. 11 b) EAPV], en general, y para declarar el incumplimiento de la función social como *causa expropiandi*, en particular (cita las STC 37/1987).

e) El artículo 6.1 no invadiría la competencia estatal para aprobar condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), legislación procesal y civil (art. 149.1.6 y 8, CE), bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y normas de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

La acción pública no supondría novedad alguna en nuestro ordenamiento jurídico. El artículo 19.1 h) de la Ley 22/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa atribuye legitimación para recurrir a «cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos en las leyes». La legislación sectorial estatal ha previsto esta acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales la observación del ordenamiento territorial y urbanístico. Múltiples leyes autonómicas (se citan de Cataluña, Murcia y Asturias), no solo en materia urbanística, recogen la acción popular, entre ellas la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio-ambiente del País Vasco.

Cabe entender que, de acuerdo con el artículo 149.1.6 CE, las Comunidades Autónomas, en las materias de su competencia exclusiva, están autorizadas a regular la acción popular. En el presente caso, la acción pública sería el último paso para conseguir el reconocimiento del derecho subjetivo a la vivienda propiamente dicho. En consecuencia, el precepto impugnado sería una norma procesal para cuya aprobación sería competente la Comunidad vasca por su vinculación con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico [artículo 10.6 EAPV].

f) La disposición adicional primera, apartado tercero, no invadiría las competencias estatales (art. 149.1.1, 13 y 18, CE) al no infringir las Leyes 10/2003, de medidas urgentes de liberalización del sector inmobiliario y transportes, y 20/2013, de garantía de la unidad de mercado.

Respecto de la Ley 20/2013, el Letrado autonómico señala únicamente que no ve infracción de sus artículos 17, 18 y 19. En cuanto a la Ley 10/2003, razona ampliamente la ausencia de contradicción de su artículo 3 con la regulación impugnada. Esta Ley permitiría que el legislador competente condicione la actividad de agente de la propiedad inmobiliaria a «los requisitos que, por razones de protección de los consumidores, establezca la normativa reguladora de esta actividad» (art. 3). La previsión controvertida respondería a este objetivo, precisamente. A la protección de los consumidores obedece, en particular, la «necesidad de suscribir una nota de encargo entre el profesional y el usuario del servicio», la creación de un distintivo y una placa para los agentes, así como la previsión del registro administrativo. El registro que reglamentariamente ha de crearse tiene naturaleza meramente informativa, tal como resulta del artículo 55. Su apartado cuarto establece la cautela de que la no inscripción en los registros, como no podía ser de otro modo, no afecta a la validez de los contratos. Teniendo en cuenta el principio de conservación de la ley, habría de excluirse la interpretación que construye el Abogado del Estado y, en consecuencia, declarar que no hay incompatibilidad entre la previsión impugnada y el artículo 3 de la Ley 10/2003 ni vulneración consecuente de las competencias estatales.

Por último, al haberse decretado la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, el Letrado autonómico solicita que, una vez conocidas las alegaciones del Abogado del Estado, se le dé audiencia a fin de que pueda alegar sobre pertinencia de ratificar o levantar tal suspensión.

7. Mediante escrito registrado el 19 de mayo 2016, la Letrada de los servicios jurídicos centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, formula alegaciones y solicita la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

La Letrada autonómica aborda las impugnaciones tras un planteamiento general sobre el objeto y argumentos del recurso, la regulación y contenido del derecho a la vivienda, así como el significado y función social del derecho de propiedad.

a) Los artículos 3, letras t) y x), 4, apartados primero y segundo b), 56, apartados primero, segundo y tercero, 59, 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h), 64, 72, apartados primero y tercero c), 83, letra d) y 84, letra d), no invadirían las competencias que los números 1 y 8 del artículo 149.1 CE reservan al Estado.

El recurso habría ofrecido una visión sesgada de los preceptos impugnados. Tampoco habría tomado en consideración el contexto socio-económico en el que se dicta

la norma ni la actual concepción del derecho de propiedad ni la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho a la vivienda como derecho fundamental de los colectivos vulnerables.

Por imperativo constitucional, la ley debe delimitar el contenido del derecho de propiedad en atención a su función social (art. 33.2 CE). El legislador autonómico cuenta con plena legitimidad para configurar la propiedad de vivienda como un derecho en el que se articulan facultades de disfrute individual y deberes derivados de su función social. La Ley controvertida combate la desocupación mediante una serie de medidas aplicables tras una batería de instrumentos de fomento y ante circunstancias muy concretas. La vivienda desocupada no es cualquier vivienda vacía; es la que incumple la función social por estar desocupada de forma continuada durante más de dos años sin causa justificativa alguna.

No puede decirse que los preceptos impugnados infrinjan o delimiten *ex novo* el contenido esencial del derecho de propiedad sobre la vivienda. Este tipo de tratamiento de las viviendas desocupadas no es extraño al Derecho comparado (se hace referencia a Holanda, Suecia, Dinamarca, Francia y Reino Unido). En España, la legislación estatal se ha referido también a la posibilidad de ocupación de viviendas vacías o en desuso (se citan el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, y las Leyes 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y 4/2013, de 4 de junio, de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas). Los legisladores autonómicos han valorado igualmente la nueva concepción del derecho de propiedad y la fuerte demanda residencial por parte de personas en situación socio-económica frágil o de especial vulnerabilidad (cita la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, de derecho a la vivienda de Cataluña).

El Estado no podría pretender establecer un único ordenamiento sobre la vivienda a través del artículo 149.1.1 CE. Además, si no ha activado este título competencial, fijando los límites a la diversidad normativa que generen las Comunidades Autónomas, el legislador vasco no habría podido infringirlo. La invasión competencial alegada se sustentaría en una concepción civilista de la propiedad ya superada. Los preceptos impugnados hallarían cobertura en la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de vivienda sin afectar a la estatal para aprobar legislación civil (art. 149.1.8 CE). En todo caso, olvidaría el recurrente que esta Comunidad Autónoma cuenta con competencia sobre Derecho civil foral y especial (disposición adicional primera CE y art. 10.5 EAPV).

b) Los artículos 64, 83 d) y 84 d) no vulnerarían los artículos 24.2 y 25 CE.

El principio de presunción de inocencia es compatible con el empleo de indicios, siempre que estén probados y se explicita el razonamiento que lleva a concluir que el imputado realizó la conducta infractora. El cumplimiento de estos principios y límites se reflejaría en el artículo 64, que establece las medidas para acreditar el uso inadecuado, así como en el artículo 63.2. A la vista de los concretos indicios tomados en consideración (los datos del padrón, que sirven para probar el municipio de residencia y el domicilio habitual; los consumos anormales de gas y electricidad, ya considerados por la jurisprudencia), no concurriría fundamento alguno para avalar una declaración de inconstitucionalidad. La colaboración reglamentaria —a la que apela el artículo 64.3— es constitucionalmente admisible (STC 37/1987). La Ley controvertida sería precisa y concreta al definir los conceptos de vivienda deshabitada [art. 3 x)] y de uso adecuado de la vivienda [art. 3 t)], así como las causas que pueden justificar o acreditar la utilización inadecuada de la vivienda (art. 64). Las prescripciones del artículo 64 permitirán predecir con suficiente grado de certeza los elementos esenciales de las conductas constitutivas de infracción.

