

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia núm. 25/2025, de 29 de enero de 2025

Pleno

Recurso de inconstitucionalidad núm. 4038-2022

(BOE de 28 de febrero de 2025)

SUMARIO:**Inconstitucionalidad de un inciso del artículo 15.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022.**

El recurso cuestiona el inciso «y de que, de conformidad con el artículo 49.3 del texto refundido de la Ley del suelo y de rehabilitación urbana, el contenido del derecho de propiedad **se reduce en un 50 por 100** de su valor, cuya diferencia corresponde a la administración expropiante» del artículo 15.4 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.

El precepto impugnado establece una **regla especial de valoración aplicable en el procedimiento de expropiación forzosa** por incumplimiento de la función social de la vivienda (o «expropiación-sanción» como se denomina por la doctrina a esta institución), en virtud de la cual, en estos casos, el valor de la propiedad se reduce en un 50 por 100.

El título competencial del art. 149.1.18 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación de expropiación forzosa, comprende también la **competencia estatal para la determinación del justiprecio** en cualquier tipo de expropiación. El constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria –incluso en sus diversas variantes, pues tampoco es hoy la expropiación forzosa una institución unitaria– en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica. En tanto que institución de garantía de los intereses económicos privados, la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquel y al pago de este. Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio.

La reducción del 50 por 100 contemplada en el art. 49.3 TRLSRU, al que hace referencia el inciso controvertido, es una regla especial que no está prevista en la legislación estatal para cualquier supuesto de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o expropiación-sanción, sino solamente para un caso particular, que es el incumplimiento de los deberes establecidos en el TRLSRU y, muy singularmente, el incumplimiento de los deberes urbanísticos vinculados a la ejecución del planeamiento. En consecuencia, procede **declarar**

inconstitucional y nulo, por infringir el orden constitucional de distribución de competencias, el inciso impugnado.

En la medida en que el art. 124.2 j) de la Ley 18/2007 pueda sancionar, como infracción administrativa grave, lo que constituye el incumplimiento de un requisito de procedibilidad para el ejercicio de acciones, estaría invadiendo la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE). En consecuencia, en orden a evitar que la aplicación del precepto impugnado pueda dar lugar a posibles interpretaciones del precepto contrarias al orden constitucional de distribución de competencias, y existiendo, al menos, una interpretación acorde con el texto constitucional, **el art. 124.2 j) de la Ley 18/2007, en la redacción dada por el art. 6.2 de la Ley 1/2022, no es inconstitucional si se interpreta** en el sentido de que solo es sancionable el incumplimiento de los requisitos que debe cumplir la propuesta obligatoria de alquiler social, en aquellos casos en los que la misma no constituya una condición de acceso al proceso judicial.

Votos particulares.

PONENTE: D.^a Laura Díez Bueso

ECLI:ES:TC:2025:25

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. 4038-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, contra los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6.2, 7, 10, 11, 12 y 15 y la disposición transitoria 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, el Senado y el Gobierno de la Nación. Han formulado alegaciones la Generalitat y el Parlamento de Cataluña. Ha sido ponente la magistrada doña Laura Díez Bueso.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito que tuvo entrada en el registro general de este tribunal el 7 de junio de 2022, el procurador de los tribunales don Antonio Ortega Fuentes, actuando en nombre de don Santiago Abascal Conde y de otros cincuenta y un diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, interpuso, con la firma como comisionado de don Juan José Aizcorbe Torra, recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6.2, 7 —en cuanto da nueva redacción al art. 7.1 c) de la Ley 24/2015—, 10, 11, 12 y 15 y la disposición transitoria 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.

Después de exponer unas consideraciones previas sobre el objeto del recurso de inconstitucionalidad y transcribir los preceptos impugnados, la demanda expone los motivos de impugnación en los que se fundamenta y que, sintéticamente, son los siguientes.

A) Flagrante desobediencia del legislador catalán a las SSTC 16/2021, de 28 de enero, y 28/2022, de 24 de febrero, que declaran inconstitucionales preceptos idénticos a los aquí impugnados. Señalan los demandantes que todos los poderes públicos, y también los órganos legislativos, están obligados a respetar y actuar conforme a la Constitución y a la doctrina del Tribunal Constitucional, sin que pueda consentirse que actúen en contraposición a ella, promulgando legislación que altere el orden constitucional y estatutario de competencias y provoque diferencias de trato entre los españoles lesionando derechos fundamentales de los ciudadanos.

El recurso destaca que el propio preámbulo de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022 (en adelante, Ley 1/2022) reconoce que se recuperan los preceptos del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019 (en adelante, Decreto-ley 17/2019) declarados inconstitucionales por la STC 16/2021. Al decir de la demanda, si bien la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos del Decreto-ley /2019 que contiene la STC 16/2021, FJ 5, se basa en la afectación del derecho de propiedad (art. 33 CE) en forma contraria a los arts. 86.1 CE y 64.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC), es decir, por infracción de los límites materiales que el decreto-ley ha de respetar, los argumentos que utilizó el tribunal en dicha sentencia evidenciaban la infracción constitucional en que incurren los preceptos aquí recurridos, en cuanto que trasgreden el contenido esencial del derecho de propiedad y quebrantan la distribución competencial y estatutariamente establecida.

Por su parte, alega que la STC 28/2022 declaró inconstitucionales y nulos los apartados 1, 2 y 3 del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la covid-19, por invadir la competencia del estado sobre legislación procesal (art. 149.1.16 CE), en un razonamiento que es extrapolable a 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 adelante, Ley 24/2015), aquí impugnada.

B) Vulneración de los límites de los límites en relación con el derecho de propiedad (art. 53.1 CE). La demanda señala que, conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional, las injerencias en el derecho de propiedad deben cumplir tres requisitos: previsión legal (con los necesarios requisitos de calidad de la ley, es decir, accesibilidad, precisión y previsibilidad en su aplicación), finalidad legítima y existencia de un justo equilibrio.

A juicio de los recurrentes, lo más grave de la regulación introducida por la Ley 1/2022 es que somete toda la propiedad privada sobre la vivienda en Cataluña «al régimen específico propio de una tipología de vivienda: la de protección pública u oficial». Esto supone «publicar» por vía normativa la totalidad de la propiedad privada inmobiliaria, como si esta hubiera sido adquirida «en el marco de una política social» y no mediante el exclusivo esfuerzo patrimonial del particular afectado.

a) Si bien la ley cumple el requisito de perseguir una finalidad legítima, como es atender al principio rector del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), los recurrentes estiman que no se cumplen los requisitos de previsibilidad y certeza de la ley, porque la regulación de los arts. 1.1 y 7 de la Ley 1/2022, que modifican los arts. 5.2 b) y 126.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda (en adelante, Ley 18/2007), introduce un factor de inseguridad jurídica difícilmente aceptable. Estos preceptos prescriben que la transmisión de la titularidad de la vivienda a una persona jurídica no altera la situación de eventual incumplimiento de la función social de la propiedad con lo que «introduce un elemento de inseguridad jurídica, en un sector tan relevante como el de la propiedad

inmobiliaria, difícilmente compatible con los requerimientos de calidad de la ley, exigibles de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos».

Estas previsiones también vulneran la competencia exclusiva estatal de ordenación de los registros públicos (art. 149.1.18 CE). Y, en fin, recuerdan los demandantes que estos arts. reproducen la redacción de los arts. 2.2 y 2.10 del Decreto-ley 17/2019, declarados inconstitucionales por la STC 16/2021.

b) De acuerdo con el art. 33.2 CE, la función social del derecho a la propiedad y a la herencia delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. Ahora bien, a juicio de los recurrentes, el contenido esencial del derecho de propiedad es el límite que no pueden traspasar ni el legislador estatal ni el autonómico, ni siquiera invocando las exigencias de la función social. Y este contenido esencial garantiza un espacio de utilidad meramente individual que permita que aquello que denominamos como propiedad privada siga siendo reconocible como tal.

Pues bien, según la demanda, la Ley 1/2022 concibe el derecho de propiedad privada sobre la vivienda como un derecho total y absolutamente subordinado al principio rector consagrado en el art. 47 CE. La regulación impugnada hace desaparecer el haz de facultades individuales del propietario y la propiedad de la vivienda queda completamente subordinada a la obligación de su ocupación, olvidando que la vivienda es un instrumento esencial del ahorro personal y familiar. Esta dimensión de la propiedad queda completamente cercenada por la regulación recurrida. Las medidas impugnadas suponen ignorar el contenido esencial del derecho de propiedad, en cuando implica imponer una carga desproporcionada al propietario ya sea esta persona física o jurídica.

Por esta razón resultan «palmariamente inconstitucionales» los siguientes preceptos de la Ley 1/2022, que además afirma que presentan idéntica redacción a los artículos del Decreto-ley 17/2019 declarados inconstitucionales por la STC 16/2021:

- 1.1 y 1.2, que coinciden con los arts. 2.2 y 2.3 del Decreto-ley 17/2019;
- 1.4 y 2 que presentan idéntica redacción a los apartados 4 y 7 del art. 2 del Decreto-ley 17/2019;
- 1.3, que reproduce el art. 4.2 del Decreto-ley 17/2019;
- 1.5, que reproduce la redacción del art. 2.5 del Decreto-ley 17/2019;
- 4, que recupera la redacción del art. 2.11 del Decreto-ley 17/2019;
- 5, cuyo contenido coincide con el art. 2.12 del Decreto-ley 17/2019;
- 6.2, idéntico al inconstitucional art. 4.5 del Decreto-ley 17/2019;
- 7, que rescata la redacción del art. 2.10 del Decreto-ley 17/2019;
- 10, que recupera la dicción del art. 5.5 del Decreto-ley 17/2019;
- 11 y 12, que recuperan la redacción de los apartados 6 y 7 del art. 5 del Decreto-ley 17/2019;
- 15.1, que reproduce la redacción del art. 6.3 del Decreto-ley 17/2019;
- y la disposición transitoria que recupera la redacción de la disposición transitoria primera del Decreto-ley 17/2019.

En definitiva, agrupándolos en bloques, la demanda estima que estos artículos vulneran el contenido esencial del derecho de propiedad: (i) por equiparar la propiedad privada con el régimen de las de protección oficial, considerando como único uso admisible el de la ocupación permanente (arts. 1.1, 1.2, 1.4, 2 y 15.1); (ii) por trasladar al propietario la obligación de ofrecer al arrendatario una propuesta de alquiler social, antes del ejercicio de acciones judiciales (arts. 1.3, 6.2, 11, 12 y disposición transitoria); y (iii) por sancionar el incumplimiento del único

uso que la Ley 1/2022 considera admisible con duras consecuencias (arts. 1.5, 4, 5, 6.2, 7 y 15.4).

c) Acto seguido, expone las razones por las que estima que estas injerencias sobre el derecho de propiedad no respetan el principio de proporcionalidad:

(i) Con cita de la STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 13, alegan que es dudoso que las injerencias en el derecho de propiedad inmobiliaria impuestas por la Ley 1/2022 sean adecuadas o idóneas para conseguir la finalidad de aumentar el parque de viviendas privadas en alquiler.

(ii) Las medidas impugnadas no superan el juicio de necesidad porque existen otras medidas más moderadas en la intromisión en el derecho de propiedad, pero con una superior eficacia para conseguir la finalidad perseguida. Aquí hace referencia a las medidas aprobadas por Real Decreto-Ley 7/2019, de 9 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, tales como la regulación de un recargo previsto para los inmuebles urbanos desocupados con carácter permanente, bonificaciones fiscales para inmuebles destinados al alquiler de vivienda con renta limitada y la mejora de la fiscalidad del arrendamiento de viviendas.

(iii) Finalmente, resulta absolutamente desproporcionado que la desocupación o «utilización anómala» de una vivienda de propiedad privada, en los términos de los nuevos arts. 5.2 b), d) y f), y 41.1 a) de la Ley 18/2007, pueda suponer para cualquier propietario privado el inicio de un expediente sancionador por infracción muy grave [art. 123.1 h) 18/2007] o grave [124.2 j) de la Ley 18/2007], la imposición de importantes multas coercitivas (art. 113.2 *bis* de la Ley 18/2007) e incluso la expropiación de la propiedad privada, con la previsión absolutamente vulneradora del art. 33 CE de que «el contenido del derecho de propiedad se reduce en un 50 por 100 de su valor, cuya diferencia corresponde a la administración expropiante» (art. 15.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial: en adelante, Ley 4/2016).

De este modo, desde esta perspectiva de la proporcionalidad, son inconstitucionales las potestades de carácter coactivo que desencadena la declaración de incumplimiento de la función social de la vivienda que pueden ser de tres tipos: (i) requerimientos para que se ocupe legal y efectivamente la vivienda con el fin de que constituya la residencia de personas (arts. 1.5, 3 y 4 de la Ley 1/2022), cuyo incumplimiento es constitutivo de infracción muy grave (art. 5 de la Ley 1/2022); (ii) la ejecución forzosa del requerimiento mediante multa coercitiva por un importe de 1000 euros por cada vivienda por lapsos de tiempo de un mes mientras permanezcan desocupados, con un importe máximo total del 50 por 100 del precio estimado de la vivienda (arts. 3 y 4 de la Ley 1/2022); y (iii) la expropiación de la vivienda (arts.1.4 y 5 de la Ley 1/2022) o la cesión obligatoria de uso por siete años (art. 10 de la Ley 1/2022).

C) Inconstitucionalidad de los preceptos impugnados por vulneración de los títulos competenciales que al Estado atribuyen los apartados 1, 6, 8 y 18 del art. 149.1 CE y por infracción de los derechos consagrados en los arts. 10, 14, 24, 33 y 139.1 CE.

a) La demanda comienza examinando la vulneración del art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 14, 33 y 139.1 CE. A juicio de los recurrentes, la regulación del contenido básico del derecho de propiedad del que forman parte los deberes dimanantes de la función social corresponde al Estado de acuerdo con el art. 149.1.1 CE. Por lo tanto, la regulación *ex novo* de los deberes dimanantes de la función social del derecho de propiedad y de las medidas aplicables en caso de incumplimiento de tales deberes solo corresponde al Estado. Sin embargo, la Ley 1/2022:

(i) Introduce un deber fundamental para todo propietario de una vivienda sita en Cataluña, definiendo en paralelo las facultades que integran el derecho de propiedad.

(ii) Implica la conversión en semipúblico de toda una categoría de bienes, a saber, las viviendas sitas en Cataluña que, a pesar de ser de propiedad privada, pasar a esta sometidas al estatuto de las viviendas de protección oficial.

(iii) Define la función social de la propiedad privada de la vivienda, delimitando el contenido esencial del derecho de propiedad en sentido negativo y con un contenido divergente en una parte del territorio nacional, obviando la importancia que esto tiene en un país como el nuestro en que el ahorro personal y familiar se encuentra mayoritariamente en la propiedad inmobiliaria.

Por lo tanto, la vulneración del art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 14, 33 y 139.1 CE, conduce a la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 2, 4, 5, 7, 11, 12 y 15 (en relación con la redacción que otorga a los arts. 15.1 y 15.4 de la Ley 4/2016) de la Ley 1/2022.

b) La vulneración del art. 149.1.18 en relación con el art. 149.1.1 y el art. 33.3 CE, se denuncia en relación con el art. 15.4 de la Ley 1/2022; en concreto, en relación con el inciso en virtud del cual «el contenido del derecho de propiedad se reduce en un 50 por 100 de su valor, cuya diferencia corresponde a la administración expropiante». Con cita de las SSTC 14/2007, de 18 de enero, y 143/2017, de 14 de diciembre, la demanda sostiene que es competencia exclusiva del Estado el establecimiento de las garantías del expropiado y, en particular, las reglas de valoración del derecho objeto de expropiación, incluso en las llamadas expropiaciones urbanísticas.

c) Por su parte, el art. 149.1.6 CE (competencia exclusiva estatal sobre legislación procesal), en relación con los arts. 10, 24, 38 y 118 CE, se vulnera por los artículos siguientes: (i) el art. 11 de la Ley 1/2022, que recupera la redacción del art. 10 de la Ley 24/2015, declarada inconstitucional por la STC 16/2021; (ii) el art. 12, cuyo apartado 1 tiene el mismo tenor que el art. 5.7 del Decreto-ley 17/2019, declarado inconstitucional por la STC 16/2021, y cuyo apartado 2 reproduce el apartado 1 bis de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, declarado inconstitucional por la STC 28/2022; y la disposición transitoria de la Ley 1/2022, que reproduce el contenido de la disposición transitoria primera del Decreto-ley 17/2019, declarada inconstitucional por la STC 16/2021.

Se trata de normas procesales, sin que exista especialidad material autonómica que permita justificar una incidencia tan intensa en el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción.

Además, establecer como requisito de procedibilidad de las demandas de recuperación posesoria el previo ofrecimiento de un alquiler social es irrazonable y desproporcionado y vulnera, por ello, el art. 24.1 CE, por suponer una restricción desproporcionada para acceder a la tutela de los tribunales de justicia. También afirma la demanda que «es contraria al principio de autonomía de la voluntad, y a su fundamento constitucional, el libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE), el derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE) y sin duda vulneradora de principio de plenitud jurisdiccional (art. 118 CE)».

d) Finalmente, se alega la infracción del art. 149.1.8 en relación con el art. 9.3 CE por parte de los arts. 1.1 y 7 de la Ley 1/2022, que dan nueva redacción a los arts. 5.2 b) y 126.5 de la Ley 18/2007. Según la demanda «la nueva carga que la Ley 1/2022 impone al propietario de la vivienda, cuando es una persona jurídica, de ocupación y utilización no anómalas se constituye en una verdadera carga real –y no una simple obligación personal del propietario– que pesa sobre el derecho de propiedad inmobiliaria y, por ello, se transmite con la finca en cuestión, debiendo soportar dicha carga real el nuevo adquirente».

Esto supone, a juicio de la demanda, una grave distorsión del principio de legitimación registral (art. 38 de la Ley hipotecaria), vulnerando la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.8 CE, que se extiende sobre la «ordenación de los registros e instrumentos públicos», entre los que se incluye el registro de la propiedad.

