

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24765 *Pleno. Sentencia 130/2024, de 22 de octubre de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 8118-2022. Interpuesto por el presidente del Gobierno de la Nación respecto del artículo 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, legislación procesal y bases de las obligaciones contractuales: extinción del proceso constitucional que tenía por objeto una norma autonómica anulada por la STC 120/2024.*

ECLI:ES:TC:2024:130

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 8118-2022, interpuesto por el presidente del Gobierno, contra el artículo 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado a los efectos previstos en el art. 88 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Han sido parte y han presentado alegaciones el Parlamento de Cataluña y la Generalitat de Cataluña. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este tribunal el 7 de diciembre de 2022, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, únicamente en lo referido a la redacción de la disposición adicional primera, apartado 1 c), que se añade a la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética. La Ley fue publicada en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 8620, de 7 de marzo de 2022.

2. Resultan antecedentes relevantes a los efectos de la admisión a trámite y resolución del presente recurso de inconstitucionalidad, los que a continuación se exponen sucintamente:

a) El recurso de inconstitucionalidad se ha formalizado tras agotar el cauce de resolución de conflictos previsto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

b) La comisión de seguimiento de disposiciones y actos de las comunidades autónomas examinó, en su reunión de 24 de marzo de 2022, la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, apreciando la existencia de motivos de inconstitucionalidad.

c) La subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado se reunió el 6 de junio de 2022, al amparo de lo previsto en el art. 33.2 a) LOTIC, y acordó el inicio de negociaciones para resolver las discrepancias competenciales suscitadas en relación con los artículos 1, 2, 3, 6, 9, 11, 12 y 15 y la disposición transitoria de la Ley 1/2022, de 3 de marzo [art. 33.2 b) LOTIC]. Asimismo, decidió comunicar dicho acuerdo al Tribunal Constitucional a los efectos previstos en el artículo 33.2 LOTIC, así como insertarlo en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya». La publicación tuvo lugar en el «BOE» núm. 157, de 1 de julio de 2022, y en el «DOGC» núm. 8700, de 1 de julio de 2022 [art. 33.2 c) LOTIC].

d) La Comisión Bilateral alcanzó un acuerdo para resolver extrajudicialmente el conflicto planteado.

e) El 1 de diciembre de 2022, la comisión permanente del Consejo de Estado emitió el dictamen núm. 1854/2022, sobre la interposición del presente recurso, concluyendo que existen motivos para la interposición del recurso de inconstitucionalidad respecto al art. 12 en cuanto al apartado 1 c) de la disposición adicional primera, que introduce en la Ley 24/2015.

3. Los motivos fundamentales de la impugnación del art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022 son dos, según el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad: (i) en su vertiente procesal, el precepto menoscaba la legislación procesal del Estado ex art. 149.1.6 CE y vulnera el art. 24.1 CE al obstaculizar el acceso a la tutela judicial efectiva por imponer el ofrecimiento de un alquiler social previo a la interposición de una acción judicial; (ii) en su contenido sustantivo, el precepto establece una obligación de ofrecimiento de alquiler social con vistas a la legalización de la situación de las personas que, en determinadas condiciones, no dispongan de título jurídico que habilite la ocupación de la vivienda, vulnerando el art. 149.1, apartados 1 y 8 CE, en relación con el art. 33 CE.

A) En primer término, la demanda expone los principales hitos legislativos relacionados con la disposición impugnada en este procedimiento, refiriéndose:

(i) A la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, cuyo art. 5, apartados 2 y 3, impuso a los grandes tenedores de viviendas la obligación de formular una propuesta de alquiler social a sus ocupantes antes de la presentación de demandas de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de alquiler. El presidente del Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 24/2015, entre ellos el art. 5. De dicho recurso se desistió parcialmente a resultas del acuerdo alcanzado en la comisión bilateral Generalitat-Estado. Así se hace constar en los antecedentes de la STC 13/2019, de 31 de enero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad en relación con los preceptos sobre los que no se proyectaba el desistimiento. No obstante lo anterior, con ocasión del recurso interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 1 y 6 a 18, las disposiciones adicionales primera a cuarta, la disposición transitoria primera y la

disposición final cuarta, letra b), de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, la STC 57/2022, de 7 de abril, declaró la inconstitucionalidad del art. 5.3 de la Ley 24/2015, por entender que se trata de una norma procesal que invade la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.6 CE. Por su parte, el art. 5.2 de la Ley 24/2015, al que se refiere la disposición objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, permaneció incólume.