Cuando las Administraciones vascas apliquen las previsiones controvertidas, habrán de tomar en consideración el principio de culpabilidad —cuya vigencia en el ámbito administrativo no es tan intensa como en la sanción penal (ATC 237/2012, de 11 de diciembre)— y las garantías del procedimiento sancionador, pues están previstos en las

Leyes 30/1992 y 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En consecuencia, no podría aducirse la vulneración del artículo 25 CE ni de los principios de presunción de inocencia y culpabilidad.

c) Las medidas de intervención previstas en los artículos 59, 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h), 64 y 72, apartados primero y tercero c), no vulnerarían el principio de proporcionalidad ni invadirían la competencia estatal de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE).

La Ley controvertida habría predispuerto medios aptos para lograr su finalidad (reconocimiento efectivo del derecho a ocupar una vivienda de quienes carecen de recursos económicos) sin vulnerar los criterios de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La Ley prevé en primer término medidas no restrictivas o de fomento. Estas medidas son por sí insuficientes para lograr el objetivo propuesto: las necesidades habitacionales reales superan con creces la oferta pública de vivienda protegida, por lo que son necesarias medidas adicionales para movilizar viviendas vacías. Al configurar estas medidas adicionales, el legislador ha establecido el carácter subsidiario de las más gravosas; entrarían en escena cuando los instrumentos menos restrictivos no garanticen el derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada. El contenido esencial del derecho de propiedad no cambia por la circunstancia de que se prive de un inmueble a un particular o de que se limiten sus concretas facultades dominicales. Debe rechazarse la genérica afirmación de que la privación del derecho de uso o el alquiler forzoso sean desproporcionados. La expropiación por incumplimiento de la función social, que no queda comprendida en la esfera de protección del artículo 25 CE (STC 319/1993), no puede considerarse arbitraria o una carta en blanco, dados los términos en que está regulada.

La Comunidad Autónoma cuenta con competencias para regular estas medidas. La configuración constitucional del derecho de propiedad y de las limitaciones inherentes a su función social corresponde a quien tenga competencia en relación con la materia. En relación con la expropiación forzosa, las Comunidades Autónomas pueden introducir especificaciones [art. 11.1 b) EAPV] y concretar las causas de expropiar o los fines de interés público a los que sirve este instrumento (STC 37/1987).

Debe rechazarse que los preceptos impugnados vulneren el artículo 149.1.13 CE. La argumentación del Abogado del Estado no se ajusta a la doctrina constitucional sobre el artículo 149.1.13 CE (SSTC 192/1990 y 332/2005). Reduce esta competencia estatal a una interpretación *a contrario sensu* de la STC 37/1987. Las medidas impugnadas no poseen una incidencia directiva o significativa sobre la actividad económica general. A fin de razonar lo contrario, el Abogado del Estado se refiere al supuesto impacto de la Ley controvertida sobre las finanzas de las entidades de crédito, el mercado de cédulas y bonos hipotecarios y el crédito hipotecario. Tal impacto no es cierto, ni se apoya en dato alguno ni se relaciona con la finalidad de la norma o el contexto de un mercado hipotecario donde se aprecie el peso específico de las entidades financieras del País Vasco. La situación financiera de las entidades de crédito difícilmente podrá verse alterada por el alquiler forzoso o la expropiación forzosa de un pequeñísimo número de viviendas de esta comunidad. Debería tenerse en cuenta que concurre causa justificativa de la desocupación cuando el titular de la vivienda mantiene una oferta de venta o alquiler a precios de mercado. También que el Banco de España (Circular 4/2016, de 27 de abril) urge a las entidades a vender lo antes posibles sus activos inmobiliarios y no mantenerlos en balance. Debemos suponer, que las entidades bancarias mantendrán sus viviendas en proceso de venta sin que, en consecuencia, se les apliquen los preceptos controvertidos. Tales preceptos no producirían pues una disminución del valor de la garantía y de las condiciones del mercado de cédulas hipotecarias ni efecto negativo alguno sobre las condiciones de contratación de préstamos hipotecarios.

d) Los artículos 9.4, 74 y 75 no infringirían los artículos 9.3, 14 y 33 CE ni invadirían las competencias reservadas al Estado en los números 6, 8, 11, 13 y 18 del artículo 149.1 CE.

La demanda habría razonado únicamente la invasión de la competencia estatal en materia de bases y coordinación de la planificación económica (art. 149.1.13 CE), citando la STC 93/2015. Las medidas estatales previstas en la Ley 1/2003 han significado la paralización de 12.000 lanzamientos. Está calculado que en el conjunto de España se ejecutan anualmente 45.000 créditos de primera residencia y 35.000 de arrendamientos. Si estas medidas no inciden en la estabilidad del sistema financiero, tampoco lo harán los preceptos impugnados, teniendo en cuenta que el País Vasco es la Comunidad Autónoma con menos ejecuciones hipotecarias respecto al total de las firmadas entre 2003 y 2014. Afirmar que afectan a la estabilidad de la economía nacional sería tanto como afirmar que cualquier supuesto de expropiación conlleva una gran incidencia en el mercado hipotecario. Los acreedores han de afrontar los costes derivados de la moratoria del lanzamiento prevista en la Ley estatal, mientras que son la Administración vasca y, en parte, los usuarios de las viviendas quienes costean la expropiación de uso recogida en la Ley vasca. En cualquier caso, tendría que haber sido el Estado quien, con los informes pertinentes, probase la incidencia real de la medida vasca en el sistema económico. Por otra parte, no hay contradicción con bases ex artículo 149.1.13 CE. La medida autonómica no es contraria a (ni incompatible con) la estatal. El artículo 74 se limita a clarificar un supuesto de expropiación por incumplimiento de la función social de propiedad. La Administración autonómica podría llevar a cabo esta expropiación aún sin esta previsión, por cuanto que la definición del interés social que puede fundamentar la expropiación corresponde al titular de la competencia en la materia, que habrá de seguir el procedimiento previsto en la Ley de expropiación forzosa.

e) El artículo 6.1 no invadiría la competencia estatal para aprobar condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y cumplimiento de deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), legislación procesal y civil (art. 149.1, números 6 y 8, CE), bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y normas de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE).

Tras hacer referencia a la distribución de competencias en materia de legislación procesal, la Letrada autonómica se refiere a la acción pública, reconocida en la Constitución (art. 125), la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial (art. 19.1) y la Ley 22/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contencioso-administrativa [art. 19.1 h)]. Se trata de una institución característica del urbanismo, pero también de otras materias, como el medio ambiente y el patrimonio histórico, que se justifica en la relevancia de los intereses en juego, que trascienden los de los particulares que puedan estar singularmente afectados. El artículo 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015 establece la acción pública para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales el cumplimiento de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Esta previsión permite aceptar el precepto controvertido, que pretende hacer operativo el derecho a la vivienda como derecho susceptible de tutela judicial. Proporcionaría un estándar más alto de protección a este derecho constitucional.

f) La disposición adicional primera, apartado tercero, no invadiría las competencias estatales (art. 149.1.1, 13 y 18 CE) al no infringir las Leyes 10/2003, de medidas urgentes de liberalización del sector inmobiliario y transportes, y 20/2013, de garantía de la unidad de mercado.

La Letrada autonómica advierte con carácter previo de que los mandatos de desarrollo reglamentario no incurren normalmente en inconstitucionalidad; lo hará, en su caso, el texto reglamentario que finalmente se adopte. De ello se desprende que la impugnación del Abogado del Estado reviste carácter preventivo.