2. Por providencia de 13 de septiembre de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, así como al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, a través de sus presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular

alegaciones. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Mediante escrito presentado en este tribunal el 22 de septiembre de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Por escrito registrado el 29 de septiembre de 2022, el presidente del Senado comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Por escrito presentado el 5 de octubre de 2022, la abogada de la Generalitat de Cataluña, se personó, en representación y defensa del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, y solicitó la prórroga del plazo para formular alegaciones.

6. Mediante escrito presentado el 5 de octubre de 2022, la letrada del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de este, se personó en el procedimiento y solicitó la prórroga del plazo para formular alegaciones.

7. Por escrito presentado el 6 de octubre de 2022, el abogado del Estado se personó en el procedimiento, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, y manifestó su intención de no formular alegaciones, al haberse iniciado un procedimiento de solución de discrepancias al amparo del art. 33.2 LOTC.

8. Por diligencia de ordenación de 7 de octubre de 2022 se tuvo por personadas a la abogada de la Generalitat de Cataluña y a la letrada del Parlamento de Cataluña, en nombre del Gobierno de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña, respectivamente, y se acordó prorrogar en ocho días el plazo concedido para formular alegaciones.

9. El 28 de octubre de 2022, la abogada de la Generalitat de Cataluña presentó su escrito de alegaciones, en el que solicitaba la íntegra desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

A) La abogada de la Generalitat de Catalunya comienza sus alegaciones situando la Ley 1/2022 en un contexto caracterizado por un incremento del número de personas desempleadas que no perciben ningún subsidio ni prestación, lo que ha tenido el consiguiente impacto en el ámbito de la vivienda y, en especial, en los lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarias y los desahucios por impago de las rentas del alquiler. A ello se añade el protagonismo de los fondos de inversión o grandes tenedores en el proceso de pérdida de vivienda habitual, ya que habían adquirido un el patrimonio inmobiliario de las entidades financieras rescatadas. En este sentido, destaca el elevado porcentaje de pisos vacíos y por estrenar en la Comunidad Autónoma de Cataluña, solo superado por la Comunidad Valenciana.

En este contexto de emergencia habitacional, la Generalitat dictó el Decreto-ley 17/2019, que fue declarado inconstitucional por la STC 16/2021, de 28 de enero, por considerar inadecuada la figura del decreto-ley para establecer regulaciones que afectan a contenidos esenciales del derecho de propiedad. Es por ello que, ante la persistencia de la crisis habitacional, el Parlamento de Cataluña ha optado por recuperar los artículos anulados por la STC 16/2021, mediante la aprobación de una ley formal, y todo ello en el ejercicio de la competencia en materia de vivienda (art. 137 EAC). En definitiva, la Ley 1/2022 tiene por objeto contribuir al cumplimiento del mandato que el art. 47 CE impone a los poderes públicos de dar efectividad al derecho de los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

B) Acto seguido, procede a exponer las razones por las que la Ley 1/2022 se ampara en la competencia de la Generalitat en materia de vivienda (art. 137 EAC), con la finalidad de garantizar el derecho de los ciudadanos de Cataluña a disfrutar de una vivienda digna (arts. 47

CE y 26 y 47 EAC) y con pleno respeto al art. 33 CE y a la doctrina constitucional que lo interpreta.

a) Para ello comienza haciendo unas consideraciones generales acerca del art. 47 CE, indicando que si bien tiene la naturaleza de principio rector de la política social y económica (art. 53.3 CE), ello no lo convierte en una norma jurídica sin contenido, sino que constituye un mandato de actuación dirigido a todos los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias (STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2).

En cuanto al art. 33 CE, y con cita de las SSTC 37/1987, de 26 de marzo, y 154/2016, de 22 de septiembre, explica que no resulta forzosamente contraria al derecho de propiedad una regulación que restrinja o limite los derechos de los propietarios en atención a los intereses de la comunidad, sin que, por otro lado, las restricciones o limitaciones comporten que el referido derecho de propiedad quede desprovisto de las garantías reconocidas en el art. 33 CE. Alega también que la función social de la propiedad no se puede entender como un límite externo para la delimitación del derecho de propiedad, sino que es también una parte integrante de este: la utilidad individual y la función social definen de manera conjunta el contenido esencial del derecho de propiedad sobre cada categoría de bien.

b) Desde la perspectiva competencial, señala que, por su objeto y finalidad, la Ley 1/2022 se encuadra en materia de vivienda y ha sido aprobada por la Generalitat en el ejercicio de su competencia ex art. 137 EAC. Estima que la norma es plenamente respetuosa con las competencias estatales ex arts. 149.1.1, 6 y 8 y que, contrariamente a lo que afirma la parte recurrente, la regulación no vulnera los arts. 9.3, 10, 24, 33, 38 y 118 CE.

c) Acto seguido se refiere a la STC 16/2021, explicando que dicha declaración de inconstitucionalidad no significa que la configuración constitucional del derecho de propiedad impida al legislador restringir la amplitud de facultades de uso y disposición del propietario de la vivienda, sino que estas restricciones sobre el derecho de propiedad se han de hacer por ley (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, 32/2018, de 12 de abril, y 80/2018, de 5 de julio). Por lo tanto, una ley formal como la impugnada no puede incurrir en el vicio de inconstitucionalidad que afectó al Decreto-ley 17/2019, precedente.

d) Por otra parte, efectúa varias consideraciones que deben extenderse a todas las impugnaciones de base competencial: (i) que el legislador autonómico es competente para delimitar la función social de la propiedad de la vivienda, en la medida en que ejerce su competencia exclusiva en esta materia, siempre dentro del marco de la Constitución y teniendo en cuenta que puede incidir o limitar las competencias autonómicas la regulación aprobada por el Estado el ejercicio de sus títulos competenciales exclusivos (arts. 149.1.1, 6 y 8 CE); (ii) que la vulneración del art. 149.1.1 CE, que se imputa a los arts. 1.1, 1.3, 2, 4, 5, 7, 11, 12 y la disposición transitoria, se basa en afirmaciones apodícticas y huérfanas de argumentación que las sustente; y (iii) en tanto no se haya dictado una legislación estatal en materia de vivienda, será difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que el art. 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención autonómica, lo que contiene es una habilitación al Estado para que 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.

e) Por lo que se refiere al art. 149.1.8 CE, destaca que según el criterio de la STC 37/1987, la regulación de la dimensión institucional del derecho de propiedad privada, dado que no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que la justifican, incumbe al titular de la competencia sectorial para tutelar tales intereses y no al que lo es en materia de legislación civil ex art. 149.1.8 CE.

C) Expuestas las consideraciones anteriores, procede a defender la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

a) En relación con el art. 1.1, defiende que esta definición no supone otra cosa que delimitar la función social del derecho de propiedad de la vivienda, incorporando la preservación de los

intereses generales relacionados con la garantía de los ciudadanos para disfrutar de una vivienda digna, es decir, incorpora la vertiente institucional que el legislador autonómico tiene encomendada. Sobre la base de la doctrina de las SSTC 16/2018, FJ 8; 32/2018, FJ 8; 43/2018, de 26 de abril, FJ 5 a), y 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 4, considera que no puede prosperar esta impugnación.

b) En cuanto al art. 1.2, considera que le son trasladables las razones ya expuestas en relación con el art. 1.1, añadiendo –con referencia a la STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 4– que esa previsión legal se ampara en razones poderosas que entroncan con el compromiso de los poderes públicos por la promoción de las condiciones que aseguren la efectividad de la integración en la vida social (art. 9.2 CE) y el acceso a una vivienda digna (art. 47 CE). Conecta también con el mandato constitucional de protección social y económica de la familia (art. 39 CE), la juventud (art. 48 CE), la tercera edad (art. 50 CE), las personas con discapacidad (art. 49 CE) y los emigrantes retornados (art. 42 CE).

c) Por lo que hace al art. 1.4, defiende que se trata de un precepto dictado al amparo de la competencia autonómica en materia de urbanismo y vivienda. Explica que no hay duda que mantener una vivienda desocupada durante dos años sin causa justificativa y no destinar a uso habitacional una vivienda de protección oficial constituyen incumplimientos de los deberes de los propietarios de dedicarlos a usos compatibles con la ordenación urbanística, atendiendo a que la legislación del suelo estatal propugna la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

d) Sobre el art. 1.5, reitera que la doctrina de la STC 16/2018 permite al legislador autonómico, competente en materia de vivienda, definir el incumplimiento de la función social de la propiedad, así como las medidas asociadas a este incumplimiento.

e) En cuanto al art. 2, entiende que el recurso solo lo impugna porque al legislador autonómico le estaría vedado delimitar la función social de la propiedad. Frente a ello, la abogada de la Generalitat arguye que el Parlamento de Cataluña es competente para delimitar la función social de la propiedad en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda y urbanismo, a través de las cuales está incidiendo en la vertiente institucional del derecho de propiedad.

f) Se refiere conjuntamente a los arts. 3, 4 y 5, respecto de los cuales afirma que son constitucionales, por remisión a la doctrina sentada en la STC 16/2018, puesto que el legislador autonómico, que ha asumido la competencia en materia de vivienda, puede definir el incumplimiento de la función social de la propiedad de vivienda, así como las medidas asociadas a dicho incumplimiento, como pueden ser la ejecución forzosa, las multas coercitivas, así como el establecimiento de un régimen sancionador (cita, en relación con esto último, la STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 20).

g) Acerca del art. 7, sostiene el precepto pretende evitar que mediante transmisiones de la propiedad entre personas jurídicas se burle o se eluda el objetivo de la ley de que se cumpla la función social de la vivienda y esta se destine a uso habitacional. Destaca que, en el procedimiento que se inicie, el nuevo adquirente podrá demostrar que efectivamente está dispuesto a destinar la vivienda a uso habitacional o exponer las causas que justifiquen su retraso en cumplir este objetivo y que la administración habrá de valorarlas. En todo caso, la resolución que se dicté será susceptible de recurso contencioso-administrativo. Por ello, considera que solo una incorrecta interpretación del artículo recurrido podría llevar al resultado, del que parte la demanda, de sancionar al adquirente por hechos que no ha cometido. De manera que, a juicio de la abogada de la Generalitat, se trata de una impugnación preventiva.

h) En relación con el art. 10, afirma que la Ley 1/2022 solo ha dado nueva redacción a la letra c) del art. 7.1 de la Ley 24/2015, sin que se hayan visto afectados los otros dos apartados. Por ello, aunque el recurrente cuestiona toda la regulación relativa a la cesión de viviendas, la impugnación debe entenderse limitada al contenido del apartado c) del art. 7.1 de la Ley 24/2015 (STC 83/2020, FJ 2).

En cuanto al fondo de la impugnación, considera que se trata de estimular a los propietarios a que destinen la vivienda vacía de su propiedad a uso habitacional y que las condiciones económicas a que se sujeta el alquiler obligatorio son necesarias, adecuadas y proporcionales, atendiendo a la grave crisis de exclusión residencial en la que se halla una importante parte de la población, teniendo en cuenta que el titular de la vivienda, objeto de cesión, podrá beneficiarse

de las bonificaciones de la cuota del impuesto sobre viviendas vacías y que se priorizará la aplicación de la cesión obligatoria a los sujetos pasivos que disfruten de menos bonificaciones fiscales. Se trata de una medida complementaria al citado impuesto. Y, por último, alega que es una medida análoga a las previstas en el art. 49 del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre: TRLSRU (ejecución subsidiaria, expropiación por incumplimiento de la función social, la venta o sustitución forzosa, o cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística).

i) Seguidamente, se opone al recurso contra los arts. 1.3, 6.2, 11, 12 y la disposición transitoria primera. Defiende que, sobre la base de la doctrina constitucional fijada en las SSTC 80/2018, de 5 de julio, y 13/2019, de 31 de enero, es indudable que la propuesta de alquiler social obligatorio no constituye un contrato de arrendamiento sujeto a la Ley de arrendamientos urbanos, ni tampoco una prórroga de este, sino que se trata de un instrumento que deriva de una obligación que impone la normativa administrativa de la vivienda para determinados propietarios y cuyos beneficiarios son personas que se encuentran en situación de emergencia social. Por ello, estima que se trata de una regulación que no encaja en la materia de derecho civil ni en la materia de derechos procesal, sino que se trata de una normativa de ordenación de la vivienda (art. 137 EAC).

Por otro lado, también sostiene que no toda restricción de los derechos de los propietarios en atención a los intereses de la comunidad es inconstitucional, argumento que completa con la referencia a los efectos beneficiosos que el contrato de alquiler social ha producido para paliar la vulnerabilidad habitacional de un importante número de ciudadanos catalanes.

También sostiene que esta regulación se adecúa a la doctrina de la STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 5, que estableció que «la orden judicial de desalojo de los ocupantes de la vivienda [...] no excluye en modo alguno que los poderes públicos competentes deban atender, conforme a las disposiciones aplicables y los medios disponibles, a las situaciones de exclusión residencial que pudieran producirse, en particular, cuando afectaren a personas especialmente vulnerables». En definitiva, justifica que se trata de medidas análogas a las adoptadas en el art. 1 *bis* del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al covid-19.

Por lo demás, niega que esto suponga una invasión de la competencia estatal sobre legislación procesal ex art. 149.1 6 CE, porque la doctrina de las SSTC 28/2022 57/2022, de 7 de abril, debe completarse con lo dicho en la STC 21/2019, de 14 de febrero, FJ 6, en la que el tribunal admitió la suspensión de los lanzamientos en procesos judiciales o extrajudiciales de desahucio por impago, una vez que se haya pedido el informe sobre la situación de vulnerabilidad. En todo caso, sostiene que la obligación de formular una propuesta de alquiler social no supone un obstáculo o requisito para que el demandante acceda a los tribunales.

j) Finalmente, en relación con el art. 6.2, estima que la doctrina de la STC 80/2018 avala la constitucionalidad del precepto, que sanciona el incumplimiento de los requisitos que el vigente art. 5 establece para el alquiler social y, por tanto, no tiene tacha de inconstitucionalidad.

10. El 2 de noviembre de 2022, la letrada del Parlamento de Cataluña formuló sus alegaciones, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad y la declaración de que los artículos impugnados son conformes con la Constitución.

a) En primer lugar, rechaza que la Ley 1/2022 pueda considerarse un acto de desobediencia. Aduce, a este respecto, que la STC 16/2021, de 28 de enero, declaró inconstitucionales varios preceptos del Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, por vulnerar los límites materiales de los decretos leyes, pero que ello no impide al legislador autonómico regular el derecho de propiedad, si lo hace de acuerdo con el bloque de constitucionalidad. Y esto último es lo que ha pretendido hacer la Ley 1/2022.

b) En siguiente lugar, se opone a la tesis del recurso de inconstitucionalidad de que los preceptos impugnados vulneren el contenido esencial del derecho de propiedad. Para ello, procede a completar las referencias al Derecho comparado efectuadas en la demanda con los ejemplos de las regulaciones de control de las rentas del alquiler existentes en Alemania, Francia,

Suecia o Dinamarca. Y también cita aquellos pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, a su juicio, legitiman las restricciones al derecho de propiedad (SSTEDH asunto *James y otros c. Reino Unido*; asunto *Mellacher y otros c. Austria*, y asunto *Lindheim y otros c. Noruega*) y que amparan situaciones propias del derecho a la vivienda (SSTEDH asunto *Connors c. Reino Unido*; asunto *McCann c. Reino Unido*, y asunto *Cosic c. Croacia*).

c) Acto seguido, alega que la Ley 1/2022 no invade la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE. Para la letrada del Parlamento de Cataluña, los argumentos de la demanda son simplistas y genéricos y deben ser desestimados. El Tribunal Constitucional ha interpretado esta competencia estatal con un alcance limitado con el fin de conciliarla con el principio de autonomía (STC 61/1997, FJ 9). A su juicio, la parte actora rechaza que la norma autonómica pueda incidir sobre el derecho de propiedad, obviando que la competencia en materia de vivienda viene intrínsecamente vinculada a disciplinar dicho derecho de propiedad.

Expone que definir la función social de la propiedad de la vivienda mediante el establecimiento de la prohibición de tener determinados bienes indefinidamente desocupados o mediante su afectación a un alquiler social comporta una limitación del derecho de propiedad pero que no necesariamente vulnera el derecho reconocido en el art. 33 CE. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional (cita expresamente las SSTC 37/1987 y 112/2021), el límite para el legislador en la función de delimitación de la función social de la propiedad es que la traducción institucional de las exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad individual del derecho. De ahí deduce que la capacidad de modulación del derecho de propiedad en base a su función social no es ilimitada pero sí muy amplia y especialmente intensa cuando el interés colectivo concurrente es relevante por razones sociales y económicas, especialmente cuando esos mismos intereses están tutelados por la Constitución. Y, en este caso, la normativa persigue un objetivo constitucionalmente legítimo (art. 47 CE) y lo hace a través de medidas idóneas para paliar la escasez de la vivienda en determinadas zonas del territorio.

Por otro lado, alega que en tanto que no se haya dictado legislación estatal en materia de vivienda, difícilmente se podrá atribuir a la legislación autonómica una invasión de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE (STC 173/1998, de 23 de julio). Al decir de la parte, el recurso de inconstitucionalidad no tiene en cuenta que la invocación del art. 149.1.1 CE implica un análisis de constitucionalidad mediata que solo puede hacerse mediante la invocación de una ley estatal, cosa que el recurso no hace, y que, en estas circunstancias, como recuerda la STC 16/2019, de 11 de febrero, la competencia básica del art 149.1.1 CE no puede operar como límite a la norma autonómica.

Finalmente, cita el informe del Consejo General del Poder Judicial sobre el anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda, en el que defiende que la competencia en materia de vivienda es exclusivamente autonómica y que el art. 149.1.1 CE no puede utilizarse para uniformizar de forma exhaustiva la legislación autonómica sobre vivienda.

d) También rebate el argumento de que la Ley 1/2022 invade la competencia estatal prevista en el art. 149.1.6 CE. Señala que el art. 12 no regula materia procesal, porque no se configura la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social no se configura como una excepción procesal ni como un requisito de procedibilidad de la demanda, sino que es una carga administrativa que recae sobre el propietario, determinando el momento en que ha de hacerse efectiva y cuyo incumplimiento se tipifica como infracción administrativa. Por lo tanto, no se trata de una norma procesal, sino que se establece en virtud de la competencia autonómica en materia de vivienda (art. 137 EAC). Continúa alegando que no se trata de un requisito de acceso al proceso, sino de asegurar que en el transcurso del proceso se realizará la oferta de alquiler social obligatorio y que se ha introducido por el legislador autonómico para evitar posibles disfunciones.