(ii) Al Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, cuyo art. 5.7 introdujo en la Ley 24/2015 dos nuevos supuestos en los que los grandes tenedores de viviendas estaban obligados a formular una propuesta de alquiler social a los ocupantes (desahucio por vencimiento de la duración del título jurídico y desahucio por falta del título jurídico habilitante de la ocupación). La STC 16/2021, de 28 de enero, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad planteado por ochenta y seis diputados del Grupo Parlamentario Popular, declaró la inconstitucionalidad, entre otros preceptos, del referido art. 5.7, ya que afectaba al derecho fundamental de propiedad, con lo que vulneraba los límites materiales impuestos a la figura del decreto-ley [arts. 86.1 CE y 64.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)]. En el mismo sentido se manifiesta el dictamen del Consejo de Estado núm. 822/2020, de 28 de enero. Entiende el recurrente que, puesto que la declaración de inconstitucionalidad del art. 5.7 del Decreto-ley 17/2019 se produjo exclusivamente por el uso indebido de la figura del decreto-ley, el art. 12 de la Ley 1/2022 ha vuelto a incorporar una nueva disposición adicional primera en la Ley 24/2015 de tenor sustancialmente idéntico a la que fue declarada inconstitucional.

(iii) Al Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la COVID-19, que introdujo un nuevo apartado 1 *bis*, en la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, obligando a interrumpir los procedimientos iniciados en que no se hubiera acreditado la formulación de la oferta de alquiler social. La STC 28/2022, de 24 de febrero, en línea con el dictamen núm. 515/2021 del Consejo de Estado, lo declaró inconstitucional por establecer una norma procesal que se dirige a los jueces, vulnerando la competencia exclusiva estatal sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE).

B) Expuesto el escenario normativo y jurisprudencial previo, los argumentos que sustentan los motivos de constitucionalidad alegados son, en síntesis, los siguientes:

a) Respecto de la vulneración de la competencia en materia procesal del Estado (art. 149.1.6 CE), la parte recurrente alega que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, las comunidades autónomas no pueden incluir en su ordenamiento disposiciones de carácter procesal no vinculadas a su Derecho sustantivo. En este sentido, cita la STC 28/2022, de 24 de febrero, referida al Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, y las SSTC 13/2019, de 31 de enero, y 21/2012, de 16 de febrero. De acuerdo con dicha jurisprudencia se deduciría la inconstitucionalidad del inciso «antes de interponer determinadas demandas judiciales se hace extensiva, en los mismos términos, a cualquier acción ejecutiva derivada de la reclamación de una deuda hipotecaria y a las demandas de desahucio» [disposición adicional primera, apartado primero, de la Ley 24/2015] porque invade las competencias del Estado en materia procesal, al establecer la obligación de ofrecer alquiler social como presupuesto para la interposición de una acción judicial sin la cobertura de las necesarias especialidades autonómicas que permitirían los arts. 149.1.6 CE y 130 EAC.

b) El segundo motivo de inconstitucionalidad denuncia la vulneración del art. 24.1 CE porque, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no entra dentro de lo razonable ni proporcionado que el previo ofrecimiento de un alquiler social pueda constituir un requisito de procedibilidad de las acciones judiciales, a lo que se suma que el incumplimiento de esta obligación se tipifica en la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, como una infracción administrativa grave, con sanciones de multa entre 9001 y 90 000 €, con independencia de las posibles multas coercitivas dirigidas al cumplimiento de lo ordenado. Así se

desprende de lo manifestado por el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, en su dictamen núm. 2/2020, de 7 de febrero, y de lo expuesto por el Consejo de Estado en el dictamen previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad. En suma, el precepto impugnado vulnera el art. 24.1 CE por obstaculizar el acceso a la jurisdicción imponiendo la obligación del ofrecimiento de un alquiler social, con la consecuencia sancionadora que su incumplimiento conlleva, resultando esto irrazonable y desproporcionado por cuanto el propietario ha de disponer de su derecho a acudir a los tribunales de justicia para emprender las acciones civiles que estime necesarias.