La Letrada autonómica admite que el legislador estatal ha establecido previsiones de signo liberalizador. Sin embargo, el primero de los mandatos impugnados no vendría sino a proclamar la posibilidad prevista en la Ley estatal 10/2003 de proteger a los consumidores exigiendo determinados requisitos a quienes vayan a desempeñarse como agentes de intermediación inmobiliaria, teniendo en cuenta que la protección de los consumidores está prevista como competencia de esta Comunidad Autónoma (art.

10.28 EAPV). Los requisitos que puedan establecerse entroncan con lo dispuesto en la Ley 20/2013; no interferirían el acceso a la actividad económica, limitándose a condicionar su ejercicio por razones imperiosas de interés general. En suma, los requisitos que la Ley controvertida remite al futuro desarrollo reglamentario han de ser compatibles con el Derecho europeo y estatal y, por tanto, han de responder únicamente a la protección de consumidores y usuarios, que es una razón imperiosa de interés general que puede fundar un régimen de declaración responsable previa (art. 17, apartados segundo y tercero, en relación con el art. 5, de la Ley 20/2013 y con remisión al art. 3.11 de la Ley 17/2009).

En cuanto al segundo mandato de desarrollo reglamentario, la Ley controvertida no contendría una exigencia de cualificación profesional contraria al artículo 3 de la Ley estatal 10/2003. En cuanto a la capacitación profesional, el legislador vasco se remite a la que legalmente se establezca, en consonancia con el artículo 3 de la Ley 10/2003, conforme al que las actividades de intermediación inmobiliaria se ejercerán de acuerdo con los «requisitos de cualificación profesional contenidos en su normativa específica». A su vez, no cabe interpretar que la inscripción registral sea obligatoria ni, en consecuencia, que nos encontremos ante una verdadera autorización contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad (arts. 5 y 17.1 de la Ley 20/2013); la inscripción es de carácter voluntario en el ámbito de la protección de los consumidores y usuarios, con un valor a efectos de publicidad y transparencia dirigido a realzar esta actividad profesional. Valga como ejemplo el sistema de publicidad e información de los comercios adheridos a prácticas de arbitraje de consumo, que no obliga a la adhesión, pero que sirve para que los consumidores y usuarios tengan conocimiento de la posibilidad de efectuar reclamaciones a través de él, lo que dota a los establecimientos adheridos de un valor comercial distinto. En suma, el registro que ha de crearse y configurarse, deberá establecer que la inscripción es voluntaria y con efectos meramente informativos.

Este mismo carácter debe predicarse de la remisión al reglamento para la creación de un distintivo y placa; previsión que, conforme a todo lo alegado, resultaría de plena adecuación al bloque de constitucionalidad.

Por último, la Letrada autonómica solicita el levantamiento de la suspensión cautelar de los preceptos impugnados de la Ley 3/2015.

8. El Pleno, mediante providencia de 23 de mayo de 2016, acuerda incorporar a los autos los anteriores escritos de alegaciones, y, en cuanto a la solicitud que formulan, oír al Abogado del Estado y a las representaciones procesales del Parlamento y el Gobierno vascos para que expongan lo que estimen pertinente respecto del levantamiento o mantenimiento de la suspensión de los preceptos recurridos. Mediante escritos registrados, respectivamente, el 30 de mayo y el 3 de junio de 2016, los letrados del Gobierno y el Parlamento vascos solicitan el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados. Por escrito registrado el 31 de mayo del mismo año, el Abogado del Estado solicita lo contrario.

9. Mediante ATC 144/2016, de 19 de julio, el Pleno de este Tribunal acuerda levantar la suspensión del artículo 6.1 y de la disposición adicional primera, apartado tercero, de la Ley vasca 3/2015, y mantener la del resto de previsiones impugnadas en el presente recurso de inconstitucionalidad.

10. Mediante providencia de 18 de septiembre de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Abogado del Estado, en representación de la Presidenta del Gobierno en funciones, interpone recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco, por invadir competencias

estatales (art. 149.1.1, 6, 8, 11, 13 y 18, CE) y vulnerar los artículos 9.3, 14, 24.2, 25 y 33 CE. Los Letrados del Gobierno y del Parlamento vascos se oponen al recurso. El primero pide su íntegra desestimación. El segundo formula idéntica pretensión, si bien solicita con carácter principal la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad por falta de legitimación.

2. Procede abordar en primer lugar el óbice de admisibilidad suscitado por el Letrado del Parlamento vasco.

El presente recurso de inconstitucionalidad presenta una doble particularidad. De un lado, interpone el recurso la Vicepresidenta del Gobierno, actuando como Presidenta del Gobierno en funciones por la ausencia temporal del Presidente del Gobierno. De otro, este Gobierno había cesado como consecuencia de la celebración de las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015, por lo que actuaba en funciones a la espera de la toma de posesión del nuevo Gobierno. El Letrado autonómico no discute la legitimación de la Vicepresidenta del Gobierno para recurrir como Presidenta del Gobierno en funciones, legitimación que, por lo demás, han reconocido las SSTC 71/2014, de 6 de mayo, FJ 2, y 2/2018, de 11 de enero, FJ 2 b). En cambio, según el Letrado del Parlamento vasco, la segunda circunstancia sería muy relevante por cuanto que un Gobierno cesante (art. 101.2 CE) es un órgano que, por carecer de carácter representativo, debería encargarse solo del «despacho ordinario de los asuntos públicos», tal como indica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (art. 21.3). Tras las elecciones generales, al desaparecer la confianza parlamentaria en el Gobierno cesante, desaparecería también el presupuesto habilitante del ejercicio de las competencias que la Constitución atribuye al Gobierno en orden a desarrollar programas políticos (art. 97 CE). Un recurso de inconstitucionalidad trasluce una clara motivación política, por lo que el Presidente de un Gobierno en funciones carecería de legitimación para interponerlo.

Para dar respuesta a este óbice de admisibilidad, debemos señalar que la figura del Gobierno en funciones deriva directamente de un mandato constitucional (art. 101.2), cuya finalidad es evitar vacíos de poder y asegurar en todo momento la continuidad del funcionamiento de la Administración y de la acción de Gobierno. La Constitución no establece restricción alguna al Gobierno en funciones en cuanto a la legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad. Limitación semejante tampoco puede inferirse de nuestro sistema parlamentario. La Ley 50/1997, del Gobierno, no vincula a este Tribunal, pero es significativo que no incluya la interposición de recursos de inconstitucionalidad entre las facultades ajenas al «despacho ordinario de los asuntos públicos» y vedadas al Presidente del Gobierno en funciones (art. 21.4).

El artículo 162.1 a) de la Constitución atribuye legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad a un número restringido de sujetos, «no en atención a su interés, sino en virtud de la alta cualificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional» (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 3; en el mismo sentido, STC 180/2000, de 29 de junio, FJ 2). El recurso de inconstitucionalidad no defiende «ningún interés o derecho propio, sino el interés general y la supremacía de la Constitución» (STC 42/1985, de 15 de marzo, FJ 2). Podrán subyacer determinadas concepciones políticas, pero los únicos motivos que este remedio puede tratar de hacer valer y que este Tribunal puede tomar en consideración son los jurídico-constitucionales. Quedan extramuros los juicios de «oportunidad política» (STC 35/2017, de 1 de marzo, FJ 4) o sobre la «calidad» de las leyes (SSTC 341/1993, de 18 de noviembre, 164/1995, de 13 de noviembre, y 341/2005, de 21 de diciembre). El recurso de inconstitucionalidad sirve exclusivamente a la «función nomofiláctica o de depuración del ordenamiento jurídico de leyes inconstitucionales encomendada a este Tribunal» (SSTC 90/1994, de 17 de marzo, FJ 2; 102/1995, de 26 de junio, FJ 2, y 2/2018, de 11 de enero, FJ 2). No puede decirse, en consecuencia, que mediante el recurso de inconstitucionalidad, el Gobierno en funciones desarrolla un programa político sin la necesaria legitimación parlamentaria. El Presidente del Gobierno cesante no puede promover un juicio

constitucional sobre la oportunidad política de las leyes ni cabe atribuir a su recurso más interés que la defensa objetiva del ordenamiento constitucional.