Además, concluye citando el acuerdo de unificación de criterios adoptado durante la reunión de presidentes de secciones civiles de la Audiencia Provincial de Barcelona, de 21 de febrero de 2020, en la que acordaron no interpretar esta regulación como un requisito de procedibilidad o de admisibilidad de las demandas.

Por lo tanto, los arts. 11 y 12 y la disposición transitoria se incorporan como una necesidad derivada de las particularidades del régimen especial de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, en el marco de lo que establece el art. 149.1.6 CE y al

amparo de la competencia reconocida a la Generalitat por el art. 130 EAC para dictar normas procesales específicas que deriven de las particularidades de derecho sustantivo de Cataluña.

e) También rechaza que la Ley 1/2022 vulnere la competencia estatal ex art. 149.1.8 CE. Considera que estamos ante normativa dictada en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de vivienda (art. 137 EAC) y que existen múltiples ejemplos de normas dictadas en materia de vivienda que inciden sobre las relaciones *inter privatos* (SSTC 16/2018, FJ 8, y 112/2021, FJ 3).

Argumenta que los preceptos impugnados no pretenden establecer un nuevo régimen en materia de ordenación de los registros sino completar el sistema de vivienda pública para evitar situaciones de emergencia habitacional, para garantizar la función social de la propiedad de manera congruente con el art. 33 CE y hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), y todo ello en el ejercicio de las competencias estatutariamente reconocidas a la Generalitat de Cataluña.

f) Finalmente, descarta igualmente que el art. 15 entre en contradicción con la competencia estatal del art. 149.1.18 CE. A este respecto, señala que, si bien todos los poderes públicos deben respetar los criterios y el sistema de valoración del justiprecio en el procedimiento expropiatorio establecido en la legislación estatal, no puede excluirse el hecho de que el legislador autonómico, en el ejercicio de sus competencias, determine los supuestos en los que procederá aplicar la expropiación forzosa (SSTC 17/1990, de 7 de febrero, y 314/2006, de 8 de noviembre). Así lo recoge también el art. 159.4 EAC.

A la vista de estas consideraciones, defiende la constitucionalidad de la regla prevista en el art. 15.4, por cuanto que viene amparada por lo dispuesto en el art. 49.3 TRLSRU. De esta forma el legislador autonómico ha incluido expresamente en límite del 50 por 100, previsto en la legislación estatal para supuestos de expropiación.

11. Por diligencia del secretario de justicia del Pleno de 3 de noviembre de 2022, se declaró el proceso concluso y pendiente para deliberación y votación de la sentencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 84 LOTC.

12. La ponencia correspondió en primer lugar al magistrado señor Tolosa Tribiño, cuya propuesta fue deliberada y no aprobada en el Pleno del Tribunal Constitucional de 20 de noviembre de 2024. Al declinar el magistrado la ponencia, le fue encomendada a la magistrada señora Díez Bueso.

13. Mediante providencia de 28 de enero de 2025 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 29 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El presente recurso de inconstitucionalidad núm. 4038-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados, se dirige contra los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6.2, 7, 10, 11, 12, 15 y la disposición transitoria 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.

Los motivos en los que se basa el recurso de inconstitucionalidad son, como se ha expuesto con detalle en los antecedentes, los siguientes:

a) La desobediencia del legislador catalán al Tribunal Constitucional al recuperar el contenido de preceptos declarados inconstitucionales por las SSTC 16/2021, de 28 de enero, y 28/2022, de 24 de febrero. Esta queja se predica respecto de los arts. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 2, 4, 5, 6.2, 7, 10, 11, 12, 15.1 y la disposición transitoria.

b) La vulneración del derecho de propiedad (art. 33 CE), en relación con el art. 53.1 CE, bien por no respetar los preceptos impugnados su contenido esencial, bien por infringir el principio de proporcionalidad, según los casos. Estas tachas de inconstitucionalidad se invocan en relación con los arts. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 2, 3, 4, 5, 6.2, 7, 10, 11, 12, 15.1, 15.4 y la disposición transitoria.

c) La invasión de las siguientes competencias exclusivas del Estado:

(i) La competencia estatal sobre la regulación de 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), en relación con los arts. 14, 33 y 139 CE, que se estima vulnerada por los arts. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 2, 3, 4, 5, 7, 11, 12 y 15.1.

(ii) La competencia estatal sobre legislación en materia de expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE), que se reputa infringida por el art. 15.4.

(iii) La competencia estatal sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE), que se invoca frente a los arts. 11, 12 y la disposición transitoria. De manera entremezclada con esta queja competencial, se denuncia también la infracción por parte de estos preceptos del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), la autonomía de la voluntad (art. 10 CE), el derecho a la libertad de empresa (art. 38 CE) y el principio de plenitud jurisdiccional (art. 118 CE).

(iv) La competencia estatal sobre legislación civil, en particular en lo que atañe a la ordenación de los registros e instrumentos públicos (art. 149.1.8 CE), en cuya infracción incurriría el art. 1.1.

Tanto el Gobierno de la Generalitat de Cataluña como el Parlamento de Cataluña han solicitado la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, afirmando la constitucionalidad de los preceptos impugnados, negando que la ley objeto de recurso haya incurrido en desobediencia a lo resuelto en las SSTC 16/2021 y 28/2022, así como oponiéndose a las vulneraciones competenciales y sustantivas denunciadas en el recurso de inconstitucionalidad, con base en los argumentos recogidos en el apartado de antecedentes de esta resolución.

2. Consideraciones previas para la delimitación del objeto de enjuiciamiento.

A) Con carácter previo a abordar el examen de los motivos en los que se basa el presente procedimiento, ha de indicarse que este tribunal ya ha resuelto los recursos de inconstitucionalidad núm. 3955-2022 y 8118-2022, interpuestos contra la Ley 1/2022, por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados y por el presidente del Gobierno, respectivamente, en sus recientes SSTC 120/2024, de 8 de octubre, y 130/2024, de 22 de octubre. Por lo tanto, de modo preliminar, ha de examinarse qué incidencia tienen dichos pronunciamientos sobre el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

a) En particular, en lo que aquí interesa, la STC 120/2024 declaró inconstitucionales y nulos los arts. 1.3; 7; 11; 12, en los que se refiere a los apartados 1, 2 y el inciso «y, en cualquier caso, no inferior a cinco años si el titular de la vivienda es una persona física y no inferior a siete años si es una persona jurídica» del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015; y la disposición transitoria de la Ley 1/2022. Todos estos preceptos han sido objeto de impugnación en el presente recurso de inconstitucionalidad.

De acuerdo con consolidada doctrina constitucional [STC 73/2024, de 7 de mayo, FJ 2, con cita de la STC 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 3 b)], y como también acordamos en la STC 130/2024, FJ 2, respecto del apartado recurrido entonces, la expulsión del ordenamiento jurídico por la STC 120/2024 de parte de los preceptos aquí impugnados determina la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad respecto de los mismos. En consecuencia, no serán objeto de análisis en esta sentencia las quejas relativas a dichos preceptos.

b) Por otro lado, en el presente recurso de inconstitucionalidad se impugnan otros preceptos que también fueron objeto de examen en la STC 120/2024, a través de quejas sustancialmente coincidentes con otras que fueron desestimadas en aquella.

(i) Es el caso del art. 1.1 que, a juicio de los demandantes, vulnera las competencias estatales previstas en los arts. 149.1.1 y 149.1.8 CE. Estas tachas de naturaleza competencial fueron desestimadas ya en la STC 120/2024, FJ 4 a) y b), respectivamente. Por lo tanto, estas tachas de inconstitucionalidad invocadas en el recurso que nos ocupa han de ser desestimadas por remisión a la doctrina allí establecida.

(ii) Del mismo modo, en relación con el art. 12, en lo que atañe a la parte subsistente del apartado 3 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, no afectada por la declaración de inconstitucionalidad, ha de señalarse que este tribunal consideró que «no ofrece ningún género de duda que el contenido del apartado 3 de la disposición adicional primera carece por completo de naturaleza procesal», razón por la cual descartó que incurriera en infracción de la competencia exclusiva estatal sobre legislación procesal prevista en el art. 149.1.6 CE [STC 120/2024, FJ 5 B) c) (ii)]. Por lo tanto, en aplicación de dicha doctrina, ha de rechazarse la pretendida infracción del art. 149.1.6 CE, en lo hace al citado apartado.

Por lo demás, al hilo de esta consideración, puede añadirse ya que este tribunal constata que el resto de quejas deducidas en relación con el art. 12 (bien por invasión de la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE, bien por vulnerar el contenido esencial del derecho de propiedad reconocido en el art. 33 CE), se refieren a la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer demanda judicial, es decir, a la obligación regulada en los apartados 1 y 2 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, ya declarados inconstitucionales por la STC 120/2024. Nada se argumenta en la demanda específicamente respecto de la regulación contenida en el apartado 3, por lo que el mismo ha de quedar excluido de nuestro enjuiciamiento, por incumplimiento de la inexcusable carga argumental que incumbe a la parte actora en el recurso de inconstitucionalidad.

(iii) Finalmente, en la STC 120/2024, FJ 3, se desestimó la impugnación general de la Ley 1/2022 por su pretendida invasión de la competencia estatal prevista en el art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 14, 33 y 139 CE. Concluimos entonces que «la competencia del art. 149.1.1 CE no implica que corresponda al legislador estatal en exclusiva la regulación de la función social o del contenido esencial del derecho de propiedad», así como que «[t]ampoco es posible apreciar, en una valoración que necesariamente ha de ser, como la queja, global, que exista una contradicción entre los objetivos perseguidos por la legislación estatal en materia de vivienda y el modelo que configura, la Ley 1/2022».

En el recurso que nos ocupa la infracción del art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 14, 33 y 139 CE, no se alega como queja global dirigida contra el conjunto de la Ley 1/2022, sino que solo se impugnan con base en este motivo los arts. 1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2, 3, 4, 5, 15.1 y 15.4. Ahora bien, la fundamentación de la queja es común a todos estos preceptos y se basa en el argumento genérico en virtud del cual solo correspondería al Estado, al amparo de la competencia que le atribuye el art. 149.1.1 CE, la regulación del contenido del derecho de propiedad y los deberes dimanantes de la función social del dicho derecho; argumento que, como acaba de reseñarse, ya fue rechazado en la STC 120/2024, FJ 3. En consecuencia, por aplicación de la doctrina allí establecida, procede desestimar también esta tacha de inconstitucionalidad.

B) En otro orden de cosas, durante la pendencia de este proceso constitucional, la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, modificadas por la impugnada Ley 1/2022, han sido objeto de algunas modificaciones puntuales, que han de examinarse por si pudieran afectar a la pervivencia del objeto del recurso de inconstitucionalidad.

a) En primer lugar, con posterioridad a la interposición del presente recurso, se aprobó la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2023, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 18/2007, del derecho a la vivienda, y del libro quinto del Código civil de Cataluña, relativo a los derechos reales, en relación con la adopción de medidas urgentes para afrontar la inactividad de los propietarios en los casos de ocupación ilegal de viviendas con alteración de la convivencia vecinal. Esta ley no afecta a ninguno de los preceptos y apartados que aquí se impugnan, por lo

que tiene nula incidencia sobre la subsistencia del recurso de inconstitucionalidad en los términos en los que fue planteado.

b) En segundo lugar, cabría hacer referencia a la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2023, de 16 de marzo, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para el 2023 (en adelante, Ley 3/2023). El art. 63 de la Ley 3/2023 modificó el apartado 3 del art. 15 de la Ley 4/2016, que previamente había sido modificado por el art. 15 de la Ley 1/2022 y que sí forma parte de los artículos recurridos en el presente proceso constitucional. Sin embargo, sucede que, aunque la demanda se refiere tanto en el encabezamiento como en el suplico de la demanda al art. 15 de la Ley 1/2022 en su totalidad, lo cierto es que, en su fundamentación jurídica, la argumentación únicamente desarrolla los motivos de impugnación que se dirigen frente a los apartados 1 y 4 del art. 15 de Ley 4/2016, sin contener referencia alguna al apartado 3. Por lo tanto, atendida la carga argumental del recurso de inconstitucionalidad, el objeto de nuestro enjuiciamiento ha de quedar constreñido a las previsiones de los citados apartados 1 y 4, no afectados por la Ley 3/2023. En consecuencia, cabe concluir que la Ley 3/2023 no afecta a la subsistencia del objeto de este proceso.

c) En tercer lugar, se ha de mencionar que por Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 6/2024, de 24 de abril, de medidas urgentes en materia de vivienda, se modificaron diversos preceptos de la Ley 18/2007. Sin embargo, el citado Decreto-ley 6/2024 quedó derogado al no resultar convalidado por el Parlamento de Cataluña, conforme a lo exigido en el art. 64.2 EAC, según acuerdo de la Diputación Permanente de 23 de mayo de 2024 (publicado en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 9170, de 27 de mayo de 2024).

Por todo ello, se concluye que los cambios normativos acaecidos durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad no determinan la desaparición, ni siquiera parcial, del objeto del mismo.

C) Por otro lado, para terminar de delimitar el objeto del recurso de inconstitucionalidad, también resulta preciso efectuar algunas consideraciones acerca de la impugnación del art. 10 de la Ley 1/2022.

El recurso de inconstitucionalidad indica en su encabezamiento, en su fundamento jurídico-procesal segundo y en el suplico que se dirige contra el art. 10 de la Ley 1/2022, «en cuanto da nueva redacción al art. 7.1 c) de la Ley 24/2015». Sin embargo, en el cuerpo de la fundamentación jurídica del recurso de inconstitucionalidad la argumentación de la queja formulada contra dicho precepto (basada en la vulneración del derecho de propiedad, ex art. 33 CE) no se refiere específicamente al requisito previsto en la letra c) del art. 7.1 de la Ley 24/2015, sino que lo que se controvierte es la posibilidad legal de que la administración pueda resolver la cesión obligatoria de viviendas para incorporarlas al fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales, que, según los diputados recurrentes, constituye una medida desproporcionada y, por ende, lesiva del derecho de propiedad.

Por lo tanto, a pesar de la aparentemente confusa delimitación del objeto del recurso de inconstitucionalidad realizada en la demanda, ha de entenderse que el mismo se dirige contra el art. 10 en relación con nueva redacción dada al art. 7.1 de la Ley 24/2015, y no solo en lo que atañe a la nueva letra c) del citado precepto. Así ha de ser, toda vez que este tribunal tiene dicho que «la no reproducción de un precepto en el suplico no debe constituir obstáculo alguno para entender que ha sido recurrido si dicha omisión puede achacarse a un simple error (SSTC 178/1989, FJ 9; 214/1994, FJ 3), lo que sucederá cuando de las alegaciones expuestas en el cuerpo del recurso se desprenda con toda claridad la voluntad de su impugnación (SSTC 214/1994, FJ 3; 68/1996, FJ 1; 118/1996, FJ 23)» (STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 10)» [STC 83/2020, de 15 de julio, FJ 2 b)]. En este caso, la voluntad impugnatoria de los recurrentes es la que se ha indicado, tal y como se desprende sin dificultades del tenor de la demanda.

Frente a esta forma de acotar el objeto de nuestro enjuiciamiento, la letrada de la Generalitat de Cataluña opone que la Ley 1/2022 únicamente añade al art. 7.1 de la Ley 24/2015 una nueva letra c), de manera que el recurso debe quedar limitado a este subapartado, puesto que, con arreglo a la doctrina constitucional citada en la STC 83/2020, FJ 2, debe quedar al margen del proceso cualquier consideración sobre la ley que es objeto de modificación, en aquellos aspectos

que no se han visto afectados por la ley que la modifica. Sin embargo, en este caso, esta tesis no puede ser acogida, porque la jurisprudencia constitucional invocada en su apoyo se refiere a un supuesto de hecho distinto del que aquí nos ocupa.

El art. 10 de la Ley 1/2022 ha modificado la redacción de todo el art. 7.1 de la Ley 24/2015, no solo de su letra c). Si bien es cierto que el nuevo tenor de las letras a) y b) del art. 7.1 reproduce el vigente con anterioridad, también puede señalarse que el primer párrafo del apartado 1 introduce una variación relevante respecto de la redacción precedente, en virtud de la cual se amplía el plazo de la cesión temporal de tres a siete años. En consecuencia, la conclusión ha de ser que la modificación, operada por la Ley 1/2022, ha afectado a todo el art. 7.1 de la Ley 24/2015 y no solo a su letra c). Por ello, resulta aquí de aplicación lo dicho en la STC 126/2023, de 27 de septiembre, FJ 2, acerca de que «el carácter preclusivo del plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad no impide impugnar, dentro de plazo, la norma legal que modifique otra anterior no impugnada en su día, incluso si la nueva norma reitera el contenido de la preexistente (SSTC 146/1994, de 12 de mayo, FJ 4, y 214/1994, de 14 de julio, FJ 4)».

Por lo tanto, ha de entenderse que el objeto del recurso de inconstitucionalidad comprende todo el art. 10 de la Ley 1/2022, en cuanto que da una nueva redacción al art. 7.1 de la Ley 24/2015, y no solo a la letra c) de este último.

D) Llegados a este punto, procede determinar el orden de enjuiciamiento de los distintos motivos de impugnación enarbolados por los recurrentes frente a la Ley 1/2022. En este sentido, cabe recordar que corresponde a este tribunal, en función de las circunstancias concurrentes en el caso concreto, determinar el orden de examen de las quejas planteadas [SSTC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 3 b), y 146/2023, de 26 de octubre, FJ 2].

Así, se analizará, en primer lugar, la impugnación basada en la pretendida desobediencia a la doctrina constitucional fijada en las SSTC 16/2021 y 28/2022, que subsiste respecto de los arts. 1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2, 4, 5, 6.2, 10 y 15.1.

Acto seguido, alterando el orden de las tachas propuesto en la demanda, se examinarán primero las quejas de índole competencial de las cuales, por las razones que acaban de exponerse, solo pervive la que afecta al art. 15.4 de la Ley 4/2016, en redacción dada por el art. 15 de la Ley 1/2022, al que los recurrentes imputan la infracción de la competencia legislativa del Estado en materia de expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE).