c) El último argumento, relativo a la vulneración del art. 33.1 CE y de la competencia del Estado en materia civil ex art. 149.1.8 CE, en relación con el art. 149.1.1 CE y el art. 33 CE, sostiene que la exigencia contenida en la norma impugnada afecta a las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la propiedad, así como a la competencia estatal en materia de legislación civil. Señala que con la obligación de ofrecer un alquiler social se produce una asimilación de las personas en riesgo de exclusión residencial con los ocupantes de vivienda sin título legítimo, llevando aparejado el incumplimiento de dicha obligación su tipificación como infracción grave con importantes sanciones. Con cita de la doctrina establecida en la STC 37/1987, de 26 de marzo, indica que, a pesar de que la función social puede justificar la adopción de medidas restrictivas o privativas del derecho de propiedad, ello no puede legitimar la ocupación de vivienda ajena al margen de los procedimientos establecidos en las leyes en perjuicio de sus legítimos propietarios, tal y como se ha argumentado en el dictamen del Consejo de Estado núm. 822/2020, de 28 de enero de 2021, que se adjunta con el recurso. Además, las ocupaciones de viviendas sin título legal tampoco gozan de protección a la luz de los textos internacionales de protección de los derechos humanos, en especial del art. 25.1 de la Declaración universal de los derechos humanos y del art. 11.1 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Obligar a un propietario a proporcionar un alquiler social a quien ocupa ilegítimamente su vivienda, equiparándolo así a otros supuestos legalmente establecidos, resulta inconstitucional. La ocupación ilegal no puede generar un título de acceso a la posesión de la vivienda donde nunca hubo ninguno, ni encontrar amparo en el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna del art. 47 CE, que debe garantizarse por otras políticas públicas.

Por otra parte, el ofrecimiento de alquiler social obligatorio a quien ocupó una vivienda sin título legítimo es materia propia de la legislación civil, competencia cuya titularidad corresponde al Estado según el art. 149.1.8 CE, sin que se aprecie en el caso una competencia derivada del Derecho foral. El precepto impugnado entra en contradicción, asimismo, con el deber del Estado de garantizar las condiciones básicas para ejercer el derecho de propiedad ex art. 149.1.1 CE en relación con el art. 33 CE, sin que la competencia autonómica sobre Derecho civil se oponga a esta conclusión. El recurso apoya esta aseveración en el dictamen 976/2017, de 16 de noviembre, del Consejo de Estado, e indica que frente a ello no cabe acudir al título competencial de la comunidad autónoma en materia de vivienda, porque la norma, materialmente considerada, corresponde al orden jurídico civil por cuanto regula el contenido de un derecho patrimonial de orden privado con la abstracción propia de este ámbito del ordenamiento. Por tanto, la regulación choca con la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil del art. 149.1.8 CE, pues la innovación en el contenido del derecho de propiedad que pueda suponer la creación de deberes a cargo de su titular, en consideración a la función social que atribuye el ordenamiento a tal derecho (art. 33.2 CE) corresponde al Estado y debe producirse con respeto al principio de igualdad entre todos los españoles. En atención a todo ello, cabe entender que no resulta constitucionalmente admisible que una comunidad autónoma pueda, en ejercicio de una competencia sectorial, determinar el concreto alcance del derecho de propiedad de determinados bienes, alterando con ello el contenido esencial que le resulta propio y que compete definir en exclusiva al Estado.

4. Por providencia de 24 de enero de 2023, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno en relación con el art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, así como al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

5. Mediante escrito registrado el día 2 de febrero de 2023, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara, por la que se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal el día 7 de febrero de 2023.

6. La letrada del Parlamento de Cataluña solicita se la tenga por personada en el procedimiento, en nombre y representación de la Cámara, mediante escrito presentado el día 8 de febrero de 2023. El escrito da cuenta de la decisión de la mesa del Parlamento, adoptada el día 7 de febrero, solicitando una prórroga del plazo inicialmente conferido para la formulación de alegaciones. Mediante diligencia de ordenación fechada el 9 de febrero de 2023, se tiene por personada a esta parte y se le concede una prórroga de ocho días respecto del plazo concedido en la providencia de 24 de enero para la presentación de alegaciones. El nuevo plazo comienza a contar desde el día siguiente a la expiración del plazo ordinario.