En suma, la Constitución no excluye, siquiera implícitamente, la legitimación del Presidente del Gobierno en funciones para interponer el recurso de inconstitucionalidad. De ahí que hayamos admitido a trámite y resuelto los formulados por el Presidente del Gobierno en funciones tras las elecciones generales de 2011 (STC 237/2015, de 19 de noviembre) y de 2015 (SSTC 158/2016, de 22 de septiembre; 159/2016, de 22 de septiembre, y 205/2016, de 1 de diciembre). Procede pues rechazar el óbice de admisibilidad.

3. Con carácter previo al examen del fondo, son necesarias ciertas precisiones sobre la legislación estatal que podría funcionar como parámetro de control de constitucionalidad mediata de la Ley vasca 3/2015.

A fin de examinar la denunciada invasión de la competencia estatal de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE), hay que tomar en consideración la regulación de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (Leyes 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero, 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, y 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, que deroga parte de la anterior); también el régimen de suspensión de lanzamientos, que cita el Abogado del Estado (Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, modificada por el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, convertido en la Ley 25/2015, de 28 de julio). Estas regulaciones siguen en vigor, si bien han sido modificadas por los Reales Decretos-leyes 4/2016, de 2 de diciembre, de medidas urgentes en materia financiera (que reforma parte de las Leyes 9/2012 y 11/2015) y 5/2017, de 17 de marzo (que modifica en parte el Real Decreto-ley 6/2012 y la Ley 1/2013). Conforme a la doctrina constitucional acerca del *ius superveniens* (por todas, STC 5/2015, de 22 de enero), tendremos en cuenta la redacción vigente de estos textos legales.

El Abogado del Estado invoca igualmente la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Las SSTC 79/2017, de 22 de junio; 110/2017, de 5 de octubre, y 111/2017, de 5 de octubre, han declarado la inconstitucionalidad y nulidad de varios preceptos de esta Ley [arts. 6, 18.2, letras b), c) y e), 19, 20 y 21.2 c) y disposición final primera]. En consecuencia, tales preceptos no podrán ya servir como parámetro de contraste.

4. El Abogado del Estado impugna los artículos 3, letras t) y x), 4, apartados primero y segundo b), 56, apartados primero, segundo y tercero, 59, 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h), 64, 72, apartados primero —en lo que atañe al incumplimiento de la función social de la vivienda—, y 3 c), 83, letra d) y 84, letra d), de la Ley vasca 3/2015.

Los preceptos controvertidos regulan en primer término el «uso adecuado de una vivienda», que queda definido como utilización «acorde a su función social, conforme a la relación entre su tamaño y características y sus usuarios o usuarias, de modo que no se produzcan situaciones injustificadas de vivienda deshabitada o sobreocupada» [art. 3 t)]. Los propietarios y, en general, quien «ostente cualquier título jurídico de tenencia y disfrute de una vivienda o alojamiento, así como del edificio y elementos comunes en su conjunto», deben «cumplir la función social que los define y caracteriza, en los términos de la presente ley, así como de la normativa que les resulte de aplicación» (art. 4.1). La desocupación continuada estaría justificada en los supuestos de «viviendas de segunda residencia», «traslado de domicilio por razones laborales, de salud, de dependencia o emergencia social que justifiquen la necesidad de desocupar temporalmente la vivienda», mantenimiento por parte del titular de una «oferta de venta o alquiler a precios de

mercado» y «otras situaciones equivalentes» (art. 56.2). También «en el caso de que el titular de la vivienda sea una entidad sin ánimo de lucro que la destina a un uso concreto, dirigido a determinados colectivos» (art. 56.2, último inciso). Una «vivienda desocupada» incumplirá «su función social» si está «desocupada de forma continuada, durante un tiempo superior a dos años, sin causa alguna que pueda justificar su no utilización en los términos previstos en esta ley y normativa de desarrollo» [art. 3 x) y también arts. 4.2 b) y 56.1].

En segundo lugar, la regulación controvertida permitiría a las Administraciones públicas constatar que una vivienda está deshabitada sin causa justificada. La «declaración de vivienda deshabitada» corresponde al «ayuntamiento» o, «en su defecto», al «departamento competente en materia de vivienda del Gobierno vasco, previa audiencia al ayuntamiento respectivo» (art. 56.3). A fin de «acreditar la situación de uso inadecuado de una vivienda o alojamiento, las administraciones competentes, conforme a la presente ley, podrán requerir y tener en cuenta, además de cuantos medios sean admitidos en derecho, los siguientes extremos: a) Datos del padrón de habitantes y de otros registros públicos; b) Consumos anormales, por exceso o por defecto, de agua, gas y electricidad» (art. 64.1).

En tercer término, los preceptos recurridos concretan «los instrumentos públicos de intervención administrativa en viviendas que no cumplen la función social», en general, y en las declaradas desocupadas, en particular (art. 63.2). Entre tales instrumentos, se hallan el ejercicio del derecho de adquisición preferente, el desahucio administrativo, la expropiación por incumplimiento de la función social, la venta o sustitución forzosa, las órdenes de ejecución, el alquiler forzoso, las multas coercitivas y las sanciones [art. 63.2, letras a) a d) y f) a h)]. Los preceptos controvertidos regulan específicamente el alquiler forzoso (art. 59), la expropiación [art. 72.3 c)] y las sanciones pecuniarias [los arts. 83 d) y 84 d) tipifican como infracción administrativa el «uso inadecuado de la vivienda, anejo, local o alojamiento»].

Según el Abogado del Estado, al prohibir las «situaciones injustificadas» de «vivienda deshabitada», regular el procedimiento para declarar su inobservancia y definir las posibles consecuencias del quebrantamiento, los preceptos controvertidos habrían delimitado un supuesto concreto de incumplimiento de la función social como elemento definitorio del derecho de propiedad (art. 33 CE), alterando su contenido esencial, naturaleza y límites. Habrían desconocido de este modo que el ejercicio de las competencias sectoriales de vivienda y urbanismo no puede integrar ni afectar al contenido esencial del derecho de propiedad, al menos en lo que concierne a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles. En consecuencia, la Ley controvertida habría invadido las competencias que los números 1 y 8 del artículo 149.1 CE reservan al Estado.

El recurso desarrolla motivos de inconstitucionalidad adicionales respecto, por un lado, de los instrumentos de intervención previstos en los artículos 59; 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; 72, apartados primero y tercero c), y del régimen sancionador resultante de los artículos 64; 83 d); y 84 d), por otro. Los primeros vulnerarían el principio de proporcionalidad y la competencia estatal de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE). El segundo estaría basado, no en hechos ciertos e indubitados, sino en presunciones e indicios, lo que entraría en contradicción con los principios de culpabilidad, presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y legalidad (art. 25 CE).