Finalmente, se examinará la vulneración de naturaleza sustantiva, por infracción del derecho de propiedad privada (art. 33 CE), en relación con el art. 53.1 CE, que se denuncia en relación con los arts. 1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2, 3, 4, 5, 6.2, 10, 15.1 y 15.4.

3. Sobre la desobediencia de la Ley 1/2022 a las SSTC 16/2021 y 28/2022: desestimación.

En su primer motivo de impugnación, los recurrentes denuncian que la Ley 1/2022 incurre en lo que los recurrentes denominan como «flagrante desobediencia» a las SSTC 16/2021 y 28/2022, que declararon inconstitucionales preceptos «idénticos» a los que constituyen el objeto de este recurso de inconstitucionalidad. Este primer motivo ha de ser desestimado y, para ello, hemos de referirnos por separado a cada una de nuestras citadas sentencias.

a) Comenzando por la STC 16/2021, efectivamente, como ponen de manifiesto los recurrentes, el propio preámbulo de la Ley 1/2022 reconoce abiertamente que «[l]a presente ley recupera los artículos anulados por la sentencia del Tribunal Constitucional 16/2021 e introduce algunas mejoras técnicas». Ahora bien, este objetivo abiertamente declarado por el legislador autonómico dista mucho de poder ser calificado como la demostración de «una postura de patente rebeldía de la Generalitat de Cataluña» o de «una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina constitucional», como sostienen los recurrentes.

La STC 16/2021 declaró inconstitucionales diversos preceptos del Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y lo hizo «por 'afectar' al derecho de propiedad (art. 33 CE) en forma contraria a los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC».

Verificado lo anterior, consideró este tribunal que tal declaración de inconstitucionalidad y nulidad «determina que los demás motivos del recurso que se dirigen contra esos mismos preceptos, o que asumen su vigencia como premisa de la vulneración denunciada, pierdan objeto y no precisen ya de un pronunciamiento específico del tribunal» (FJ 6).

Por lo tanto, en la STC 16/2021 lo único que afirmó este tribunal es que la regulación entonces enjuiciada no podía llevarse a cabo a través del instrumento normativo del decreto-ley, porque constituía un incumplimiento de los límites materiales a los que está sujeta la legislación de urgencia. Es decir, lo que censuramos fue el incumplimiento de la restricción constitucional que pesa sobre el contenido de los decretos leyes que, de conformidad con los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC, no pueden «afectar» a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I de la Constitución, de acuerdo con la interpretación estricta que de esta expresión ha venido haciendo la jurisprudencia constitucional [por todas, STC 134/2021, de 24 de junio, FJ 4 b)]. Sin embargo, esta limitación no resulta de aplicación cuando se trata de una regulación aprobada mediante una ley formal. En consecuencia, de nuestro pronunciamiento no se desprende ni puede desprenderse, en modo alguno, que los preceptos entonces impugnados, y que fueron declarados inconstitucionales y nulos, incurrieran en una infracción del derecho de propiedad. Esta cuestión es a la que, precisamente, habremos de dar respuesta en la presente sentencia.

En definitiva, como afirmamos en la STC 120/2024, «el examen que se realizó en la STC 16/2021 se circunscribió a dilucidar la concurrencia de una limitación que recae en exclusiva sobre la legislación de urgencia, sin entrar a contestar las quejas de índole competencial o sustantivo que se formularon, que habían perdido objeto y no precisaban ya de un pronunciamiento específico del Tribunal (FJ 6). Y aquel vicio de inconstitucionalidad queda ahora excluido, ya que el instrumento normativo que se enjuicia es una ley aprobada legítimamente por el Parlamento de Cataluña, no constreñida, por tanto, por las previsiones de los arts. 86.1 CE y 64.1 EAC» [FJ 2 b)].

En idéntico sentido, nos pronunciamos en la STC 32/2018, de 12 de abril, FJ 3, en relación con la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, respecto de la cual afirmamos que, al tratarse de una ley formal, no podía incurrir en el vicio de inconstitucionalidad consistente en haber excedido los límites materiales de los decretos leyes, apreciado en la STC 93/2015, de 14 de mayo, respecto del Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

b) Por lo que se refiere a la STC 28/2022, la queja de los recurrentes se circunscribe al art. 12 de la Ley 1/2022, que dio nueva redacción a la disposición adicional primera de la Ley 24/2015. La doctrina fijada en la STC 28/2022 al declarar inconstitucionales los apartados 1, 2 y 3 del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la covid-19, fue seguida por la STC 120/2024 [FJ 5 B) c) (ii)] para fundar la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del art. 12 de la Ley 1/2022 –en los términos ya vistos [*supra* FJ 2 A) b) (ii)]– por lo que, una vez expulsado este precepto del ordenamiento jurídico, este motivo de impugnación ha perdido su objeto.

4. Examen del art. 15 de la Ley 1/2022 por la vulneración de la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE: estimación.

a) El art. 15 de la Ley 1/2022 modifica los apartados 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del art. 15 de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial. De todos estos apartados, la demanda impugna, por considerar que invade la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE, el art. 15.4 de la Ley 4/2016 que establece:

«Es requisito para iniciar el procedimiento de expropiación al que se refiere el apartado 2 requerir previamente al titular de la vivienda afectada para que cumpla la obligación de que sea ocupada legalmente para constituir la residencia de las personas, con la advertencia de que, si no acredita su ocupación en el plazo de un mes, puede declararse el incumplimiento de la función

social de la vivienda a efectos de iniciar el procedimiento para la expropiación y de que, de conformidad con el artículo 49.3 del texto refundido de la Ley de suelo y de rehabilitación urbana, el contenido del derecho de propiedad se reduce en un 50 por 100 de su valor, cuya diferencia corresponde a la administración expropiante. La administración y la persona titular de la vivienda pueden convenir la adquisición de la vivienda o de su uso temporal libremente y por mutuo acuerdo para destinarla al alquiler social en el plazo de tres meses, en cuyo supuesto concluye el procedimiento de expropiación que se hubiera iniciado y la cesión se convierte en amistosa».

De esta redacción, el recurso únicamente cuestiona el inciso «y de que, de conformidad con el artículo 49.3 del texto refundido de la Ley del suelo y de rehabilitación urbana, el contenido del derecho de propiedad se reduce en un 50 por 100 de su valor, cuya diferencia corresponde a la administración expropiante», por lo que nuestro enjuiciamiento habrá de ceñirse exclusivamente a este.

Al respecto, alegan los recurrentes que este inciso supone una intromisión autonómica en las garantías del expropiado establecidas en la ley estatal y, en particular, en la valoración del derecho objeto de expropiación, que es competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.18 CE. Por el contrario, la letrada del Parlamento de Cataluña ha defendido la constitucionalidad del apartado impugnado considerando que el legislador autonómico, en el ejercicio de sus competencias, puede determinar los supuestos en los que procederá aplicar la expropiación forzosa y que, en este caso, el legislador autonómico se ha limitado a recoger en la legislación autonómica la regla de valoración prevista por el legislador estatal en el art. 49.3 TRLSRU.

b) El precepto impugnado establece una regla especial de valoración aplicable en el procedimiento de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la vivienda (o «expropiación-sanción» como se denomina por la doctrina a esta institución), en virtud de la cual, en estos casos, el valor de la propiedad se reduce en un 50 por 100.

La jurisprudencia constitucional ya se ha pronunciado en otras ocasiones sobre la competencia para establecer el régimen de valoración de los bienes expropiados y ha venido afirmando que el título competencial del art. 149.1.18 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la legislación de expropiación forzosa, comprende también la competencia estatal para la determinación del justiprecio en cualquier tipo de expropiación. Ya en la temprana STC 37/1987, de 26 de marzo, afirmamos que «es obvio que el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria –incluso en sus diversas variantes, pues tampoco es hoy la expropiación forzosa una institución unitaria– en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (artículo 149.1.18 de la Constitución) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica.

En tanto que institución de garantía de los intereses económicos privados, la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa legitimadora de la concreta operación expropiatoria, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquel y al pago de este. Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio» (FJ 6).

Con posterioridad, en la STC 61/1997, de 20 de marzo, vinimos a reiterar este criterio al afirmar que «es al Estado al que compete determinar, pues caen dentro del art. 149.1.18 CE, la fijación de los criterios de determinación del justiprecio para impedir que los bienes puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional» (FJ 19). Y, más

recientemente, y con cita de las anteriores, hemos insistido en esta interpretación del título competencial previsto en el art. 149.1.18 CE en la STC 14/2007, de 18 de enero, FJ 3.

c) Expuesta la doctrina constitucional aplicable, estamos en disposición de enjuiciar el inciso impugnado y puede avanzarse ya que el recurso ha de ser estimado en este punto.

Efectivamente, como afirma la letrada del Parlamento de Cataluña, este tribunal ha reconocido que, en los ámbitos sectoriales de competencia de las comunidades autónomas (como es, en este caso, la materia de vivienda ex art. 137 EAC), corresponde al legislador autonómico definir los supuestos en los que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropriandi* (STC 17/1990, de 7 de febrero, FJ 10, con cita de la STC 37/1987, FJ 6). Ahora bien, este reconocimiento no obsta para que, en el seno de la expropiación, hayan de respetarse las garantías procedimentales establecidas en la ley estatal y, muy singularmente, los criterios para la determinación del valor de los bienes y derechos expropiados, que corresponde establecer, en exclusiva, al legislador estatal en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.18 CE, con la finalidad de asegurar que los bienes sean evaluados con los mismos criterios en todo el territorio nacional.

Por esta razón, no puede compartirse la tesis de que la legislación autonómica de vivienda se ha limitado a recoger la regla de valoración establecida en la legislación estatal. Y ello porque la reducción del 50 por 100 contemplada en el art. 49.3 TRLSRU, al que hace referencia el inciso controvertido, es una regla especial que no está prevista en la legislación estatal para cualquier supuesto de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o expropiación-sanción, sino solamente para un caso particular que es el incumplimiento de los deberes establecidos en el TRLSRU y, muy singularmente, el incumplimiento de los deberes urbanísticos vinculados a la ejecución del planeamiento. Pues bien, el inciso previsto en el art. 15.4 de la Ley 4/2016, que ahora nos ocupa, viene a extender esa regla especial de valoración consistente en la reducción en un 50 por 100 del valor de la propiedad a un supuesto distinto –el incumplimiento del deber de ocupación legal y efectiva de la vivienda para que constituya la residencia de las personas– y que poco tiene que ver con el supuesto expropiatorio al que hace referencia el art. 49 TRLSRU. En consecuencia, al extrapolar una regla especial de valoración de los bienes expropiados a otro supuesto de hecho distinto de aquel para el que dicha regla fue concebida por el legislador estatal, el precepto autonómico incurre en una invasión de la competencia para el establecimiento de los criterios para la determinación del justiprecio, de aplicación uniforme en todo el territorio nacional, que tiene constitucionalmente atribuida en exclusiva el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE.

En consecuencia, procede declarar inconstitucional y nulo, por infringir el orden constitucional de distribución de competencias, el inciso «y de que, de conformidad con el artículo 49.3 del texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, el contenido del derecho de propiedad se reduce en un 50 por 100 de su valor, cuya diferencia corresponde a la administración expropiante» del art. 15.4 de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, en redacción dada por el art. 15 de la Ley 1/2022.

d) La declaración de inconstitucionalidad y nulidad del referido inciso del art. 15.4 de la Ley 4/2016 determina que resulte innecesario pronunciarse sobre la tacha de inconstitucionalidad dirigida contra este precepto con base en la pretendida vulneración del derecho de propiedad (art. 33 CE). Ello se debe a que, como ocurre con la impugnación competencial que acaba de analizarse y estimarse, aunque el recurso indica que se impugna el art. 15.4 en su conjunto, la argumentación de la queja va dirigida exclusiva y específicamente contra la citada regla de valoración, por lo que, una vez expulsado del ordenamiento jurídico el inciso cuestionado que la regulaba, pierde objeto el motivo de impugnación sustantivo invocado frente al mismo.

5. Sobre la vulneración del derecho de propiedad (art. 33 CE), en relación con el art. 53.1 CE: desestimación.

El recurso de inconstitucionalidad denuncia que los arts. 1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2, 3, 4, 5, 6.2, 10, y 15.1 de la Ley 1/2022 vulneran el derecho a la propiedad privada (art. 33 CE), bien por vulnerar

su contenido esencial (art. 53.1 CE), bien por no respetar las exigencias del principio de proporcionalidad, al no superar los juicios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

El art. 1.1 de la Ley 1/2022 modifica el art. 5.2 b) de la Ley 18/2007, en virtud del cual existe incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas en el supuesto de que:

«b) La vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada durante un período de más de dos años. Ni la ocupación de estas viviendas sin título habilitante ni la transmisión de su titularidad a favor de una persona jurídica alteran la situación de incumplimiento de la función social de la propiedad».

El art. 1.2 de la Ley 1/2022 dio nueva redacción al art. 5.2 d) de la Ley 18/2007, estableciendo como supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o un edificio de viviendas:

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

El art. 1.4 de la Ley 1/2022 añade un apartado 2 *bis* al art. 5 de la Ley 18/2007, que dispone:

«2 *bis*. Los supuestos a los que se refieren las letras b y d del apartado 2 constituyen un incumplimiento del deber de los propietarios de las edificaciones de dedicarlas a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística».

El art. 1.5 de la Ley 1/2022 añade un nuevo apartado 3 *bis* al art. 5 de la Ley 18/2007, que establece:

«3 *bis*. Las administraciones competentes en materia de vivienda pueden declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas en caso de que los propietarios hayan sido requeridos para adoptar las medidas necesarias para cumplir la función social de la propiedad y hayan incumplido el requerimiento en el plazo establecido. La declaración del incumplimiento de la función social puede comportar la adopción de las medidas de ejecución forzosa que determina la legislación en materia de vivienda y, en los supuestos del apartado 2 *bis*, las establecidas por la legislación en materia de suelo, incluida la expropiación forzosa en los casos establecidos por ley».

El art. 2 de la Ley 1/2022 modifica el art. 41.1 a) de la Ley 18/2007, definiendo como utilización anómala de una vivienda o edificio de viviendas:

«a) La desocupación permanente e injustificada a la que se refiere el artículo 5.2.b. Se asimila a esta utilización anómala la de los edificios inacabados que estén destinados a vivienda, con más del 80 por 100 de sus obras de construcción ejecutadas, después de que hayan transcurrido más de dos años desde la finalización del plazo para terminarlos».

El art. 3 de la Ley 1/2022 añade dos nuevos apartados 6 y 7 al art. 42 de la Ley 18/2007, con la siguiente redacción:

«6. En el caso de viviendas de titularidad de personas jurídicas privadas, si la administración requiere a la persona responsable para que adopte las medidas necesarias para ocupar legal y efectivamente una o varias viviendas para que constituyan la residencia de personas, debe advertirle en la misma resolución de que, si la vivienda no se ocupa legal y

efectivamente en el plazo que establezca, se podrá exigir la ejecución forzosa de las medidas requeridas mediante la imposición de una multa coercitiva. En la situación asimilada relativa a los edificios de viviendas inacabadas, el mencionado requerimiento debe incluir las medidas necesarias para terminar previamente las obras de edificación.

7. En los supuestos establecidos legalmente, la advertencia a la que se refiere el apartado 6 debe incluir la posibilidad de declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad al efecto de iniciar el procedimiento para su expropiación forzosa».

El art. 4 de la Ley 1/2022 añade un apartado 2 bis al art. 113 de la Ley 18/2007, que establece:

«2 bis. La multa coercitiva a la que se refiere el artículo 42.6 tiene un importe de mil euros por cada vivienda por lapsos de tiempo de un mes mientras permanezcan desocupados, con un importe máximo total del 50 por 100 del precio estimado de la vivienda».

El art. 5 de la Ley 1/2022 modifica la letra h) del art. 123.1 de la Ley 18/2007, que tipifica como infracción muy grave en materia de calidad del parque inmobiliario:

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

El art. 6.2 de la Ley 1/2022 modifica la letra j) del art. 124.2 de la Ley 18/2007, que prevé como infracción grave en materia de protección de los consumidores y usuarios de viviendas en el mercado inmobiliario:

«j) Incumplir, en la formulación de la propuesta obligatoria de alquiler social, los requisitos legales vigentes en el momento que corresponda formalizarla».

El art. 10 de la Ley 1/2022 solo se impugna en cuanto a la redacción que da al apartado c) del art. 7.1 de la Ley 24/2015 que, establece como condición para que la administración pueda resolver la cesión obligatoria de viviendas:

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

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

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

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

Finalmente, el art. 15 de la Ley 1/2022 se impugna por la redacción que da al inciso final del art. 15.1 de la Ley 4/2016, en cuya virtud:

«Con este fin, es causa de interés social el incumplimiento de la función social de la propiedad, relativa a la ocupación legal y efectiva de la vivienda para que constituya la residencia de las personas».

5.1 Sobre la vulneración del principio de seguridad jurídica atribuida al art. 1.1 de la Ley 1/2022.

Respecto del art. 1.1 de la Ley 1/2022, en relación con la nueva redacción que da art. 5.2 b) de la Ley 18/2007, los recurrentes alegan que no satisface las exigencias de previsibilidad y certeza de la ley (art. 53.1 CE), introduciendo un factor de inseguridad jurídica en la regulación de la propiedad de la vivienda, al disponer que la transmisión de la titularidad de la vivienda a una persona jurídica no altera la situación de eventual incumplimiento de la función social.

Este tribunal ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre este precepto en la STC 120/2024, FJ 7 a), en el que desestimamos que incurriera en una vulneración del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE). En dicha sentencia, sostuvimos que el art. 5.2 b) de la Ley 18/2007 «persigue un fin constitucionalmente lícito, como es el de asegurar la observancia de las previsiones de la ley, evitando que puedan ser eludidas mediante el recurso a la transmisión o transmisiones sucesivas de la titularidad de la vivienda o del edificio, que podrían impedir que llegue a agotarse el plazo que daría lugar al incumplimiento de la función social de la propiedad de aquellos y que pudieran entrar en funcionamiento los mecanismos dirigidos a garantizar el cumplimiento de esa función social. En todo caso, la transmisión no conlleva automáticamente el traslado de la responsabilidad de un sujeto a otro, pues, según se desprende del art. 5.3 bis (introducido por el art. 1.5 de la Ley 1/2022), para que tenga lugar ese incumplimiento, debe mediar un requerimiento previo de las administraciones competentes en materia de vivienda para la adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento de la función social, que, si no es atendido en el plazo que se haya fijado al requerido, puede dar lugar a que se declare el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas, lo que, entre otras consecuencias, daría lugar –ahora sí– a la infracción tipificada como muy grave en el art. 123.1 h) de la Ley 18/2007».