7. El 9 de febrero de 2023 se registra escrito de la Generalitat de Cataluña solicitando que se la tenga por personada y se le conceda una prórroga del plazo inicialmente conferido para la formulación de alegaciones. Por diligencia de ordenación de 10 de febrero de 2023, se tiene por personada a la Generalitat de Cataluña, concediéndose una prórroga de ocho días respecto del plazo concedido en la providencia de 24 de enero para la presentación de alegaciones, a contar desde el día siguiente a la expiración del plazo ordinario.

8. La abogada de la Generalitat cumplimentó el trámite de alegaciones mediante escrito registrado el día 6 de marzo de 2023, en el que interesa la desestimación del recurso interpuesto.

Tras exponer los antecedentes y marco jurídico en el que encuadra la Ley 1/2022, especificar que las modificaciones aprobadas por el art. 12 de esta última han ampliado el espectro de casos –entre los que figura el previsto en el apartado 1 c) de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015– a los que será de aplicación la propuesta de alquiler social sin cambiar la naturaleza jurídica de esta figura administrativa y citar las SSTC 16/2018, de 22 de febrero; 21/2019, de 14 de febrero; 16/2021, de 28 de enero; 28/2022, de 24 de febrero, y 57/2022, de 7 de abril, el escrito de alegaciones expone los argumentos contrarios a la estimación del recurso. Estos argumentos se sintetizan como sigue:

a) El art. 137 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso la planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial. El desarrollo de esta competencia tiene por finalidad garantizar el derecho de los ciudadanos de Cataluña a disfrutar de una vivienda digna, reconocido en los arts. 47 CE y 26 y 47 EAC y en la doctrina constitucional. Tras exponer algunas nociones básicas sobre el derecho a la vivienda, su naturaleza, su sistema de garantías y la conexión con derechos fundamentales de los recogidos en la sección primera del capítulo II del título I de la Constitución, la abogada de la Generalitat establece que la

disposición impugnada, por su objeto y finalidad y por su incardinación en la Ley 24/2015, se encuadra en la materia de vivienda y ha sido aprobada por el Parlamento de Cataluña al amparo del art. 137 EAC.

b) El alcance del título competencial que el art. 149.1.1 CE reserva al Estado no limita la competencia de la comunidad autónoma para regular, como hace la norma impugnada, el derecho a la vivienda. Acudiendo a la jurisprudencia contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, esta parte sostiene *mutatis mutandis* que bajo el art. 149.1.1 CE pueden encontrar cobijo manifestaciones elementales de la regulación de la función social de la propiedad urbana, pero sin menoscabo de la competencia de la comunidad autónoma para dictar normas relativas a la materia de vivienda. A mayor abundamiento, esta parte alega que en materia de vivienda el Estado no ha dictado, al momento de interponerse el recurso, ninguna ley con carácter general al amparo del art. 149.1.1 CE. Se cita asimismo el FJ 8 de la STC 16/2018, de 22 de febrero, que analiza la constitucionalidad de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, y que destaca que, en tanto que no se haya aprobado la legislación estatal al amparo del art. 149.1.1 CE, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que este precepto se limita a contener una habilitación para que el Estado condicione, mediante el establecimiento de unas «condiciones básicas» uniformes [...] esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales» (SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9, y 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7), lo que convierte el enjuiciamiento de una ley autonómica a la luz del art. 149.1.1 CE en un análisis de constitucionalidad mediata (STC 94/2014, de 12 de junio), que comienza con la identificación de la ley estatal que, dictada en ejercicio de la competencia atribuida por el art. 149.1.1 CE, va a operar como parámetro de constitucionalidad.

c) También descarta la abogada de la Generalitat la lesión del art. 149.1.8 CE, en relación con el art. 33 CE. Según la doctrina constitucional (con cita de las SSTC 37/1987 y 16/2018), la regulación de la dimensión institucional del derecho de propiedad privada, dado que no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que la justifican, incumbe al titular de la competencia sectorial para tutelar tales intereses y no al que lo es en materia de legislación civil ex art. 149.1.8 CE. En este caso el legislador competente es el legislador catalán, de acuerdo con el artículo 137 EAC, porque ostenta la protección de los intereses colectivos en materia de vivienda, según el esquema constitucional y estatutario de reparto de competencias.