En respuesta a esta impugnación debemos advertir que el contenido de los preceptos controvertidos es muy similar al de otras previsiones aprobadas por las Comunidades Autónomas de Navarra (Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda), Andalucía (Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda), Canarias (Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2013, de 30 de enero, de vivienda) y Comunidad Valenciana (Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda); previsiones que el Presidente del Gobierno ha impugnado también y por

los mismos motivos. Las SSTC 16/2018, de 22 de febrero, 32/2018, de 10 de abril, 43/2018, de 26 de abril, y 80/2018, de 5 de julio, respectivamente, han desestimado, respecto de esas previsiones autonómicas, los motivos de inconstitucionalidad que el presente recurso dirige ahora a los indicados preceptos de la Ley vasca 3/2015. La identidad sustancial entre el contenido de estos preceptos y los motivos de su impugnación —subrayada por el Abogado del Estado, promotor de todos los recursos de inconstitucionalidad—, permite desestimar por remisión, en línea con las SSTC 43/2018 y 80/2018.

En particular, procede declarar lo siguiente:

(i) Los artículos 3, letras t) y x); 4, apartados primero y segundo b); 56, apartados primero, segundo y tercero; 59; 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; 72, apartados primero —en lo que atañe al incumplimiento de la función social de la vivienda—, y 3 c); 83, letra d), y 84, letra d), de la Ley vasca 3/2015 no vulneran el artículo 33 CE ni la competencia estatal para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE), conforme a las STC 16/2018, FFJJ 5, 7, 8 y 17, y 32/2018, FFJJ 6 y 8.

(ii) Los artículos 59; 63.2, letras a), b), c), d), f), g) y h); 64; y 72, apartados primero y tercero c), no vulneran el principio de proporcionalidad ni la competencia estatal de «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (artículo 149.1.13 CE), de acuerdo con las SSTC 16/2018, FFJJ 14 a 17, y 32/2018, FFJJ 6 y 7.

(iii) Los artículos 64; 83 d); y 84 d) no vulneran los principios constitucionales del Derecho administrativo sancionador (art. 24.2 y 25 CE), según razonan las SSTC 16/2018, FJ 9, y 32/2018, FJ 9.

5. El Abogado del Estado impugna los artículos 9.4, 74 y 75 de la Ley vasca 3/2015 por infringir los artículos 9.3, 14 y 33 CE e invadir las competencias reservadas al Estado en los números 6 (legislación civil), 8 (legislación procesal), 11 (bases y ordenación del crédito y los seguros), 13 (bases y coordinación de la planificación económica) y 18 (legislación sobre expropiación forzosa) del artículo 149.1 CE.

El artículo 9.4 dispone: «En los supuestos de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o por impagos de arrendamiento, se podrá aplicar el procedimiento de expropiación temporal del uso de la vivienda objeto de aquel, de acuerdo con lo establecido en los artículos 74 y 75 y sin ser exigibles los requisitos señalados en el apartado anterior».

El artículo 74 regula la «expropiación forzosa del uso temporal de viviendas incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria». Dispone que «concorre causa de interés social que legitima la expropiación forzosa del uso temporal de vivienda el proporcionar cobertura a la situación de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria o arrendamiento y sin solución habitacional». Establece la duración y condiciones de esta expropiación de uso, los requisitos que han de reunir los beneficiarios, así como normas de procedimiento.

El artículo 75 lleva el rótulo «Procedimiento expropiatorio y declaración de urgencia». Sus dos primeros apartados disponen que las «expropiaciones forzosas de viviendas por incumplimiento de la función social se regirán por el procedimiento establecido en la normativa urbanística y de expropiación forzosa» (apartado primero); y que «el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco» o «las diputaciones o los ayuntamientos, en función de la administración que resulte actuante en la expropiación», dictarán «el trámite de declaración de urgente ocupación de bienes y derechos exigido en la legislación expropiatoria» (apartado segundo). El apartado tercero «declara de urgente ocupación a los efectos previstos en el artículo 52 de la Ley

de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, la expropiación temporal del uso prevista en esta ley».

Según el Abogado del Estado, el contenido del artículo 74 es idéntico en lo esencial a la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013, que la STC 93/2015, de 14 de mayo, declaró inconstitucional y nula por contradecir legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.13 CE. En consecuencia, el precepto vasco incurriría también en inconstitucionalidad mediata. Los artículos 9.4 y 75.3, al referirse igualmente a esta expropiación forzosa del uso temporal de viviendas, incurrirían en idéntico motivo de inconstitucionalidad. El artículo 75, apartados primero y segundo, sería inconstitucional por las mismas razones que los preceptos de la Ley que definen la función social del derecho de propiedad de vivienda.

Para dar respuesta a esta impugnación, debemos señalar que el contenido de los artículos 9.4, 74 y 75.3 es, en efecto, muy similar al de la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, declarada inconstitucional y nula por la STC 93/2015. Han corrido la misma suerte otras previsiones autonómicas que regulaban también en parecidos términos la expropiación temporal de uso de viviendas incursas en procedimientos de desahucio: las disposiciones adicionales décima, apartados primero y segundo, de la Ley foral 10/2010 (añadida por la Ley foral 24/2013), primera de la Ley andaluza 4/2013 y cuarta de la Ley canaria 2/2014, así como el artículo 13 de la Ley valenciana 2/2017, declarados inconstitucionales y nulos por, respectivamente, las STC 16/2018, FFJJ 12 y 13; 32/2018, FJ 5; 43/2018, FJ 4, y 80/2018, FJ 3. Procede remitirnos a estas Sentencias y, en consecuencia, declarar también la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 9.4, 74 y 75.3 de la Ley vasca 3/2015.

Por su parte, el artículo 75, apartados primero y segundo, se refiere a otros supuestos expropiatorios. Se aplica a la expropiación por «incumplimiento de la función social», esto es, para casos de inobservancia de los deberes de conservación, mantenimiento o rehabilitación (art. 72), infravivienda (art. 60) y de vivienda abandonada, sobreocupada o deshabitada (arts. 56, 62 y 72). Se limita a indicar el órgano competente para dictar la declaración de urgente ocupación y a recordar que la expropiación seguirá «el procedimiento establecido en la normativa urbanística de expropiación forzosa». No cabe afirmar que estas previsiones definen la función social de la propiedad de vivienda en contra de los artículos 33 y 149, apartados primero, sexto y octavo CE, de acuerdo con las SSTC 16/2018, FFJJ 5, 7, 8 y 17, y 32/2018, FFJJ 6 y 8. A su vez, tal como el Letrado del Parlamento vasco ha puesto de relieve, la demanda no argumenta, siquiera mínimamente, la denunciada vulneración de los artículos 9.3, 14 y 149.1.11, 13 y 18, CE. Procede pues desestimar la impugnación del artículo 75, apartados primero y segundo, de la Ley vasca 3/2015.

6. El Abogado del Estado impugna el artículo 6.1 de la Ley vasca 3/2015.

La previsión recurrida dispone: «Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente la observancia de la presente ley, así como de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en su desarrollo y ejecución».