A partir de este entendimiento del precepto impugnado, ha de descartarse que el mismo carezca de las notas de previsibilidad y certeza, que definen el concepto de seguridad jurídica [por todas, STC 106/2022, de 13 de septiembre, FJ 5 b)]. En este caso, de acuerdo con la interpretación del precepto que acabamos de reiterar, hemos de afirmar que el sentido y la finalidad de la norma son suficientemente claros y precisos, como igualmente previsibles resultan los efectos de su aplicación. En consecuencia, este motivo de impugnación ha de ser desestimado.

5.2 Sobre la impugnación del art. 6.2 de la Ley 1/2022.

En la demanda, el art. 6.2 de la Ley 1/2022, que modifica la redacción de la infracción administrativa grave tipificada en el art. 124.2 j) de la Ley 18/2007, se recurre desde dos perspectivas relacionadas con el derecho de propiedad (art. 33 CE).

a) En primer lugar, el precepto controvertido se impugna junto con los arts. 1.3, 11, 12 y la disposición transitoria de la Ley 1/2022 porque, según la tesis del recurso de inconstitucionalidad, todos estos preceptos vulneran el contenido esencial del derecho de propiedad al trasladar al propietario la obligación, antes del ejercicio de acciones judiciales, de ofrecer al arrendatario una propuesta de alquiler social. Como se ha indicado [*supra* FJ 2 A) a)], estos preceptos fueron ya declarados inconstitucionales en la STC 120/2024, de manera que el motivo de impugnación ya solo subsiste respecto de la infracción prevista en el art. 124.2 j) de la Ley 18/2007, en redacción dada por el art. 6.2 de la Ley 1/2022.

Este precepto sanciona como infracción grave la conducta consistente en «incumplir, en la formulación de la propuesta obligatoria de alquiler social, los requisitos legales vigentes en el momento que corresponda formalizarla».

La redacción del precepto impugnado no hace ninguna referencia al carácter de la propuesta de alquiler social obligatorio como requisito de procedibilidad para el ejercicio de acciones, que es el motivo por el que se impugna este precepto y, una vez declarados inconstitucionales y nulos por la STC 120/2024, FJ 5 B) c) y d), el art. 5.2 f) de la Ley 18/2007, en redacción dada por el art. 1.3 de la Ley 1/2022, y los apartados 1 y 2 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, en la redacción dada por el art. 12 de la Ley 1/2022, un examen superficial del precepto habría de conducir a la desestimación del recurso de inconstitucionalidad en este punto.

Ahora bien, este tribunal constata que el incumplimiento al que se refiere el art. 124.2 j) de la Ley 18/2007, en la redacción recurrida, no va únicamente ligado a los supuestos de hecho previstos en los arts. 5.2 f) de la Ley 18/2007 y los apartados 1 y 2 de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015, ya expulsados del ordenamiento jurídico. Al margen de este caso, el art. 5 de la Ley 24/2015 contempla otros dos supuestos más en los que resulta obligatorio ofrecer una propuesta de alquiler social obligatorio: (i) antes de adquirir una vivienda resultante de la consecución de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual, o antes de la firma de la compraventa de una vivienda que tenga como causa de la venta la imposibilidad por parte del prestatario de devolver el préstamo hipotecario (art. 5.1); y (ii) antes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago de alquiler si el procedimiento afecta a personas o unidades familiares que no tengan una alternativa propia de vivienda y que estén dentro de los parámetros de riesgo de exclusión residencial definidos por la ley (art. 5.2).

El primero de los supuestos no resulta problemático ni desde el punto de vista de impugnación formulada por los recurrentes ni desde el punto de vista de la doctrina sentada en la STC 120/2024, FJ 5 B) c) y d), puesto que, en modo alguno, puede dar lugar a que el incumplimiento de un requisito de naturaleza procesal sea objeto de sanción administrativa.

Sin embargo, no puede decirse lo mismo respecto del supuesto del art. 5.2 de la Ley 24/2015. En este caso, la propuesta de alquiler social obligatorio sí que se erige como requisito previo para el ejercicio de acciones judiciales. Por lo tanto, de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 120/2024, FJ 5 B) c) y d), en la medida en que el art. 124.2 j) de la Ley 18/2007 pueda sancionar, como infracción administrativa grave, lo que constituye el incumplimiento de un requisito de procedibilidad para el ejercicio de acciones, estaría invadiendo la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE). En consecuencia, en orden a evitar que la aplicación del precepto impugnado pueda dar lugar a posibles interpretaciones del precepto contrarias al orden constitucional de distribución de competencias, y existiendo, al menos, una interpretación acorde con el texto constitucional, el art. 124.2 j) de la Ley 18/2007, en la redacción dada por el art. 6.2 de la Ley 1/2022, no es inconstitucional si se interpreta en el sentido de que solo es sancionable el incumplimiento de los requisitos que debe cumplir la propuesta obligatoria de alquiler social, en aquellos casos en los que la misma no constituya una condición de acceso al proceso judicial. Esta interpretación conforme se llevará al fallo.

b) En segundo lugar, el art. 6.2 se impugna, también de manera agrupada con otros de los preceptos impugnados, bien por estimar que vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad que se sancione el hecho de que la vivienda no se destine a la ocupación para servir de residencia a las personas, bien porque tal consecuencia sancionadora se reputa contraria a las exigencias del principio de proporcionalidad.

En relación con esta queja, baste señalar que el art. 124.2 j) de la Ley 18/2007, en redacción dada por el art. 6.2 de la Ley 1/2022, no sanciona la conducta consistente en mantener la vivienda desocupada de forma permanente, sino que se refiere, como acaba de verse en el apartado inmediatamente precedente, a una cuestión completamente distinta, relacionada con el régimen de alquiler social. En consecuencia, esta segunda queja debe ser desestimada de plano porque la argumentación en la que se sustenta aparece completamente desconectada y no guarda relación alguna con el mandato normativo del precepto recurrido.

5.3 Sobre la impugnación de los arts. 1.1; 1.2; 1.4; 1.5; 2; 3; 4; 5; 10 y 15.1 de la Ley 1/2022.

Efectuadas las anteriores consideraciones, estamos ya en disposición de examinar la verdadera controversia constitucional que se plantea a través de este motivo de impugnación. En este punto, el recurso de inconstitucionalidad denuncia que todos estos preceptos vulneran el contenido esencial del derecho de propiedad. A decir de la demanda, la Ley 1/2022 concibe el derecho de propiedad privada sobre la vivienda como un derecho total y absolutamente subordinado al principio rector consagrado en el art. 47 CE, de manera que la regulación impugnada hace desaparecer el haz de facultades individuales del propietario y la propiedad de la vivienda queda completamente subordinada a la obligación de su ocupación.

Así, según la tesis del recurso, la vulneración del contenido esencial del derecho de propiedad se produciría porque (i) los preceptos impugnados consideran como único uso admisible de la vivienda el de destinarse a la ocupación permanente, queja que se predica respecto de los arts. 1.1, 1.2, 1.4, 2 y 15.1; y (ii) por sancionar el incumplimiento de ese único uso que la Ley 1/2022 considera admisible con duras consecuencias, reproche que se efectúa respecto de los arts. 1.5, 4 y 5.

Por otro lado, como ha quedado expuesto en detalle en los antecedentes, el recurso denuncia que estos preceptos no respetan el principio de proporcionalidad. Para los demandantes, las injerencias en el derecho de propiedad no son idóneas o adecuadas para conseguir la finalidad pretendida de aumentar el parque de viviendas privadas en alquiler. Afirman también que existen otras medidas distintas de las impugnadas que comportan una intromisión menos lesiva sobre el derecho de propiedad, por lo que los preceptos recurridos no superarían el juicio de necesidad. Y, por último, sostienen que resulta absolutamente desproporcionado que la desocupación o «utilización anómala» de una vivienda de propiedad privada, en los términos de los nuevos arts. 5.2 b) y d), y 41.1 a) de la Ley 18/2007, pueda suponer para cualquier propietario privado el inicio de un expediente sancionador por infracción muy grave [art. 123.1 h) de la Ley 18/2007], la imposición de multas coercitivas (art. 113.2 bis de la Ley 18/2007) e incluso la expropiación forzosa (art. 15.1 de la Ley 4/2016).

Por lo tanto, según los recurrentes, desde la perspectiva del principio de proporcionalidad, son inconstitucionales las potestades de carácter coactivo que desencadena la declaración de incumplimiento de la función social de la vivienda, que pueden ser de tres tipos: (i) requerimientos para que se ocupe legal y efectivamente la vivienda con el fin de que constituya la residencia de personas (arts. 1.5, 3 y 4 de la Ley 1/2022), cuyo incumplimiento es constitutivo de infracción muy grave (art. 5 de la Ley 1/2022); (ii) la ejecución forzosa del requerimiento mediante multa coercitiva por un importe de 1000 euros por cada vivienda por lapsos de tiempo de un mes mientras permanezcan desocupados, con un importe máximo total del 50 por 100 del precio estimado de la vivienda (arts. 3 y 4 de la Ley 1/2022); y (iii) la expropiación de la vivienda (arts. 1.4 y 5 de la Ley 1/2022) o la cesión obligatoria de uso por siete años (art. 10 de la Ley 1/2022).

A) Doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el control de las injerencias sobre el derecho de propiedad privada.

a) Este tribunal tuvo la oportunidad de pronunciarse en relación con el contenido esencial del derecho de propiedad ya en su temprana STC 37/1987, de 26 de marzo, con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 8/1984, de 3 de julio, de reforma agraria del Parlamento de Andalucía. En dicha sentencia, fijamos la doctrina constitucional sobre el derecho de propiedad que este tribunal ha mantenido desde entonces, no solo en relación con la propiedad rústica, sino con otros tipos de propiedad [a título de ejemplo, pueden citarse las SSTC 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5; 112/2006, de 5 de abril, FJ 10, y 7/2024, de 16 de enero, FJ 5 b)].

En aquella STC 37/1987, FJ 2, afirmó este tribunal que «la referencia a la ‘función social’ como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege,

ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del 'contenido esencial' de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a este subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes».

Por esta razón, en aquella sentencia reconocimos la posibilidad de que el legislador estableciera limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad en atención a los intereses generales o a necesidades colectivas, razonando que, para que el legislador pudiera imponer restricciones al derecho de propiedad, resultaba preciso que aquellas respondieran «a principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución». Afirmamos, en consecuencia, que «esa dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito».

Ahora bien, esta subordinación de la propiedad privada a los intereses generales «no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho», de manera que corresponde al Tribunal Constitucional o, en su caso, a los órganos judiciales, en el ejercicio de sus respectivas competencias, controlar que estas limitaciones y deberes que se impongan al propietario no vayan «más allá de lo razonable».

Con base en tales consideraciones, en la STC 37/1987, FJ 2, sostuvimos que no infringe el contenido esencial del derecho de propiedad «aquella regulación legal que, restringiendo las facultades de decisión del propietario con relación al uso, destino y aprovechamiento de los fundos rústicos, imponga a este o permite imponerle determinados deberes de explotación y, en su caso, de mejora, orientados a la obtención de una mejor utilización productiva de la tierra, desde el punto de vista de los intereses generales, siempre que quede salvaguardada la rentabilidad del propietario o de la empresa agraria».

Y, además, en aquella sentencia declaramos que no vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad la expropiación temporal de las facultades de uso y disfrute de las fincas rústicas como sanción al incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra, definida esta por el legislador autonómico (STC 37/1987, FJ 4).

Por lo demás, a los efectos de la resolución de este recurso interesa destacar que el canon de control de las limitaciones legales del derecho de propiedad no es el juicio de proporcionalidad que propone la demanda, sino que este tribunal, en línea con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha venido sujetando estas restricciones a un control de razonabilidad. Como ya enunció la STC 37/1987, FJ 2, nuestra labor en el enjuiciamiento de estas medidas pasa por verificar que las mismas no van «más allá de lo razonable». Así lo hemos confirmado, más recientemente, en la STC 112/2021, de 13 de mayo, FJ 6, con cita de la STC 16/2018, de 22 de febrero, FJ 17, en las que dejamos dicho:

«[E]ste tribunal aprecia que el legislador del derecho de propiedad, aparte del necesario respeto a su contenido esencial que predica el artículo 53.1 CE de 'los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente título', no encuentra otro límite que el de no sobrepasar el 'equilibrio justo' o 'relación razonable entre los medios empleados y la finalidad pretendida' (por todas, asunto *James y otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 50), teniendo en cuenta que en las decisiones de índole social y económica se reconoce al legislador un amplio margen de apreciación sobre la necesidad, los fines y las consecuencias de sus disposiciones (*inter alia*, asuntos *James y otros c. Reino Unido*, 21 de febrero de 1986, § 46; *ex Rey de Grecia y otros c. Grecia*, 23 de noviembre de 2000, § 87, *Broniowski c. Polonia*, 22 de junio de 2004, § 149)».

b) Por su parte, el art. 1 del Protocolo Adicional al Convenio europeo de derechos humanos, en relación con la protección del derecho de propiedad, dispone que (i) «Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes»; (ii) «Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho internacional»; y (iii) «Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas».

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, desde la STEDH de 23 de septiembre de 1982, asunto *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, dentro del citado art. 1 se formulan tres reglas distintas: la primera, que sienta el principio del respeto que se debe a la propiedad; la segunda, que se refiere a la privación de la propiedad y la somete a determinadas condiciones; y la tercera, que reconoce a los Estados la facultad de regular el uso de los bienes de acuerdo con el interés general.

Entre otras limitaciones al derecho de propiedad, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha admitido que «la transmisión forzosa de la propiedad de un individuo a otro puede, en determinadas circunstancias, constituir un medio legítimo de favorecer el interés general», así como que el concepto de «utilidad pública» tiene un sentido amplio que puede abarcar incluso «las medidas de expropiación que se tomen en el ámbito de una política de justicia social». Además, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos otorga una gran flexibilidad a los legisladores nacionales para desarrollar su política económica y social, entendiendo que gozan de margen de apreciación para identificar las exigencias de la utilidad pública «salvo cuando se ponga de manifiesto que su criterio carece de razonable fundamento» (STEDH de 21 de febrero de 1986, asunto *James y otros c. Reino Unido*, § 37, 40, 42 y 46).

Esta doctrina se ha reiterado, entre otras, en la STEDH de 13 de octubre de 2020, asunto *Kothencz c. Hungría*, en la que tras recordar que toda injerencia de una autoridad pública en el disfrute pacífico de las posesiones solo puede justificarse si sirve a un legítimo interés público o general (§ 39), añadió que tal injerencia debe alcanzar «un justo equilibrio» entre las demandas de interés general de la comunidad y las necesidades de protección de los derechos fundamentales del individuo, así como que los Estados disfrutaban de un amplio margen de apreciación tanto en lo que respecta a la elección de los medios para su ejecución como para determinar si las consecuencias de su aplicación están justificadas por el interés general a efectos de alcanzar el objetivo de la ley en cuestión (§ 43). En esta misma línea, puede citarse la STEDH de 28 de junio de 2011, asunto *Ruspoli Morenés c. España* (§ 34 y 36, con referencia a las SSTEDH de 23 de septiembre de 1982, asunto *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, § 69; de 20 de noviembre de 1995, asunto *Pressos Compania Naviera, SA , y otros c. Bélgica*, § 38, y de 29 de abril de 1999, asunto *Chassagnou y otros c. Francia*, § 75).

B) Aplicación de la doctrina sobre los preceptos impugnados.

a) Expuesta la doctrina aplicable al caso, estamos ya en disposición de pronunciarnos sobre el fondo de este motivo de impugnación. Para ello, este tribunal ha de comenzar, en primer lugar, por rechazar que se produzca un menoscabo del contenido esencial del derecho de propiedad: (i) cuando se considera que existe un incumplimiento de la función social de la propiedad de una vivienda o de un edificio de viviendas cuando están desocupados de forma permanente e injustificada durante un período de más de dos años [art. 1.1, que da nueva redacción al art. 5.2 b) de la Ley 18/2007] o cuando no se destinan a la residencia habitual y permanente de las personas, si se trata de una vivienda de protección oficial o una vivienda reservada por el planeamiento urbanístico para este tipo de residencia [art. 1.2, que modifica el art. 5.2 d) de la Ley 18/2007]; (ii) cuando los supuestos que acaban de mencionarse se califican además como un incumplimiento del deber de los propietarios de las edificaciones de destinarlas a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística (art. 1.4, que añade un nuevo apartado 2 bis al art. 5 de la Ley 18/2007); o (iii) por el mero hecho de que se califique como utilización anómala de una vivienda o de un edificio de viviendas la situación de desocupación permanente e injustificada de aquellos durante más de dos años [art. 2, que modifica el art. 41.1 a) de la Ley 18/2007].

Como ya se ha dicho, el derecho de propiedad que reconoce el art. 33 CE impide que pueda seguir concibiéndose desde la perspectiva estrictamente subjetiva del art. 348 del Código civil, como un mero haz de facultades individuales del propietario sobre las cosas, sino que la referencia a la función social de la propiedad, entendida como un elemento integrante de la propia definición y delimitación del derecho de propiedad, permite que el legislador pueda imponerle un conjunto de deberes y obligaciones, restringiendo aquel conjunto de facultades, en orden a atender los intereses públicos o de la colectividad.

En este caso, el legislador catalán, como se declara en el preámbulo de la Ley 1/2022, persigue combatir la «exclusión residencial», que califica como «un problema social de primer orden», y favorecer «el acceso a una vivienda digna y adecuada por una parte significativa de la población» que sigue teniendo dificultades para ello, sobre todo después del impacto de la pandemia. Se trata en ambos casos de finalidades constitucionalmente legítimas, que persiguen hacer efectivo el mandato o directriz constitucional que el art. 47 CE dirige a los poderes públicos para asegurar el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (STC 7/2010, de 27 de abril, FJ 7).