d) La regulación vigente del alquiler social no vulnera el artículo 149.1.6 CE, puesto que no prevé el requisito de acreditar, junto con la demanda de desahucio, el cumplimiento de la obligación de formular la propuesta de alquiler social. Siguiendo los dictados de las SSTC 28/2022 y 57/2022, y el acuerdo interpretativo de 2 de diciembre de 2022 adoptado por la subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la comisión bilateral Generalitat-Estado, hay que entender que la falta de ofrecimiento del alquiler social no puede condicionar el planteamiento de la correspondiente acción judicial, limitándose el precepto impugnado a establecer la suspensión del procedimiento de desahucio y los lanzamientos a falta de alternativa habitacional. Se regula, por tanto, un mecanismo sustantivo de protección de situaciones de especial necesidad, vinculado a las actuaciones que debe desplegar la administración para ofrecer una alternativa habitacional a través de alguno de los instrumentos previstos en la ley autonómica, todo ello con base en las competencias autonómicas en materia de vivienda [con cita de las SSTC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5 b), y 5/2019, de 17 de enero, FJ 4].

Así, la aplicación de la norma impugnada debería comportar la suspensión de lanzamientos y desahucios hasta que el demandante manifieste si ha formulado la propuesta de alquiler social. Todo ello sin perjuicio de que, una vez despejada la duda de si se ha formulado la propuesta de alquiler social, pueda proseguir el procedimiento judicial que se va a iniciar o que ya estaba iniciado. Entiende esta parte que la ejecutividad de la sentencia no es cuestionada por la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, sino

que solamente se dilata por un breve lapso temporal y con el objetivo de articular la necesaria coordinación con los servicios sociales. Por tanto, tampoco se ven afectados elementos estructurales del proceso. Por otro lado, la denuncia de la infracción del artículo 24 CE, por el posible efecto disuasorio que puedan provocar las multas que deriven de resoluciones que declaran la comisión de faltas graves, previstas en los apartados i) y j) del artículo 124.2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007 debe decaer, en la medida que la imposición de multas se sustenta en preceptos que no pueden ser objeto de este recurso, por cuanto no han sido impugnados por la parte recurrente.

e) La obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social a determinados ocupantes sin título es una medida que tiene un efecto limitado en el tiempo, se adopta de forma ponderada con los intereses en conflicto y se pretende proteger a personas incursas en una situación de vulnerabilidad y emergencia habitacional. Ello es congruente con la STC 9/2023, de 22 de febrero. Al definir los objetivos de esta figura y establecer la obligación de los grandes tenedores de vivienda de formular la propuesta de alquiler social a favor de ocupantes sin título, el legislador catalán ha ponderado la situación de cada una de las partes concernidas. Se ha articulado una regulación acorde con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por los que aboga el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en las observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, fechadas el 25 de abril de 2018. El Tribunal Constitucional ha validado la constitucionalidad del artículo 1 *bis* del Real Decreto-ley 11/2020, cuyo contenido es coincidente con el cuestionado en este proceso, argumentando que se trata de una medida que responde a una finalidad de interés social –la protección de las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis generada por el COVID-19–, que incide de forma mínima y temporal sobre el derecho de propiedad. Entiende esta parte que esta doctrina es aplicable a la hora de enjuiciar la letra c) del apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, en la versión otorgada por la Ley 1/2022.

9. El escrito de alegaciones presentado por la letrada del Parlamento de Cataluña el día 7 de marzo de 2023 interesa la desestimación del recurso interpuesto. Tras relatar el contenido y finalidad de la norma impugnada, el escrito de alegaciones desarrolla los siguientes argumentos en contra de los esgrimidos en la demanda que incoa el recurso de inconstitucionalidad:

a) El apartado 1 c) de la disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, añadida por el art. 12 de la Ley 1/2022 no invade el título competencial estatal ex art. 149.1.6 CE, puesto que es el art. 5.2 de la Ley 24/2015 el precepto que establece en qué momento debe realizarse la oferta de alquiler social, mientras que el impugnado art. 12 se limita a ampliar la obligación de ofrecimiento de un contrato de alquiler social a los grandes tenedores. Además, la calificación de la exigencia de ofrecer un alquiler social como presupuesto procesal realizada por el recurrente es errónea, pues se trata de una carga que puede recaer sobre una parte antes del inicio del proceso y que puede llegar a considerarse como elemento del objeto del litigio o como obligación administrativa vinculada a la posición de una de las partes. En coherencia con este planteamiento, el incumplimiento de esta carga se tipifica como infracción administrativa en el artículo 124.2 i) y j) de la Ley 18/2007, lo cual sería incompatible con su configuración como un requisito procesal. Por lo tanto, la regulación impugnada no pertenece al ámbito material de legislación procesal, sino que se establece en virtud de la competencia autonómica sobre vivienda, como se pone de manifiesto en la relación entre las normas dictadas en dicho ejercicio competencial, en especial de acuerdo con la regulación establecida en las leyes 18/2007 y 24/2015.

El acuerdo interpretativo de 2 de diciembre de 2022, de la subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, establece, respecto del art. 12 de la Ley impugnada, que la interpretación de las SSTC 28/2022 y 57/2022 supone que la falta de ofrecimiento de alquiler social no puede condicionar el

planteamiento de la correspondiente acción judicial y, en este sentido, el art. 12 no vulneraría la competencia del Estado en materia procesal que le reconoce el art. 149.1.6 CE.

b) La disposición impugnada no vulnera el art. 24.1 CE porque, si bien pudiera admitirse una limitación del derecho a la acción jurisdiccional, lo cierto es que el legislador ha tenido en cuenta el conflicto entre varios derechos, considerando la necesidad de limitar el derecho de propiedad con la función social de la vivienda y el derecho de acceso a la jurisdicción con el ejercicio del derecho a la intimidad familiar y al disfrute del propio hogar en el sentido que se deriva del art. 8 del Convenio europeo de derechos humanos (CEDH). Tras exponer la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto de este derecho, la letrada del Parlamento sostiene que el legislador autonómico ha formulado el apartado 1 c) impugnado teniendo en cuenta que este precepto es necesario para evitar que quienes residen de forma continua y pacífica en una vivienda y que están en una situación de ocupación por el contexto de exclusión residencial en que se encuentran, pierdan su hogar, de modo que el precepto impugnado les protege de otras vulneraciones de derechos a las que muy probablemente se verían abocados como consecuencia de la pérdida de ese hogar. Por su parte, los grandes tenedores de vivienda que deben ofrecer el alquiler social, en los supuestos tasados del precepto impugnado, verán afectados sus derechos en menor medida por lo que el balance entre el art. 24.1 CE y el art. 8 CEDH ha sido formulado de forma razonable y necesaria.

Tampoco la sanción aparejada a la falta de ofrecimiento de un alquiler social cuando se ha interpuesto una demanda es un elemento distorsionador del acceso a la jurisdicción, sino una medida para asegurar el cumplimiento de la norma.

c) El precepto impugnado no invade el título competencial estatal ex art. 149.1.1 CE en relación con el art. 33 CE. Tras establecer el contenido de este título competencial (con cita de las SSTC 61/1997 y 173/1998, entre otras), la letrada del Parlamento argumenta que las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1 CE no impiden que la comunidad autónoma regule los ámbitos materiales sobre los que tiene competencia legislativa, como por ejemplo la vivienda, materia esta intrínsecamente vinculada al derecho de propiedad. De la introducción de límites al derecho de propiedad, vinculados a la definición de la función social de la vivienda, no se sigue necesariamente una vulneración del derecho a la propiedad privada, porque el art. 33 CE no consagra este derecho como ilimitado. En el caso de la norma impugnada, esta supone el ejercicio de una competencia constitucional y estatutariamente atribuida a la Generalitat, que posee capacidad para determinar la función social de la vivienda.