Según el Abogado del Estado, el precepto impugnado exige al recurrente de la obligación de acreditar la concurrencia de un interés legítimo o vínculo concreto con el objeto del procedimiento. La configuración de una acción pública en materia de vivienda no estaría amparada en particularidades propias de la regulación autonómica, por lo que infringiría el artículo 149.1.6 CE. Lo mismo cabría afirmar, *mutatis mutandis*, respecto de la proyección del precepto controvertido sobre el procedimiento administrativo; invadiría la competencia estatal formulada en el artículo 149.1.18 CE respecto de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

a) En respuesta a la primera queja, resulta procedente recordar que hemos tenido ya oportunidad de examinar un precepto autonómico análogo al impugnado: el artículo 6.1 de la Ley 2/2017 de la Comunidad Valenciana, conforme al que «todas las

personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda». La STC 80/2018, FJ 5 a), ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «y jurisdiccionales» por invadir el ámbito competencial reservado al Estado por el artículo 149.1.6 CE. Procede pues remitirnos a esta Sentencia y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente» de la Ley vasca 3/2015.

b) Respecto de la segunda queja, tanto la previsión vasca como la valenciana reconocen también una acción pública de carácter administrativo conforme a la que cualquier ciudadano puede exigir ante las autoridades administrativas la observancia de la correspondiente legislación autonómica de vivienda. El Abogado del Estado no cuestionó en aquel recurso la competencia de la Comunidad Valenciana para reconocer esta acción pública administrativa. Sin embargo, ha rechazado en el presente que la Comunidad Autónoma del País Vasco pueda adoptar semejante previsión sin invadir las atribuciones estatales en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE). Procede pues dar respuesta a una controversia competencial que plantea ahora por vez primera la Abogacía del Estado.

El régimen de iniciación del procedimiento y revisión de sus resultados se inscribe en la materia «procedimiento administrativo», de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32). La competencia para establecer el régimen de los «procedimientos administrativos especiales» aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa *ratione materiae* «es conexas a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la administración» [por todas, SSTC 227/1988, FJ 32, y 55/2018, FJ 4 b)]. En términos de la STC 33/2018, de 12 de abril, FJ 5 b), «la regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado... Por ello, en principio, "cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias"».

El controvertido artículo 6.1 de la Ley vasca 3/2015 no establece un régimen aplicable a la generalidad de los procedimientos administrativos. Reconoce la acción pública administrativa dentro de un ámbito específico —vivienda— respecto del que las Comunidades Autónomas tienen competencia de acuerdo con sus Estatutos (en el caso del País Vasco: art. 10.31 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco: EAPV). Promueve así la aplicación de la Ley 3/2015 (y de los instrumentos que la desarrollan) por parte de las Administraciones del País Vasco sin suplantar ni contradecir las reglas sobre iniciación del procedimiento, participación ciudadana, recursos y revisión de actos que ha diseñado el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas). A través de esta acción pública administrativa, el legislador vasco permite que cualquier ciudadano pueda denunciar los incumplimientos de la Ley, así como abrir los procedimientos relacionados con la legislación en materia de vivienda a una más amplia participación ciudadana.

La circunstancia de que ciudadanos no singularmente afectados ni vinculados al objeto del procedimiento puedan hacer valer la normativa sobre vivienda ante las autoridades administrativas del País Vasco tampoco menoscaba la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Que alguien tenga atribuida legitimación para intervenir o recurrir en la vía administrativa no implica necesariamente que tenga legitimación para hacer lo propio ante los tribunales. Quien haya ejercido la acción popular administrativa prevista en el controvertido artículo 6.1 tendrá legitimación para interponer recurso contencioso-administrativo solo si cumple los requisitos que ha regulado el Estado al amparo del artículo 149.1.6 CE.

El artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, condiciona la legitimación a la concurrencia de un interés personal en el recurso, esto es, la afectación de derechos o intereses propios [letra a)]. Entre los supuestos especiales o extraordinarios de legitimación existe la «acción popular» ante los tribunales, pero solo «en los casos expresamente previstos por las Leyes» [letra h)]. De modo que, al atribuir la acción pública administrativa, el precepto controvertido permite que un ciudadano cualquiera, por el solo hecho de serlo, haga valer la Ley vasca 3/2015 y su desarrollo normativo ante las Administraciones públicas, pero no ante los jueces y tribunales. En el ejercicio de la competencia atribuida en el artículo 149.1.6 CE, la Ley 29/1998 ha optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una ley estatal la haya previsto específicamente.

En consecuencia, procede descartar que el artículo 6.1 de la Ley vasca 3/2015 invada competencias estatales (art. 149.1.18 CE) por atribuir a todos los ciudadanos acción pública «para exigir ante los órganos administrativos» «la observancia de la presente, así como de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en su desarrollo y ejecución».

7. El Abogado del Estado impugna la disposición adicional primera, apartado tercero, de la Ley vasca 3/2015.

a) El párrafo primero de la disposición recurrida define qué es un agente o agencia inmobiliaria: «persona física o jurídica que se dedica de forma habitual y retribuida, dentro del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a la prestación de servicios de mediación en transacciones inmobiliarias, referidos a las operaciones de compraventa, opción de compra, alquiler, permuta o cesión de bienes inmuebles, así como los derechos relativos a tales operaciones, incluida su constitución».

Los párrafos siguientes recogen tres mandatos de desarrollo reglamentario, que tienen por objeto: la regulación de «los requisitos para el ejercicio de la actividad de agente inmobiliario, así como las obligaciones a cumplir por él en el ejercicio de su actividad, en particular la necesidad de suscribir una nota de encargo entre el profesional y el usuario del servicio» (párrafo segundo); la instauración de un «distintivo», que «deberá figurar en el papel comercial y en la publicidad de los agentes», y de una «placa de formato», que «tendrá que ser colocada en lugar visible para el público en cada uno de los locales del agente inmobiliario o agencia inscrita» (párrafo cuarto); así como la creación de un «registro administrativo que tendrá por objeto la inscripción de los agentes inmobiliarios o agencias» (párrafo tercero). La inscripción requerirá el cumplimiento de los siguientes requisitos: «disponer de un establecimiento abierto al público» o de una «dirección física en el caso de prestación de servicios por vía electrónica o telemática»; «capacitación profesional de los agentes inmobiliarios o de los responsables de las agencias inmobiliarias que legalmente se establezca»; «constitución de garantías para responder por las cantidades recibidas a cuenta en el ejercicio de su actividad»; a su vez «contratación de un seguro de responsabilidad civil con vigencia permanente y retroactividad suficiente que permita responder de la actividad mediadora».

Según el Abogado del Estado, esta regulación incumpliría las Leyes 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, y 20/2013, de garantía de la unidad de mercado. En consecuencia, invadiría las competencias que dan cobertura a esa legislación básica (art. 149.1.1, 13 y 18 CE). La inscripción registral se habría configurado como presupuesto del ejercicio de la actividad inmobiliaria por lo que tendría «a todos los efectos el carácter de autorización» (art. 17.1, último párrafo, de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado). La inscripción registral y el ejercicio mismo de la actividad estarían subordinados al cumplimiento de requisitos de «capacitación profesional» y a otras exigencias contrarias a las Leyes 10/2003 y 20/2013. En particular, al prever requisitos de «capacitación profesional», el legislador vasco habría desatendido la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y

transportes [art. 3 b)]. Al no invocar ninguna de las razones tasadas (orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente) que pueden justificar la exigencia de inscripción registral habilitante ni motivar su necesidad y proporcionalidad, habría incumplido también el artículo 17.1 de la Ley 20/2013. En fin, la disposición controvertida vulneraría igualmente el principio de eficacia nacional (arts. 6, 19 y 20 de la Ley 20/2013).

b) Entrando ya en el examen de esta impugnación, varios preceptos de Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, invocados por el Abogado del Estado [arts. 6, 19 y 20], han sido declarados inconstitucionales y nulos (SSTC 79/2017 y 110/2017), por lo que no podrán ya tomarse en consideración, según hemos señalado. Ello conduce directamente a desestimar la alegada vulneración del principio de eficacia nacional, que establecían los artículos 6, 19 y 20 de la Ley 20/2013.