En consecuencia, que la legislación catalana persiga el objetivo de indudable interés público de que la vivienda no esté desocupada y de que se destine efectivamente a la residencia de las personas, cuando se trate de viviendas de protección oficial, y califique los supuestos de desocupación bien como un incumplimiento de su función social o bien como una utilización anómala de la vivienda no impide que el derecho de propiedad sobre esta clase de bienes pueda continuar siendo reconocido como tal. Por lo tanto, ha de afirmarse que estas determinaciones acerca de lo que ha de considerarse como el uso de la propiedad de la vivienda de acuerdo con su función social son simples condicionamientos del ejercicio del derecho que no despojan al propietario de la utilidad individual o económica.

Así las cosas, una vez que hemos descartado que estas prescripciones legislativas del uso de la vivienda con arreglo a su función social, previstos en los arts. 1.1, 1.2, 1.4 y 2, vulneren el contenido esencial del derecho de propiedad o lo hagan irreconocible, debemos también rechazar, en lógica consecuencia, que la reacción administrativa frente al incumplimiento de aquellas determinaciones legales constituya un vaciamiento del contenido esencial del derecho de propiedad. Conclusión esta que nos sitúa en la tesitura de analizar si, como sostiene la demanda, las medidas previstas por el legislador autonómico (en los arts. 1.5, 3, 4, 5, 10 y 15.1) para alcanzar las finalidades de interés público, antes apuntadas, son desproporcionadas o, más propiamente, irrazonables.

b) Antes de adentrarnos en el examen de los preceptos impugnados, resulta preciso efectuar tres consideraciones preliminares:

(i) De un lado, como ya se ha dicho [*supra* FJ 5.3 A) a)], cuando se trata del enjuiciamiento de las limitaciones del derecho de propiedad, el análisis que nos corresponde efectuar no es el propio del test de proporcionalidad, como sugieren los recurrentes, sino que nuestro control atiende a la razonabilidad de las injerencias en el derecho de propiedad, para verificar si con ellas se alcanza un «justo equilibrio» o una adecuada ponderación entre las necesidades de interés general que deben atenderse y los sacrificios que para ello se imponen sobre el derecho de propiedad. Y todo ello partiendo del amplio margen de apreciación que se ha de reconocer al legislador para definir la política económica.

(ii) De otro lado, deben descartarse de antemano los argumentos de los recurrentes de que existen medidas más adecuadas o efectivas para lograr la finalidad pretendida por el legislador catalán en el ámbito del mercado de vivienda. Sobre esto último, baste señalar que el control de constitucionalidad que compete a este tribunal es un control jurídico, sin que deba enjuiciar el mayor o menor acierto, la bondad, la oportunidad o la eficacia de la ley, puesto que, de hacerlo, se estaría usurpando el espacio y el margen de apreciación que corresponden al legislador democrático para adaptarse a las circunstancias de cada momento histórico [SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 7; 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 15 A), y 112/2021, de 13 de mayo, FJ 8].

(iii) Por último, dado que los recurrentes cuestionan, en este motivo de impugnación, todas las medidas impugnadas conjuntamente o en bloque, nuestra respuesta habrá de ser igualmente

global o genérica, en coherencia con el contenido argumental o carga alegatoria del recurso de inconstitucionalidad, sin perjuicio de que, cuando resulte preciso, hayamos de detenernos en cada uno de los preceptos concretamente considerados.

c) Hechas estas aclaraciones, el examen de las potestades de carácter coactivo dirigidas a llevar a efecto el objetivo legalmente establecido de que las viviendas se destinen a la ocupación o habitación de las personas, debe partir necesariamente del dato de que este tribunal ya se ha pronunciado, desde la óptica del art. 33 CE, respecto de medidas similares a las aquí impugnadas, con ocasión de la resolución del recurso de inconstitucionalidad núm. 6036-2013, interpuesto contra la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, que modificó la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda de Navarra. En efecto, en la STC 16/2018, FJ 17, se examinaron las medidas consistentes en (i) considerar como causa justificativa de la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad la conducta consistente en «[m]antener una vivienda deshabitada en los casos en que constituye infracción sancionable [...] y no haber cumplido en el plazo concedido al efecto el requerimiento para poner fin a tal situación» [art. 52.2 a)]; (ii) en sancionar como infracción muy grave el no dar efectiva habitación a la vivienda durante dos años siempre que el titular fuese una persona jurídica (art. 66.1); y (iii) en la imposición de multas coercitivas en los casos de no dar efectiva habitación a la vivienda (art. 72.2). Tales disposiciones de la legislación foral navarra en materia de vivienda fueron declaradas conformes con el art. 33 CE, considerando entonces este tribunal que:

«Los artículos 52.2 a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, añadidos respectivamente por los artículos 2, 5 y 6 de la Ley Foral 24/2013, aunque sí contienen relevantes restricciones para el titular del derecho de propiedad, el legislador dice adoptarlas en función de un fin de relevancia constitucional como es garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1 CE), a lo que se une que un análisis de dichas medidas, respetuoso del amplio margen de apreciación que incumbe al legislador en este ámbito, conduce a este tribunal a concluir que con ellas no se desborda el justo equilibrio entre los medios empleados y la finalidad pretendida».

En el presente caso, a la hora de efectuar el correspondiente juicio de razonabilidad, este tribunal no encuentra motivos que justifiquen apartarse de la conclusión alcanzada en la STC 16/2018, FJ 17. Ello habría de ser suficiente para desestimar este motivo de impugnación, puesto que tampoco los recurrentes ofrecen, como base de su impugnación, ningún argumento más allá de la genérica afirmación de que se trata de medidas absolutamente desproporcionadas. Como hemos señalado reiteradamente, la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente (SSTC 43/1996, de 14 de marzo, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 245/2004, de 16 de diciembre, FJ 3; 100/2005, de 19 de abril, FJ 3, y 7/2010, de 27 de abril, FJ 7), que es, precisamente, lo que sucede en el presente supuesto. No obstante, se efectuarán las siguientes consideraciones para disipar las dudas que pudiera haber acerca de la razonabilidad de los preceptos impugnados.

d) En primer lugar, la declaración de incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda (art. 5.3 *bis*, primer inciso, de la Ley 18/2007) es, aisladamente considerada, una simple constatación por parte de la administración de que se ha producido una situación de incumplimiento de un deber legal en relación con el uso o explotación de la vivienda. Difícilmente puede considerarse que una medida meramente declarativa, que persigue instar o estimular al propietario al cumplimiento de las obligaciones que le incumben como titular del dominio, incurra en un desequilibrio irrazonable entre la finalidad perseguida y el medio empleado para alcanzarla.

Además, esta declaración debe ir precedida de un requerimiento al propietario para que adopte «las medidas necesarias para cumplir la función social de la propiedad» y exige que dicho requerimiento no haya sido atendido en el plazo establecido. En este punto, cabe señalar que los recurrentes también sostienen que este requerimiento para que se ocupe legal y efectivamente la vivienda, en sí mismo, lesiona el derecho de propiedad. Este tribunal no puede compartir semejante aseveración. En modo alguno puede calificarse como irrazonable que, ante una situación de incumplimiento de un deber legalmente exigible al propietario de la vivienda, la

administración competente le dirija una comunicación por la que le inste a adoptar las medidas oportunas para cesar en la situación incumplidora y le conceda un plazo para corregir tal situación, efectuándole las advertencias y apercibimientos que correspondan; plazo que –va de suyo– el interesado podrá utilizar también para alegar las razones que, en su caso, justifiquen el incumplimiento que se le imputa y que la administración habrá de valorar antes de emitir finalmente, si procede, la declaración de incumplimiento. En consecuencia, este tribunal no advierte que este tipo de requerimientos por parte de la administración competente sea susceptible de quebrar el «justo equilibrio» entre la finalidad de interés público perseguida y los medios establecidos para su consecución.

e) Tampoco puede merecer reproche constitucional que la ley contemple que el incumplimiento de un requerimiento para la adopción de las medidas necesarias para cumplir con la función social de la propiedad pueda ir seguido de las medidas de ejecución forzosa legalmente previstas (art. 5.3 *bis*, segundo inciso, de la Ley 18/2007). Por el contrario, acudir a los mecanismos de ejecución forzosa para llevar a efecto el cumplimiento no voluntario de las obligaciones impuestas por la legislación administrativa forma parte del normal desenvolvimiento de la potestad de autotutela ejecutiva que ostentan las administraciones públicas, como se prevé con carácter general en los arts. 99 y concordantes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Cuestión distinta será que, a la hora de seleccionar el mecanismo de ejecución a emplear, de entre los distintos disponibles, deba elegirse aquel que resulte menos gravoso para la libertad individual como preceptúa el art. 100.2 de la Ley 39/2015, pero no es esta la cuestión que aquí se ventila.

f) Dentro de las medidas de ejecución forzosa a disposición de la administración competente, los preceptos impugnados hacen referencia a la posibilidad de imponer multas coercitivas. En efecto, el art. 42.6 de la Ley 18/2007 prevé que, en el caso de viviendas de propiedad de personas jurídicas, ante el incumplimiento de un requerimiento para que se ocupen legal y efectivamente una o varias viviendas para que constituyan la residencia de personas, pueda procederse a la imposición de multas coercitivas. Estas multas, según el también impugnado art. 113.2 *bis* de la Ley 18/2007, ascienden a 1000 euros por cada vivienda por lapsos de tiempo de un mes mientras permanezcan desocupadas, hasta un importe máximo del 50 por 100 del precio estimado de la vivienda.

Pues bien, tampoco podemos considerar que el recurso a las multas coercitivas, previsto en el art. 42.6 de la Ley 18/2007, desborde ese «justo equilibrio» que venimos exigiendo entre la finalidad de interés público perseguida (que encuentra su raigambre en el art. 47 CE) y el medio empleado para su consecución. Nótese que la multa coercitiva no es sino un mecanismo más de ejecución forzosa previsto en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo (arts. 100 y 103 de la Ley 39/2015) y al que, precisamente, la administración puede acudir para evitar tener que hacer uso de medidas más gravosas o invasivas (por ejemplo, la cesión temporal obligatoria de viviendas o la expropiación forzosa, a las que luego nos referiremos). La multa coercitiva es, como razonamos en la STC 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 8, «una medida de constreñimiento económico adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa», esto es, una medida de «coerción o estímulo para el cumplimiento de un deber jurídico o, lo que es lo mismo, como disuasión para su incumplimiento».

De otra parte, existen una serie de elementos en la normativa analizada que impiden considerar como irrazonable o excesivamente onerosa la concreta medida de ejecución forzosa que se examina, toda vez que:

- (i) solo ha lugar a imponer la multa coercitiva a personas jurídicas, no a personas físicas;
- (ii) la imposición de la multa coercitiva ha de ir precedida de un requerimiento previo, por lo que, antes de acordarla, al propietario siempre se le ofrece la posibilidad de cumplimiento voluntario;
- (iii) el plazo de un mes que separa una multa coercitiva de la imposición de la siguiente resulta lo suficientemente amplio como para permitir que, en dicho lapso temporal, la persona jurídica titular del dominio pueda dar cumplimiento a su obligación y poner fin a la situación de

desocupación de la vivienda, pues, en principio y en situaciones ordinarias, un mes es tiempo suficiente para concertar un contrato de alquiler; y

(iv) la cuantía de 1000 euros en que se fija cada multa coercitiva (art. 113.2 *bis* de la Ley 18/2007) tampoco resulta irrazonable ni excesivamente gravosa, ni puede decirse que desborde el margen de configuración que hemos de reconocer al legislador, si se tienen en cuenta: por un lado, la relevancia del deber jurídico cuyo cumplimiento pretende garantizarse con esta medida, que encuentra acomodo constitucional en el mandato del art. 47 CE; por otro lado, que el valor de la vivienda será, con toda seguridad, notoriamente superior al importe de la multa coercitiva; y que, en todo caso, el propio precepto impugnado ha previsto un tope máximo que impide que el total de las multas a imponer pueda exceder de la mitad del precio de la vivienda que se mantiene desocupada injustificadamente, a fin de evitar que este concreto mecanismo de ejecución forzosa termine por resultar confiscatorio.

g) En cuanto a la tipificación como infracción muy grave del incumplimiento de un requerimiento para que se ocupe legal y efectivamente una vivienda para que constituya la residencia de las personas [art. 123.1 h) de la Ley 18/2007], dada la semejanza con el art. 66.1 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción examinada por la STC 16/2018, FJ 17, bastaría con remitirnos a lo allí dicho para desestimar la impugnación. No obstante, puede añadirse que la relevancia constitucional de la función social de la propiedad de la vivienda (arts. 33.2 y 47 CE) justifica que el legislador dote a la administración de las potestades o los instrumentos jurídicos necesarios para que aquella se encuentre en disposición de hacer cumplir las limitaciones legales establecidas en relación con el uso de la propiedad, así como, en su caso, sancionar los incumplimientos de quienes vinieren obligados por tales restricciones. En consecuencia, no excede del amplio margen de apreciación que hemos reconocido en este ámbito al legislador y, por lo tanto, dista de poder calificarse como manifiestamente irrazonable la sanción por la comisión de una infracción muy grave a quien, siendo consciente de que se encuentra incurso en una situación de incumplimiento de su deber legal de destinar la vivienda de su titularidad a la ocupación para fines habitacionales, por haber sido intimada con carácter previo para su cumplimiento por parte de la administración a través del preceptivo requerimiento, se mantiene, voluntariamente y sin que medie causa que lo justifique, en la situación de desobediencia al mandato legal.

Otra cosa será la conformidad de la cuantía de las sanciones a imponer por la comisión de una infracción muy grave (multa de 90 001 a 900 000 €, art. 118.1 de la Ley 18/2007) con el principio de proporcionalidad de las sanciones (art. 25.1 CE), pero esta cuestión excede del objeto del presente recurso de inconstitucionalidad y no puede ser objeto de pronunciamiento por parte de este tribunal, porque el art. 118.1 no ha sido modificado por la Ley 1/2022, ni ha sido impugnado, ni tampoco se ha invocado en la demanda, como vulnerada, esta vertiente del derecho fundamental a la legalidad sancionadora prevista en el art. 25.1 CE.

h) Por otro lado, se recurren también la posibilidad de que el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda pueda dar lugar a la incoación de un expediente de expropiación forzosa, como prevén el inciso final del art. 5.3 *bis* y el art. 42.7 de la Ley 18/2007 (este último relativo, únicamente, al supuesto de las viviendas permanentemente desocupadas de titularidad de personas jurídicas), y la previsión legal de que, a efectos de la expropiación, «es causa de interés social el incumplimiento de la función social de la propiedad, relativa a la ocupación legal y efectiva de la vivienda para que constituya la residencia de las personas», contenida en el art. 15.1 de la Ley 4/2016.

Sobre la viabilidad constitucional de la expropiación de viviendas por incumplimiento de su función social, para desestimar la impugnación este tribunal ha de remitirse, de nuevo, a la doctrina fijada en la STC 16/2018, FJ 17. También, cabría recordar que este tribunal declaró la compatibilidad con el art. 33 CE de una medida expropiatoria análoga a la aquí enjuiciada, pero respecto de la propiedad rústica, en la STC 37/1987, FJ 4. Además, habría de añadirse que la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, también denominada por la doctrina impropriamente como «expropiación-sanción», no es una institución extraña ni anómala en nuestro Derecho Administrativo, sino que aparece contemplada con carácter general en los arts. 71 y ss. de la Ley de 16 de diciembre de 1954, sobre expropiación forzosa, además de tener su correspondiente proyección en leyes sectoriales, como en el ya mencionado art. 49 TRLSRU, así como en algunas otras leyes autonómicas en materia de vivienda [v. gr., art. 52.2

de la Ley 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra y art. 72.3 c) de la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda].

Por lo demás, el recurso de inconstitucionalidad se limita a calificar esta medida como desproporcionada, sin adentrarse mínimamente en las razones que conducirían a tal conclusión. Este apodíctico alegato ha de ser desestimado, tomando en consideración: (i) que la expropiación viene, en estos supuestos, justificada por razones de interés social, que entroncan directamente con el aseguramiento del derecho a la vivienda, reconocido en el art. 47 CE; (ii) que la expropiación forzosa ha de ir precedida de la declaración de incumplimiento de la función social que, a su vez, no puede dictarse sin, previamente, haber dirigido el oportuno requerimiento al propietario para que proceda al cumplimiento de sus deberes derivados de la función social de la propiedad de la vivienda, dándole, por lo tanto, posibilidad de cumplir voluntariamente con sus obligaciones antes de proceder a la expropiación; (iii) que esta expropiación forzosa no es una medida obligatoria o una potestad de imperativo ejercicio para la administración, sino solamente una más de las distintas medidas coactivas legalmente previstas para asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad legalmente predeterminada, por lo que la administración cuenta con un margen para valorar, en cada caso concreto, la necesidad y la proporcionalidad de acudir o no al instituto expropiatorio (como prevé, en particular, el apartado 7 del art. 15 de la Ley 4/2016, que no ha sido objeto de impugnación); y (iv) por último, que, aunque esto no haya resultado controvertido, como en todo supuesto de expropiación resulta ineludible que medie «la correspondiente indemnización», o justiprecio, como contrapartida por la privación del dominio (art. 33.3 CE).

i) Finalmente, se recurre la potestad reconocida a la administración para resolver la cesión obligatoria de viviendas, por un período de siete años, para incorporarlas al fondo de viviendas de alquiler para políticas sociales (art. 7.1 de la Ley 24/2015, en redacción dada por el art. 10 de la Ley 1/2022). Los recurrentes, como en el resto de las prerrogativas examinadas hasta ahora, se limitan a tildarla de desproporcionada y, por ende, lesiva del art. 33 CE, sin profundizar en las razones que justifican tal aserto.

El examen de la regulación de esta figura de cesión obligatoria de viviendas pone de relieve que, a pesar de su denominación, es una institución que se asemeja a la expropiación temporal del uso de la vivienda, para atender una necesidad de interés social, y ello a cambio de una compensación económica que se ha de determinar con arreglo a lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 24/2015, que no constituye objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. En este sentido, no puede dejar de señalarse que este tribunal declaró la constitucionalidad de otro supuesto de expropiación temporal de las facultades de uso y disfrute de la propiedad en la tantas veces citada STC 37/1987, FJ 4, cuyas consideraciones resultan trasladables al caso que nos ocupa.