d) Tampoco existe limitación inconstitucional de la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.8 CE en relación con el art. 33 CE. En el mismo sentido argumentado respecto de la ausencia de lesión del art. 24.1 CE, esta parte sostiene que estamos ante una medida de carácter tuitivo, establecida para garantizar el derecho a la vivienda, que justificaría la imposición al propietario de una carga limitativa de sus facultades de dominio en base a la función social que debe cumplir la propiedad en este caso. Por tanto, el precepto impugnado no vacía de contenido el derecho de propiedad, no pudiendo entender que infringe el art. 33 CE o el art. 149.1.8 CE, porque la incidencia sobre el derecho de propiedad, constitucionalmente admisible, permite acudir a instrumentos de derecho privado para imponer cargas sobre aquel. En suma, esta parte entiende que la disposición adicional primera, apartado 1 c), impugnada, no regula el derecho de propiedad, sino la vivienda y las políticas de vivienda, incidiendo de forma selecta, temporal y muy limitada en las facultades de algunos concretos propietarios de viviendas. A la vista del contenido y la finalidad de la regulación impugnada, es razonable entender que esta presenta una conexión más estrecha con la materia relativa a «la planificación [y] la ordenación [...] de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial» [art. 137.1 a) EAC] que con la de «legislación civil» (art. 149.1.8 CE) pues está destinada a remediar una situación de emergencia habitacional, cuestión que es propia de la materia «vivienda» y no responde a la ordenación general en materia de Derecho civil.

10. Por providencia de 22 de octubre de 2024, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno respecto del art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, únicamente en cuanto a la disposición adicional primera, apartado 1 c), que se añade a la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

El precepto impugnado establece lo siguiente:

«Artículo 12. Adición de una disposición adicional a la Ley 24/2015.

Se añade una disposición adicional, la primera, a la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, con el siguiente texto:

“Primera. Ofrecimiento de propuesta de alquiler social.

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

[...]

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

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

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

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

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

Como se ha expuesto en los antecedentes, la Abogacía del Estado denuncia que el apartado 1 c) de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, en la redacción que le da el art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, impone la obligación de ofrecer un alquiler social en los casos de ocupación de la vivienda sin título habilitante, con carácter previo a la interposición de una demanda judicial, y entiende que esta obligación vulnera la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), el art. 24.1 CE y los arts. 33.1 CE, 149.1.8 CE y 149.1.1 CE, en relación con el art. 33 CE. La abogada de la Generalitat ha negado las vulneraciones denunciadas, así como lo ha hecho la letrada del Parlamento de Cataluña, argumentando que la norma impugnada tiene cobertura en el legítimo ejercicio de las competencias autonómicas en materia de vivienda ex art. 137 EAC.

2. Teniendo en cuenta que el precepto cuestionado ha sido también objeto de los recursos de inconstitucionalidad núms. 3955-2022 y 4038-2022, y que el primero de ambos ha sido resuelto por la STC 120/2024, de 8 de octubre, hemos de examinar ante

todo la incidencia que, sobre el objeto de este proceso constitucional, pueda tener ese pronunciamiento.

Acudiendo a la jurisprudencia contenida en las previas SSTC 28/2022, de 24 de febrero, FJ 5, y 57/2022, de 7 de abril, FJ 5 a), la STC 120/2024, en su FJ 5 B) afirma que lo que establece el precepto enjuiciado es un requisito que condiciona el acceso al proceso de manera indudable y más rigurosa que la normativa estatal. Y que, en atención a la doctrina constitucional precedente, relativa a la previsión del inciso final del art. 149.1.6 CE, que limita el alcance de la competencia autonómica en materia procesal, asignándole un carácter restrictivo, en cuanto podría vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, es necesario estimar la queja articulada en aquel recurso de inconstitucionalidad respecto, entre otros, a los apartados 1 y 2 de la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, en la redacción dada por el art. 12 de la Ley 1/2022, declarándolos inconstitucionales y nulos por infringir el art. 149.1.6 CE.

Por tanto, ha sido declarado inconstitucional y nulo todo el apartado 1 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, en el que se integra el subapartado c), al que se circunscribía el presente recurso de inconstitucionalidad. De acuerdo con ello y conforme a nuestra doctrina (al respecto, STC 259/2007, de 19 de diciembre, FJ 2, y las allí citadas) ha desaparecido de forma sobrevenida el objeto de este proceso constitucional.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido declarar la extinción del recurso, por desaparición sobrevenida de su objeto, respecto del apartado 1 c) de la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, en la redacción que le da el art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo.

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

Dada en Madrid, a veintidós de octubre de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.