Para resolver los motivos de inconstitucionalidad restantes, hemos de exponer las previsiones estatales relevantes para nuestro enjuiciamiento, así como comprobar si revisten carácter básico y, por tanto, si pueden servir como parámetro de contraste de la disposición adicional primera, apartado tercero, de la Ley vasca 3/2015.

En cuanto a la Ley 20/2013, cobran relevancia los artículos 5 y 17. El primero admite que las autoridades competentes establezcan límites o requisitos «al acceso a una actividad económica o su ejercicio», para salvaguardar «razones imperiosas de interés general», entre ellas, «la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores» y «las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales» (art. 5.1, por remisión al art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio). En todo caso, «cualquier límite o requisito» «deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica» (art. 5.2).

El artículo 17 establece condiciones adicionales a la regulación de un concreto límite: la exigencia de autorización. En lo que aquí interesa, reduce a cuatro las razones imperiosas de interés general que pueden justificarla: «orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad» [art. 17.1 a)]. Queda excluida, por tanto, la protección de los consumidores o la garantía de la buena fe en las transacciones comerciales como justificación posible. A su vez, la necesidad y la proporcionalidad de la exigencia de autorización para salvaguardar la correspondiente razón imperiosa de interés general ha de «motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen» [art. 17.1, primer inciso]. El precepto dispone, en fin, que «las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización» (art. 17.1, último párrafo).

Respecto de la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, el Abogado del Estado invoca el artículo 3, conforme al que pueden desempeñar la actividad de mediación en transacciones inmobiliarias los «Agentes de la Propiedad Inmobiliaria conforme a los requisitos de cualificación profesional contenidos en su propia normativa específica» [letra a)] y cualquier persona física o jurídica «sin necesidad de estar en posesión de título alguno, ni de pertenencia a ningún colegio oficial, sin perjuicio de los requisitos que, por razones de protección a los consumidores, establezca la normativa reguladora de esta actividad» [letra b)].

La STC 79/2017, FFJJ 5, 6 y 7 b), ha declarado el carácter básico ex artículo 149.1.13 CE de los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013: «el objetivo económico que la ley se propone alcanzar en los preceptos que estamos examinando y que suponen el sometimiento de aquellas regulaciones de los poderes públicos que restringen el libre acceso y el libre ejercicio de la actividad económica a mayores exigencias, como son la enumeración de las razones imperiosas de interés general que justifican tales restricciones o el sometimiento de estas al principio de proporcionalidad, se justifica plenamente en el ejercicio por los órganos del Estado de su competencia de dirección u ordenación general de la economía nacional (art. 149.1.13 CE)». Respecto

del artículo 17.1 de la Ley 20/2013, en particular, tras apreciar que restringe la capacidad de «someter las actividades económicas a autorización, pues ésta sólo se podrá exigir por las concretas razones imperiosas enumeradas», subraya que «la norma estatal no priva a las Comunidades Autónomas de poder "decidir políticamente fines y orientar hacia ellos la regulación de una materia" (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 4) a través de la posibilidad de imponer restricciones materiales a esas actividades». En efecto, «de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 20/2013, las autoridades competentes podrán imponer requisitos, deberes, prohibiciones, restricciones y limitaciones a las actividades económicas siempre que se justifiquen en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general y siempre que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad». La Sentencia concluye que «la restricción de una determinada modalidad de intervención administrativa, la autorización, no pone en riesgo la garantía del nivel de protección de determinados objetivos legítimos a través de otras modalidades de intervención, y expresa una opción político-legislativa adoptada en el marco de la libertad de configuración que la Constitución atribuye al Estado a través del artículo 149.1.13 CE».

En cuanto al artículo 3 de la Ley 10/2003, este Tribunal no había tenido hasta el momento posibilidad de pronunciarse sobre este precepto. Conforme a la doctrina constitucional expuesta, el Estado, «al amparo de sus competencias, en particular la relativa a la ordenación general de la economía que le atribuye el artículo 149.1.13 CE, puede establecer un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de las actividades de servicios» (STC 101/2017, de 20 de julio, FJ 10, tras recopilar la doctrina constitucional a este respecto: SSTC 26/2012, de 26 de marzo, FJ 5; 193/2013, de 21 de noviembre, FFJJ 3 y 4; 73/2016, de 14 de abril, FJ 5; 128/2016, de 7 de julio, FJ 3; 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 8, y 46/2017, de 27 de abril, FJ 4). El artículo 3 de la Ley 10/2003 pretende flexibilizar las exigencias para ejercer la actividad de intermediación inmobiliaria y «clarificar la situación actual» ante «la falta de una jurisprudencia unánime que reconozca que dicha actividad no está reservada a ningún colectivo singular de profesionales» (exposición de motivos). Procede pues declarar también el carácter básico ex artículo 149.1.13 CE de este precepto, tal como dispone la propia Ley 10/2003 (disposición final segunda que, no obstante, hace referencia asimismo al artículo 149.1.18 CE).

c) La disposición adicional primera, apartado tercero, de la Ley vasca 3/2015 remite al reglamento la ordenación de «los requisitos para el ejercicio de la actividad de agente inmobiliario» y de «las obligaciones a cumplir por él en el ejercicio de su actividad». El Abogado del Estado no cuestiona estrictamente la remisión ni denuncia la vulneración de la reserva de ley (art. 53.1, en relación con el art. 38, CE). Dirige su impugnación a las medidas que, directamente establecidas en la disposición controvertida, condicionan ese desarrollo reglamentario. Se refiere específicamente a la «inscripción de los agentes inmobiliarios o agencias» en un «registro administrativo» (párrafo tercero).

De acuerdo con el texto original de la proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialistas Vascos, que ha dado lugar a la Ley 3/2015, la indicada inscripción registral es «siempre voluntaria». El texto finalmente aprobado —resultante de una enmienda transaccional— no es tan explícito. No aclara si la inscripción es obligatoria o voluntaria, esto es, si funciona o no como condición para el ejercicio de la actividad de intermediación inmobiliaria. El Abogado del Estado interpreta que opera como título habilitante y que, en cuanto tal, tiene el carácter de autorización a todos los efectos, de acuerdo con el artículo 17.1, último párrafo, de la Ley 20/2013. Por contra, los letrados autonómicos, en consonancia con el texto original de la proposición de ley, interpretan que la inscripción es una opción abierta a los operadores del sector exclusivamente destinada a prestigiar su actividad profesional y, en última instancia, a proteger a los consumidores.