Además, por lo que hace al precepto impugnado, es preciso tomar en consideración:

(i) que se trata de una privación de las facultades de uso y disfrute de carácter temporal, limitada a un plazo de siete años;

(ii) que solo se puede acordar respecto de viviendas que sean propiedad de personas jurídicas y no físicas;

(iii) que solo afecta a viviendas vacías que pertenezcan a sujetos pasivos del impuesto sobre viviendas vacías, es decir, que se trata de viviendas desocupadas durante más de dos años sin causa justificada (art. 9.1 de la Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012);

(iv) que esta suerte de arrendamiento forzoso está supeditada a que en el municipio en que se ubique la vivienda exista, al menos, una unidad familiar en situación de riesgo de exclusión residencial, por lo que solo se justifica su aplicación para atender un interés social directamente ligado con la directriz recogida en el art. 47 CE;

(v) que, como ya hemos advertido al referirnos a la expropiación, se trata de una habilitación para la intervención administrativa, de carácter potestativo, sin que resulte imperativo el ejercicio de esta potestad en todos los casos, sino que simplemente se trata de una medida de coerción más dentro del amplio elenco de medidas que la ley pone a disposición de la

administración para asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda;
y

(vi) que, para que pueda resolverse la cesión obligatoria, es preciso que la administración declare el incumplimiento de la función social de la vivienda, lo que solo puede hacerse en caso de que se incumpla por parte del propietario el previo requerimiento que la administración debe dirigirle para que, en el plazo de un mes, proceda a cumplir su obligación de que la vivienda sea ocupada legalmente para constituir la residencia de las personas, de donde se desprende que, durante todo este *iter* procedimental previo, el propietario dispone de un plazo suficiente para alquilar su vivienda voluntariamente, con arreglo al régimen ordinario previsto en la legislación de arrendamientos urbanos, y eludir con ello la sujeción de su vivienda al régimen de cesión obligatoria.

Así, el enjuiciamiento abstracto de las circunstancias antedichas conduce a la conclusión de que la potestad de cesión obligatoria de las viviendas vacías de personas jurídicas, con carácter temporal, no rompe con el «justo equilibrio» entre la finalidad de interés social que se persigue y los medios adoptados para su consecución ni puede ser calificada como una previsión absolutamente irrazonable o desprovista de fundamento, ni tampoco cabe apreciar que anule totalmente la utilidad económica o individual de los titulares de las viviendas desocupadas.

Por todo ello, procede desestimar este motivo de impugnación.

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 en parte el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia:

1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad respecto de la impugnación de los arts. 1.3; 7; 11; 12, en lo que se refiere a los apartados 1 y 2 y el inciso «y, en cualquier caso, no inferior a cinco años si el titular de la vivienda es una persona física y no inferior a siete años si es una persona jurídica», del apartado 3 de la disposición adicional primera; y la disposición transitoria de la Ley 1/2022.

2.º Declarar inconstitucional y nulo el inciso «y de que, de conformidad con el artículo 49.3 del texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, el contenido del derecho de propiedad se reduce en un 50 por 100 de su valor, cuya diferencia corresponde a la administración expropiante» del art. 15.4 de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, en redacción dada por el art. 15 de la Ley 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.

3.º Declarar que el art. 124.2 j) de la Ley 18/2007, en la redacción dada por el art. 6.2 de la Ley 1/2022, no es inconstitucional si se interpreta conforme a lo señalado en el fundamento jurídico 5.2 a) de esta sentencia.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintinueve de enero de dos mil veinticinco.—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.

Voto particular que formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4038-2022

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulo el presente voto particular para exponer las razones de mi discrepancia con parte de la fundamentación jurídica y fallo de la sentencia aprobada.

1. Objeto de la discrepancia: artículos 3, 4, 5 y 10 de la Ley 1/2022.

Comparto la declaración de inconstitucionalidad del inciso del art. 15.4 anulado en la sentencia y también la interpretación conforme del art. 124.2 j) efectuada en el fallo. Mi discrepancia se refiere exclusivamente a la desestimación del motivo de vulneración del contenido esencial del derecho de propiedad por los artículos 3, 4, 5 y 10 de la Ley 1/2022 [es decir, el art. 42, apartados 6 y 7, el art. 113.2 *bis* y el art. 123 h) de la Ley 18/2007, y el art. 7 de la Ley 24/2015, a los que aquellos dan nueva redacción]. A nuestro juicio, esos preceptos debieron ser también anulados.

2. El formalismo de la respuesta de la mayoría elude la necesaria perspectiva de conjunto.

La mayoría descompone artificialmente este motivo de vulneración del contenido esencial del derecho de propiedad por los artículos citados y examina con un formalismo impropio lo que ella misma llama «verdadera controversia constitucional» que suscita el recurso (FJ 5.3, primer párrafo). Ello a pesar de que la propia sentencia reconoce que esos preceptos se impugnaban «conjuntamente o en bloque» en el recurso, y que por tanto la respuesta del tribunal debía ser igualmente «global o genérica» [FJ 5.3 B) b) (iii)].

Efectivamente, según el resumen de la impugnación que efectúa la sentencia, los recurrentes denunciaban la desproporción que representa que la desocupación de una vivienda «pueda suponer para cualquier propietario privado el inicio de un expediente sancionador por infracción muy grave [art. 123.1 h) de la Ley 18/2007], la imposición de multas coercitivas (art. 113.2 *bis* de la Ley 18/2007) e incluso la expropiación forzosa (art. 15.1 de la Ley 4/2016)» (FJ 5.3, tercer párrafo). La sentencia transforma este enfoque de los recurrentes sobre el exceso del legislador en un examen individualizado de cada precepto aislado, como si de compartimentos estancos se tratara, y concluye que cada uno de ellos, individualmente considerado, respeta el canon de «razonabilidad» o «justo equilibrio» que debe emplearse para el control del respeto por las regulaciones económicas del derecho de propiedad [STC 112/2021, entre otras, citadas en el FJ 5.3 A) de la sentencia]. Apoya, además, la desestimación del motivo en el (supuesto) «dato de que este tribunal ya se ha pronunciado, desde la óptica del art. 33 CE, respecto de medidas similares» en la STC 16/2018 [FJ 5.3 B) c)].

Considero, por el contrario: (i) que la STC 16/2018 aludida por nuestros compañeros no impone la solución que estos quieren hacer pasar por aplicación de doctrina, pues existen importantes diferencias entre la ley foral allí examinada y la ley catalana que es objeto de este recurso; (ii) que el examen individualizado y no de conjunto que lleva a cabo la sentencia no da respuesta a la verdadera queja de los recurrentes: con este modo de proceder, a la mayoría los árboles no le dejan ver el bosque; (iii) y, finalmente, que el canon de la razonabilidad de las regulaciones que afectan al derecho de propiedad que la mayoría aplica ciegamente no es el único aplicable en este caso: la previsibilidad y certeza de las leyes que regulan derechos fundamentales (art. 53.1, en relación con el art. 33 CE) y la proporcionalidad de las medidas de ejecución administrativa (art. 106.1 CE) son igualmente relevantes a la hora de resolver.

3. La STC 16/2018 y las medidas de la Ley Foral 24/2013.

Como la mayoría parte del «dato» de que la STC 16/2018 proporciona la respuesta a este caso y que «no encuentra razón para apartarse de la conclusión alcanzada» en aquella ocasión,

resulta prioritario deshacer esta falsa premisa antes de abordar la respuesta que debe darse a la verdadera cuestión planteada en el recurso.

Entre la Ley Foral 24/2013 enjuiciada en la STC 16/2018 y la Ley catalana 1/2022 objeto de este recurso existen importantes y significativas diferencias:

a) En primer lugar, en la Ley Foral 24/2013 solo se preveían dos consecuencias ante la desocupación de viviendas, la imposición de multas coercitivas y la expropiación-sanción. En cambio, la Ley 1/2022 regula tres consecuencias, ya que a las dos anteriores agrega la imposición de una sanción económica en sentido propio. Efectivamente, el art. 5 de esta Ley 1/2022, que modifica el art. 123.1 h) de la Ley 18/2007, tipifica como «infracción muy grave» el incumplimiento del requerimiento de ocupación legal y efectiva de la vivienda. Y esta infracción puede ser sancionada con «una multa de 90 001 a 900 000 euros» según el art. 118.1 de la Ley 18/2007. Un artículo así no fue examinado en la STC 16/2018 (puede verse la transcripción de los preceptos recurridos en el fundamento jurídico 5 de esta última sentencia).

b) En segundo lugar, la Ley Foral 24/2013 delimitaban con cierta precisión la reacción de la administración en caso de incumplimiento de un requerimiento de ocupación, en particular en el art. 72.2, transcrito en la STC 16/2018, FJ 6:

«Cuando la infracción muy grave relativa a no dar efectiva habitación a la vivienda en los términos establecidos en esta Ley Foral no haya sido sancionada con expropiación, en todo caso se requerirá a la entidad titular para que ponga fin a tal situación en plazo máximo de seis meses, con apercibimiento de que en caso contrario se impondrán multas coercitivas o de que podrá iniciarse un procedimiento expropiatorio del uso de la vivienda».

De este modo, la actuación de la administración quedaba legalmente condicionada: la administración debía prioritariamente expropiar la vivienda, y solo subsidiariamente, motivando por tanto por qué no acudía directamente al primer remedio, podía imponer multas coercitivas o, nuevamente, advertir de la posibilidad de expropiación. En suma, la reacción de la administración no era libre ni discrecional, como sucede en la Ley catalana 1/2022.

c) Y, finalmente, en tercer lugar, la expropiación prevista en la Ley Foral 24/2013 como reacción ante la falta de ocupación de la vivienda era la expropiación del «uso» de la misma por un plazo máximo de cinco años (véase el art. 72.2 recién transcrito, y también el art. 7 de la misma Ley Foral 24/2013). En cambio, la Ley catalana 1/2022 permite la expropiación del entero derecho de propiedad sobre la vivienda, y no solo de su uso (art. 42.7, redactado por el art. 3 de la Ley 1/2022, y también art. 15.1 de la Ley 4/2016 aludido por los recurrentes y por la mayoría en el pasaje antes transcrito).

Nos parecen tres diferencias lo suficientemente relevantes como para no dejarse cegar por la doctrina de la STC 16/2018.

4. La habilitación de potestades indiferenciada a la administración vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad y la proporcionalidad de los medios de ejecución forzosa de actos administrativos.

La clave de la «verdadera controversia constitucional» planteada en el recurso es, tal y como plantaban los recurrentes, es la habilitación indiferenciada de potestades de ejecución a la administración para reaccionar frente a un mismo y único hecho: la desocupación de una vivienda. De acuerdo con la Ley 1/2022, ante la desocupación de una misma vivienda, la administración puede emplear una o varias de las potestades que el legislador le atribuye: expropiación de la propiedad (art. 3), multa coercitiva (art. 4), multa propia (art. 5) o cesión obligatoria de la vivienda (art. 10), haciéndolo, además, de manera totalmente libre y discrecional. A nuestro juicio, esta habilitación en blanco es excesiva e innecesaria para el efecto pretendido (garantizar el uso residencial de viviendas) y desnaturaliza el derecho de propiedad constitucionalmente garantizado convirtiéndolo en una concesión administrativa libremente revocable.

a) El art. 53.1 CE, puesto en relación con el art. 33, dispone que derecho de propiedad «vincula a todos los poderes públicos» y también al legislador, pues «solo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio» de este derecho.

Esta reserva de ley para la regulación de los derechos constitucionales, entre ellos el de propiedad, no es solo una garantía formal de intervención del legislador, sino también una garantía material o sustantiva que afecta al contenido de la ley. Es doctrina constitucional reiterada que la ley que regule el ejercicio de un derecho constitucional debe «garantizar las exigencias de seguridad jurídica» y que por tanto «ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención» en el contenido del derecho [por todas, STC 76/2019, de 22 de mayo, FJ 5 d), citando abundante doctrina anterior]. Esta segunda exigencia material o sustantiva, continúa la citada STC 76/2019, FJ 5 d):

«[C]onstituye la dimensión cualitativa de la reserva de ley, y se concreta en las exigencias de previsibilidad y certeza de las medidas restrictivas en el ámbito de los derechos fundamentales. En la STC 292/2000, FJ 15, señalamos que, aun teniendo un fundamento constitucional, las limitaciones del derecho fundamental establecidas por una ley ‘pueden vulnerar la Constitución si adolecen de falta de certeza y previsibilidad en los propios límites que imponen y su modo de aplicación’, pues ‘la falta de precisión de la ley en los presupuestos materiales de la limitación de un derecho fundamental es susceptible de generar una indeterminación sobre los casos a los que se aplica tal restricción’; ‘al producirse este resultado, más allá de toda interpretación razonable, la ley ya no cumple su función de garantía del propio derecho fundamental que restringe, pues deja que en su lugar opere simplemente la voluntad de quien ha de aplicarla’. En la misma sentencia y fundamento jurídico precisamos también el tipo de vulneración que acarrea la falta de certeza y previsibilidad en los propios límites: ‘no solo lesionaría el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), concebida como certeza sobre el ordenamiento aplicable y expectativa razonablemente fundada de la persona sobre cuál ha de ser la actuación del poder aplicando el Derecho (STC 104/2000, FJ 7, por todas), sino que al mismo tiempo dicha ley estaría lesionando el contenido esencial del derecho fundamental así restringido, dado que la forma en que se han fijado sus límites lo hacen irreconocible e imposibilitan, en la práctica, su ejercicio (SSTC 11/1981, FJ 15; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4, y 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 7)’» (énfasis añadido).

Por no cumplir estas exigencias sustantivas o de contenido, la STC 76/2019 declaró inconstitucional el art. 58 *bis* de la Ley Orgánica 5/1985, de régimen electoral general, al no haber «delimitado los presupuestos ni las condiciones de [la] injerencia» en el derecho allí concernido (la protección de datos), ni haber «establecido las garantías adecuadas» para la debida protección de ese derecho, calificando estas omisiones del legislador como una «insuficiencia de la ley que solo el legislador puede remediar» y que representan «la infracción del mandato de preservación del contenido esencial del derecho fundamental que impone el art. 53.1 CE» (FJ 9).

Esto mismo es lo que sucede con la Ley catalana 1/2022. La entrega libre e incondicionada a la administración para que escoja, a su libre arbitrio, la reacción que procede ante un único y simple hecho, la desocupación de una vivienda, sin expresión de los presupuestos, condiciones, límites o criterios que deben guiar esa reacción, supone la sustitución del legislador por «la voluntad de quien ha de aplicar» la ley, es decir, la administración. Y esta «falta de garantías adecuadas» del derecho de propiedad implica «la infracción del mandato de preservación del contenido esencial del derecho fundamental que impone el art. 53.1 CE».

Esta era, por tanto, la verdadera doctrina aplicable, y no la de la STC 16/2018. Y su aplicación hubiera debido conducir a la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 3, 4 y 5, por las siguientes razones:

(i) En primer lugar, a diferencia –otra vez– de la Ley Foral 24/2013 que señala el plazo en que el propietario debe cumplir el requerimiento de ocupación («seis meses»: art. 72.2, arriba transcrito) la Ley catalana 1/2022 no establece el plazo alguno para el primer requerimiento de cumplimiento voluntario al propietario. El art. 3 de la Ley 1/2022 (art. 42.6 de la Ley 18/2007) dice simplemente «en el plazo que se establezca» (por la administración, libremente). Esto representa una vulneración esencial ya que impide al titular del derecho saber a qué atenerse con la lectura

de una ley que puede acarrear enérgicas consecuencias, entre otras, la privación definitiva de su propiedad.

Incluso aunque se entendiera que ese plazo inicial debe ser el mismo que el de la reiteración de las multas coercitivas, es decir, «un mes» (art. 4 de la Ley 1/2022, que añade el art. 113.2 *bis* de la Ley 18/2007), este plazo me parecería absolutamente irrazonable. La mayoría considera en una vana petición de principio que este plazo es «un tiempo suficiente para concertar un contrato de alquiler» [FJ 5.3 B) f) (iii)]. Aplicando simplemente las máximas de la experiencia, no puedo compartir esta apreciación. Y esta insuficiencia es un vicio de trascendencia constitucional, pues según nuestra doctrina la ejecución de actos administrativos, para ser respetuosa con la Constitución, exige que el obligado disponga de «tiempo suficiente para el cumplimiento voluntario» (STC 137/1985, de 17 de octubre, FJ 5):

«La ausencia de cualquier atisbo represivo o de castigo, conlleva, en lógica coherencia con la finalidad de este instrumento, la necesidad de atribuir a quien pudiera estar incumpliendo la obligación impuesta, la facultad de restaurar la legalidad perturbada, concediéndole un plazo inicial suficiente a tal efecto, exigencia que deberá respetarse en el caso de reiteración de las multas» (AATC 126/2017, de 20 de septiembre, FJ 4, y 127/2017, de 21 de septiembre, FJ 3).

A mi modo de ver, el plazo de un mes previsto en la Ley 1/2022 –caso que se considerase el plazo legal aplicable al requerimiento inicial– no otorga una oportunidad real y efectiva al obligado para cumplir con el requerimiento de ocupación.

(ii) Adicionalmente a lo anterior, el carácter indiferenciado de las consecuencias que acarrea ese incumplimiento y la completa discrecionalidad de la administración para proceder, representa una absoluta indefensión para el propietario y una vulneración del contenido esencial del derecho de propiedad que lo hace impracticable.