La previsión de la inscripción en un registro de agentes inmobiliarios sirve con toda evidencia a la protección de los consumidores, tal como alegan los letrados del Parlamento y el Gobierno vascos; persigue mayor transparencia, publicidad y profesionalidad en la actividad de intermediación inmobiliaria. El artículo 3 b) de la

Ley 10/2003 permite que la «normativa reguladora de esta actividad» establezca «requisitos» por «razones de protección a los consumidores». El artículo 5.1 de la Ley 20/2013, por remisión a la Ley 17/2009, admite igualmente límites destinados a salvaguardar «los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores». La inscripción registral en sí, incluso interpretada como obligatoria, responde pues a objetivos perfectamente compatibles con los artículos 3 b) de la Ley 10/2003 y 5.1 de la Ley 20/2013.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 17.1 de la Ley 20/2013, la protección de los consumidores no puede justificar en caso alguno la exigencia de autorizaciones o «inscripciones en registros con carácter habilitante», que tienen «a todos los efectos el carácter de autorización». El legislador autonómico podrá perseguir este objetivo regulando condiciones materiales de la actividad económica correspondiente, conforme al artículo 5 de la Ley 20/2013, pero no mediante autorización o inscripción registral equivalente [SSTC 79/2017, FJ 7; 91/2017, de 6 de julio, FJ 7; 101/2017, de 20 de julio, FJ 10, y 111/2017, FJ 4 b)]. En consecuencia, la inscripción registral prevista en la disposición controvertida, interpretada como obligatoria, equivale a todos los efectos a una autorización e incurre en inconstitucionalidad mediata por responder a un objetivo excluido, sin que el legislador vasco haya invocado ninguna de las razones tasadas de interés general (orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente) que, en su caso, podrían llegar a justificarla [art. 17.1 a) de la Ley 20/2013]. El objetivo perseguido (protección de los consumidores) es perfectamente legítimo desde la perspectiva de la libertad de empresa constitucionalmente reconocida (art. 38 CE), pero no bajo la óptica del artículo 17.1 de la Ley 20/2013, ya que «al someter la exigencia de autorización al principio de proporcionalidad y tasar las razones de interés general que puedan justificarla en detrimento de medios de intervención menos incisivos», ha elevado «el estándar mínimo de protección que garantiza el artículo 38 CE» [STC 111/2017, FJ 4 b), citando las SSTC 79/2017, FJ 4, y 89/2017, de 4 de julio, FFJJ 13 a 15].

En cambio, la inscripción registral, interpretada como voluntaria, serviría, no como título habilitante, sino como instrumento de publicidad a disposición de los agentes de la propiedad inmobiliaria que estén interesados en él, en consonancia con la legislación de otras Comunidades Autónomas (p. ej., disposición adicional vigésima quinta, de «creación de registros de Agentes Inmobiliarios en Navarra», de la Ley foral 20/2017, de 28 de diciembre, de presupuestos generales para 2018, y Decreto 8/2018, de 13 de febrero, del Consejo de Gobierno, sobre el registro de agentes inmobiliarios de la Comunidad de Madrid y los requisitos para la inscripción del agente inmobiliario). No tratándose de una autorización ni de un instrumento equivalente, la medida no entraría dentro del ámbito de aplicación del artículo 17.1 de la Ley 20/2013. No sería siquiera una restricción a la libertad de acceso y ejercicio de actividades económicas sometida en cuanto tal a la exigencia de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto) del artículo 5.2 de la Ley 20/2013. En suma, la previsión de una inscripción registral voluntaria no incurre en inconstitucionalidad mediata ni invade la competencia que el artículo 149.1.13 CE reserva al Estado.

Ante «varias interpretaciones posibles igualmente razonables, el principio de conservación de la ley impone la aplicación de la técnica de la "interpretación conforme"» [STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 11 f)]. Según esta regla de cierre o de «prevalencia de unas interpretaciones sobre otras», debemos descartar aquellas que dan lugar a que el precepto incurra en inconstitucionalidad [STC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 4 b)]. Corresponde entonces, en el presente caso, excluir la interpretación de que la disposición adicional primera, apartado tercero, párrafo tercero, de la Ley 3/2015 regule la inscripción registral como presupuesto o título habilitante del ejercicio de la actividad inmobiliaria en el País Vasco.

El recurso impugna igualmente las condiciones que la disposición adicional primera, apartado tercero, párrafo tercero, impone para efectuar la inscripción registral: «establecimiento abierto al público» o «dirección física en el caso de prestación de

servicios por vía electrónica o telemática», «capacitación profesional», «constitución de garantías para responder por las cantidades recibidas a cuenta en el ejercicio de su actividad» y «contratación de un seguro de responsabilidad civil con vigencia permanente y retroactividad suficiente que permita responder de la actividad mediadora».

Conforme al artículo 5.2 de la Ley 20/2013, las Comunidades Autónomas, en el marco de sus competencias, pueden establecer «cualquier límite» al «acceso a una actividad económica o su ejercicio» en «salvavarda de alguna razón imperiosa de interés general», como la protección de los consumidores, siempre que sea «proporcionado» y «no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador». La Ley 20/2013 no prohíbe pues requisitos de establecimiento físico, titulación, garantías o seguros de responsabilidad; impone que sean adecuados, necesarios y proporcionados. Solo el artículo 3 b) de la Ley 10/2003 prohíbe terminantemente uno de estos requisitos (exigencia de titulación) en relación con los agentes inmobiliarios.

Afirmado el carácter voluntario de la inscripción registral, de acuerdo con la interpretación expuesta, no hay vulneración posible de la exigencia de proporcionalidad del artículo 5.2 de la Ley 20/2013, ni de la prohibición de requisitos de titulación del artículo 3 b) de la Ley 10/2003. Al igual que las regulaciones de otras Comunidades Autónomas, la disposición controvertida establece, sin imponerlas, condiciones a la inscripción registral para estimular la profesionalización. Son requisitos que el agente inmobiliario debe cumplir para inscribirse en el registro y obtener con ello beneficios en términos de publicidad y prestigio profesional, pero no límites que haya de observar para desarrollar su actividad profesional ni, por tanto, restricciones a la libertad económica sujetas en cuanto tales al principio de proporcionalidad (art. 5.2 de la Ley 20/2013). El requisito de la capacitación profesional constituye así un presupuesto de la voluntaria inscripción registral, pero no del ejercicio en sí de la actividad de intermediación inmobiliaria. No entra en contradicción pues con la legislación básica que atribuye a «toda persona física o jurídica» el derecho de ofrecer estos servicios profesionales «sin necesidad de estar en posesión de título alguno» [art. 3 b) de la Ley 10/2003].

En consecuencia, procede declarar que la disposición adicional primera, apartado tercero, párrafo tercero, de la Ley 3/2015, interpretada en los términos expuestos, no es inconstitucional. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

d) Por último, la disposición adicional primera, apartado tercero, párrafos segundo y cuarto, de la Ley vasca 3/2015 se refiere a la «necesidad de suscribir una nota de encargo entre el profesional y el usuario del servicio», así como a la creación de un «distintivo», que «deberá figurar en el papel comercial y en la publicidad de los agentes» y una «placa de formato», que «tendrá que ser colocada en lugar visible para el público en cada uno de los locales del agente inmobiliario o agencia inscrita».

La demanda centra su atención en la inscripción registral y en la capacitación profesional requerida para efectuarla, sin referirse específicamente a las exigencias previstas en los párrafos segundo y cuarto de la disposición controvertida. Nada ha razonado sobre si la exigencia de una nota de encargo, un distintivo y una placa de formato incumplen el artículo 5.2 de la Ley 20/2013 por inadecuadas, innecesarias o desproporcionadas. La denuncia de una invasión competencial como esta —fundada en la eventual contradicción entre la regulación autonómica de límites a la libertad económica y la exigencia básica de proporcionalidad—, ha de ir acompañada de un juicio ponderativo específico —ilustrado, en la medida de lo posible, con datos y análisis económicos rigurosos— sobre la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la restricción impugnada.

En suma, el Abogado del Estado no ha razonado suficientemente la impugnación de la disposición adicional primera, apartado tercero, párrafos segundo y cuarto, de la Ley 3/2015. Procede pues desestimarla por falta de argumentación (por todas, STC 86/2017, de 4 de julio, FJ 7).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 9.4, 74 y 75.3, así como el inciso «y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente» del artículo 6.1 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco.

2.º Declarar que la disposición adicional primera, apartado tercero, párrafo tercero, de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco no es inconstitucional interpretada en los términos del fundamento jurídico 7 c).

3.º Desestimar el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

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