Por incumplir el requerimiento –recordemos: en el plazo libremente establecido por la administración– al propietario se le pueden imponer, conjunta o sucesivamente, cuatro medidas diferentes, a cada cual más gravosa: multa en sentido propio (sanción), multa coercitiva (compatible con la anterior, de acuerdo con el art. 113.1 de la Ley 18/2007), la cesión obligatoria de la vivienda, y la expropiación-sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad, una expropiación, además, que comprende la privación del íntegro contenido del dominio, y no solamente del derecho de uso. Esta ausencia de regulación representa un defecto de «calidad de la ley» que vicia a esta de inconstitucionalidad por vulneración del contenido esencial del derecho de propiedad, al hacer este irreconocible y someterlo al arbitrio de la administración. Como declaró la STC 76/2019, ya citada más arriba, FJ 8:

«Según reiterada doctrina constitucional, la reserva de ley no se limita a exigir que una ley habilite la medida restrictiva de derechos fundamentales, sino que también es preciso, conforme tanto a exigencias denominadas –unas veces– de predeterminación normativa y –otras– de calidad de la ley como al respeto al contenido esencial del derecho, que en esa regulación el legislador, que viene obligado de forma primaria a ponderar los derechos o intereses en pugna, predetermine los supuestos, las condiciones y las garantías en que procede la adopción de medidas restrictivas de derechos fundamentales».

Al no hacerlo así, los arts. 3, 4, 5 y 10 de la Ley 1/2022, que identifican los medios de reacción frente al incumplimiento, sin «predetermin[ar] los supuestos, las condiciones y las garantías» aplicables a cada uno de ellos, vulneran el art. 53.1, en relación con el art. 33 CE.

b) La vulneración del contenido esencial del derecho de propiedad se produce por otro motivo adicional. Porque, tratándose de medidas de ejecución de actos administrativos (requerimientos de ocupación de una vivienda), su previsión en la ley tampoco respeta «principio de proporcionalidad» establecido en esta materia por nuestra doctrina.

Efectivamente, según los AATC 126/2017, FJ 4, y 127/2017, FJ 4, antes citados, en la ejecución de actos de autoridad:

«El principio de adecuación reclama, por tanto, la existencia de una relación de congruencia objetiva entre el medio adoptado y el fin que con él se persigue, entendiéndose que tal circunstancia se producirá si la medida puede contribuir positivamente a la realización del fin perseguido. Por el contrario, la medida habrá de reputarse inidónea o inadecuada, si entorpece, o incluso, si resulta indiferente en punto a la satisfacción de su finalidad (STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 12). [...]

Ello implica realizar un juicio de proporcionalidad que requiere la constatación de que la medida adoptada cumple los tres requisitos siguientes: que la medida sea susceptible de conseguir el objetivo propuesto (juicio de idoneidad); que sea además necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución del tal propósito con igual eficacia, la medida no puede ir más allá de lo estrictamente necesario para lograr su objetivo (juicio de necesidad); y, finalmente, que la medida adoptada sea ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en un juicio estricto de proporcionalidad (entre otras SSTC 281/2006, de 9 de octubre, FJ 2 –y las que allí se citan– STC 207/1996, de 16 de diciembre, FJ 4, y 159/2009, de 29 de junio, FJ 3). El principio de proporcionalidad, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, forma parte de los principios generales del derecho de la Unión Europea y supone que las medidas adoptadas ‘sean apropiadas y necesarias para el logro de los objetivos legítimamente perseguidos’, de modo que, ‘cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos’ (STJCE, Sala Quinta, de 13 de noviembre de 1990, Fedesa y otros, C-331/1988)» (énfasis añadido).

El art. 106.1 CE plasma este principio de proporcionalidad, al establecer no solo «la legalidad de la actuación administrativa», sino también «el sometimiento de esta a los fines que la justifican». Y, en el plano legislativo, hace lo propio el art. 100.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, que dice:

«Si fueran varios los medios de ejecución admisibles, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual».

Pues bien, los medios previstos en los arts. 3, 4 y 5 de la Ley 1/2022 tampoco respetan este principio de proporcionalidad, pues son clara y patentemente excesivos para el fin que se persigue. Si lo que el legislador catalán pretende es ofrecer una vivienda en alquiler cuando no lo hace el propietario, el medio menos restrictivo e igualmente eficaz para ese fin es la expropiación del uso de la vivienda. El resto de medios (la expropiación de la propiedad, la sanción económica por no cumplir el requerimiento de ocupación y la multa coercitiva para vencer la resistencia a ese mismo incumplimiento) son claramente innecesarios, excesivos y desproporcionados para el fin que se persigue, tal y como argumentaba el recurso.

Por estas razones, los arts. 3, 4 y 5 de la Ley 1/2022 debieron ser declarados inconstitucionales y nulos.

5. Inconstitucionalidad del art. 10.

Además, el art. 10, que regula la cesión obligatoria de viviendas, también debió ser declarado inconstitucional. En principio, la privación singular del derecho de uso de la vivienda es la reacción natural y proporcionada ante la desocupación de esta, una vez declarado el incumplimiento de la función social de la propiedad y otorgado plazo suficiente al propietario para que se ajuste a este uso social. Sin embargo, este art. 10 es igualmente inconstitucional por el modo en que la normativa catalana regula esta cesión obligatoria de viviendas, tal como se expuso en los votos particulares a la STC 120/2024, donde ya se examinó esta cuestión.

Este art. 10 de la Ley 1/2022 da nueva redacción al art. 7.1 de la Ley 24/2015, que atribuye a la administración la potestad de imponer al propietario la «cesión obligatoria de viviendas, por un período de siete años» si se cumplen determinadas condiciones, entre otras, la previa declaración administrativa del «incumplimiento de la función social de la vivienda» por su falta

de ocupación. Como la mayoría reconoce, este art. 10 contiene «una previsión similar a la expropiación de las facultades de uso y disfrute que se examinó en el fundamento jurídico 4 de la STC 37/1987» por «incumplimiento de la función social» de la propiedad.

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

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

La legislación vigente en Cataluña, a la que da respuesta la sentencia de la que discrepamos no sigue este esquema. La potestad de expropiación temporal que el precepto impugnado concede a la administración no lleva aparejada la «indemnización» para el propietario que exige el art. 33.3 CE, sino que, tal como reconoce la sentencia, de acuerdo con lo establecido en los arts. 7.3 y 5 de la Ley 24/2015 (no impugnados, pero que conforman el «contexto» de la potestad atribuida a la administración en el precepto objeto de recurso), el propietario debe resarcirse con la renta (limitada) que está obligado a pagarle el beneficiario de la cesión.

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

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

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

En el sistema de la ley catalana, si el propietario no recibe el pago de la renta debe entablar un proceso civil contra el inquilino no escogido ni querido. Y lo mismo sucederá si el inquilino subarrienda la vivienda, causa daños en ella o no la abandona cuando debe, por citar algunas posibles incidencias del contrato impuesto por la administración. En cambio, en las estructuras triangulares del tipo de las leyes de reforma agraria esas eventuales complicaciones son problemas internos entre la administración, que ha seleccionado al ocupante o inquilino, y este último. El propietario permanece completamente ajeno a ellos. Simplemente recibe un justiprecio de la administración por la expropiación temporal de su derecho, justiprecio que es calculado por referencia al valor de su bien y espera pacientemente la devolución del bien expropiado cuando venza el plazo de la expropiación temporal, en las mismas condiciones en que lo entregó o con la indemnización de los perjuicios adicionales causados. La resolución de esos avatares está además garantizada por el privilegio de la ejecutividad que acompaña a la actuación administrativa, del que evidentemente carece el propietario. Este, en el sistema de la ley catalana, se ve forzado a gestionar privadamente un arrendamiento impuesto con un arrendatario

seleccionado por la administración y es esta la que, después de ordenar coactivamente el arrendamiento, se desentiende completamente de las vicisitudes de la ejecución de ese contrato.

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

En definitiva, de todo lo anterior resulta que, a mi juicio, debieron declararse inconstitucionales los arts. 3, 4, 5 y 10 de la Ley 1/2022.

Y en este sentido emito este voto particular.

Madrid, a treinta de enero de dos mil veinticinco.–Ricardo Enríquez Sancho.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don César Tolosa Tribiño, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera y don José María Macías Castaño a la sentencia dictada por el Pleno en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4038-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso de los Diputados contra la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda

En el ejercicio de la facultad conferida por el artículo 90.2 LOTC y con respeto a la opinión del resto de magistrados que han mostrado su conformidad con la sentencia, formulamos el presente voto particular al considerar necesario exponer nuestra discrepancia con la parte de la argumentación de la sentencia y el fallo de esta que descarta la infracción de los arts. 149.1.1 CE y 33 CE.

Primero. Acerca de la infracción del art. 149.1.1 CE.

La sentencia, en el fundamento jurídico 2 A) b) (iii), desestima la infracción del art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 14, 33 y 139 CE, que los recurrentes atribuían a los arts. 1.1, 1.2, 1.4, 1.5, 2, 4, 5, 15.1 y 15.4 de la Ley 1/2022. Para ello se remite a la STC 120/2024, FJ 3 que rechazó una impugnación semejante.

En este punto debemos acudir para expresar nuestro disenso a las razones expuestas en los votos que emitimos a la STC 120/2024 –en la que se fundamenta la presente– en que cuestionamos que dicha sentencia no realizaba un análisis suficiente sobre la compatibilidad entre los modelos de la Ley 1/2022 y la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. En lugar de ello, se limita a afirmar que las normas pueden coexistir, sin profundizar en cómo las medidas catalanas alteran las bases del modelo estatal, déficit argumental que por la remisión efectuada aflora nuevamente en la presente sentencia.

Tal y como de modo detallado se expuso entonces y debemos ahora recordar los modelos no son compatibles. La Ley estatal 12/2023 tiene como objetivo garantizar en condiciones de igualdad el derecho constitucional a una vivienda digna (art. 47 CE), respetando el derecho de propiedad (art. 33 CE) y promoviendo la actividad económica vinculada al sector de la vivienda. Este marco normativo estatal busca armonizar las condiciones básicas del acceso a la vivienda en todo el territorio nacional, estableciendo medidas como la ampliación del parque público y privado de viviendas, incentivos fiscales, subvenciones, y mecanismos de colaboración público-privada. La ley también regula aspectos esenciales del derecho de propiedad, delimitando la

función social de la vivienda sin recurrir a sanciones o expropiaciones que puedan desincentivar la inversión.

Por el contrario, la Ley 1/2022 de Cataluña desplaza la responsabilidad de garantizar el acceso a la vivienda desde las administraciones públicas hacia los propietarios. Esta norma introduce medidas como la obligación de ocupar las viviendas bajo título habilitante, sanciones coercitivas en caso de incumplimiento y la posibilidad de expropiación forzosa. Además, transforma el principio de colaboración con los agentes privados en un régimen de imposición, como la cesión obligatoria de viviendas para políticas sociales.

De modo que puede concluirse que estas disposiciones, no solo interfieren con las competencias estatales en materia de planificación y condiciones básicas de igualdad (art. 149.1.1 CE), sino que también afectan negativamente la inversión y la construcción de nuevas viviendas, impactando el sector económico, por lo que la impugnación debió ser estimada.

Segundo. Acerca de la infracción del art. 33 CE.

También discrepamos del fundamento jurídico 5.3 B) de la sentencia, en cuanto que debió estimar la infracción del art. 33 CE por el apartado 3 *bis* del art. 5; los apartados 6 y 7 del art. 42; el apartado 2 *bis* del art. 113; la letra h) del apartado 1 del art. 123, todos de la Ley 18/2007, introducidos por los arts. 1.5, 3, 4 y 5 de la Ley 1/2022 y del art. 10 de la Ley 1/2022 que modifica el apartado 1 del art. 7 de la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

Esto es, entendemos que las referidas medidas limitativas y/o sancionadoras introducidas por los indicados preceptos de la Ley 1/2022: multas coercitivas de 1000 euros mensuales, la calificación de infracción muy grave del incumplimiento del requerimiento para ocupar legal y efectivamente una vivienda para que constituya la residencia de personas, junto con la posibilidad de resolver la cesión obligatoria de la vivienda por un periodo siete años y la expropiación forzosa de la misma una vez declarado el incumplimiento de la función social, no respetan las exigencias de justo equilibrio entre el interés general y el derecho a la propiedad, o en términos utilizado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos con el «disfrute pacífico de sus posesiones» (STEDH de 13 de octubre de 2020, asunto *Kothenecz c. Hungría*).

Antes de exponer las razones por las que consideramos que no se cumple la exigencia de equilibrio razonable de las medidas impugnadas en relación con el derecho al respeto de la propiedad privada, es necesario contextualizar el marco en que se produce la reforma impugnada, pues este aportará razones para valorar si se satisfacen los imperativos de razonabilidad del sacrificio impuesto.

- (i) Es necesario contextualizar la marco en que se produce la reforma impugnada.

Debemos afirmar que las medidas adoptadas por el Parlamento de Cataluña responden a la encomiable y evidente finalidad social de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada que el legislador advierte como una de las preocupaciones más importantes para la ciudadanía catalana, inquietud que ya era apreciada en el año 2007 por la exposición de motivos de la ley que ahora se reforma.

En efecto, dicha necesidad de justicia social se exponía en el preámbulo de la Ley 18/2007. Se indicaba entonces que el aumento del precio de la vivienda por encima de los precios de los salarios, la manifiesta insuficiencia de la oferta de viviendas en alquiler con rentas elevadas, eran los problemas a los que en aquel entonces la legislación de vivienda pretendía dar solución mediante «la creación de un parque específico de viviendas a un precio al alcance de las rentas bajas y medias», de modo que «la ley regula del modo más riguroso posible la vivienda de protección oficial en Cataluña, y no solo esta, sino también otras formas de vivienda asequible que permitan conseguir, a medio y largo plazo, el auténtico parque específico que la sociedad reclama. Es preciso resaltar el objetivo de que, en el plazo de veinte años, el 15 por 100 de las viviendas principales existentes sean viviendas destinadas a políticas sociales». A tal fin, en su título V disponía «el establecimiento de un fondo de apoyo financiero del Gobierno para los

municipios que presenten mayores dificultades para conseguir dicho objetivo y la implementación de figuras de concertación y colaboración con otros municipios y entidades supramunicipales».

La ley ahora impugnada, aprobada casi dos décadas después, si bien califica la Ley 18/2007, como «el eje vertebrador de las políticas públicas en materia de vivienda», reconoce su escaso cumplimiento al indicar que «hay muy poca promoción de vivienda protegida existente desde el año 2007, tanto de promotores públicos como de promotores privados, y la poca promoción de vivienda protegida contrasta con una demanda muy elevada: el registro de solicitantes de vivienda de protección oficial (RSHPO), de la Generalitat y de Barcelona, recibe un incremento constante de solicitantes; así, en junio de 2021 el registro de solicitantes de vivienda de protección oficial de Cataluña aumentó hasta 59 854 inscritos». En efecto, pese a que la Ley 18/2007 preveía que en veinte años el 15 por 100 de viviendas se destinaría a políticas sociales, la Ley 1/2022 afirma que «el parque de vivienda destinado a políticas sociales se ha incrementado ligeramente en los últimos años, el conjunto se sitúa en torno al 2 por 100 del parque de vivienda existente en Cataluña y, por tanto, lejos de la media de los principales países de la Unión Europea. El déficit acumulado de vivienda disponible con un precio asequible justifica la necesidad de adoptar sin demora medidas de choque inmediatas para afrontar la pérdida de la vivienda».

De este modo tras advertir que los presupuestos públicos destinados a las políticas de vivienda han sido insuficientes en términos absolutos y comparativos con otros estados y que «el gasto público total en la Unión Europea tras la crisis de 2008 ha crecido de 98,4 euros por habitante en 2008 a 115 euros por habitante en 2018, mientras que en el Estado español se ha reducido de 45,3 a 27,3 euros por habitante», justifica la reforma —esto es, que las medidas de intervención y sancionadoras impugnadas desplacen a las medidas de fomento—, en que la necesidad de «invertir esta tendencia a medio y largo plazo, [...] este objetivo requiere tiempo y no permite responder a la emergencia actual».

Sin embargo, debe constatar que las medidas controvertidas que se basan en la «emergencia actual» no son sino reproducción de las aprobadas hace tres años en virtud del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, que estuvieron vigentes hasta que fueron declaradas inconstitucionales por la STC 16/2021 al haber excedido el decreto-ley del ámbito material reservado a dicha norma (arts. 86.2 CE y 64.2 EAC).

Llegados a este punto a los efectos de evaluar la concurrencia del justo equilibrio entre el interés general y el respeto del derecho a la propiedad es relevante hacer referencia a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en adelante, Ley 12/2023) que ha sido recientemente objeto de enjuiciamiento por la STC 79/2024, de 21 de mayo, al responder a análoga finalidad y recaer sobre una realidad social similar sobre la que se proyecta la ley impugnada. En efecto, la finalidad de la Ley estatal 12/2023 es coincidente con la de la ley ahora recurrida: lograr «[l]a efectividad de los derechos de acceso en condiciones asequibles a una vivienda digna y adecuada de acuerdo con la Constitución Española y las recomendaciones de los instrumentos internacionales ratificados por España» [art. 2 a) de la Ley 12/2023]. También es en buena parte coincidente el diagnóstico de las causas del problema: «existen importantes desequilibrios entre la nueva construcción y la actividad de rehabilitación y entre la tenencia de vivienda en propiedad y en alquiler, a lo que se suma el hecho de que los parques públicos de vivienda en alquiler sean del todo insuficientes para atender la necesidad de aquellas personas y hogares que tienen más dificultades para acceder al mercado por sus escasos medios económicos».

Sin embargo, la ley estatal al abordar las medidas para el logro de dicha finalidad se decanta por las medidas de fomento y de incremento del parque público de vivienda mediante la dotación de las correspondientes partidas presupuestarias y elude las medidas administrativas de intervención y sancionadoras. Pretende de este modo compatibilizar las medidas tendentes a facilitar el derecho de acceso a la vivienda digna y adecuada, con la protección del derecho de los propietarios de las viviendas y de la actividad económica en general atendida la importancia que para la misma tiene el subsector de construcción de viviendas.

Ciertamente la Ley 12/2023, frente a la misma problemática habitacional orienta la financiación pública a la creación y ampliación del parque público de vivienda, a la construcción o rehabilitación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, bien a través de

la ejecución directa por la administración o a través de acuerdos con los propietarios (art. 4). Por otra parte, dispone el fomento de la iniciativa privada mediante convenios con los titulares de viviendas para su cesión a las administraciones públicas competentes u otras fórmulas para favorecer el incremento de la oferta de alquiler social. Identifica como medidas las «[a]cciones de fomento de la intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas para propiciar su efectiva ocupación» [art. 10.2 f)]. En la Ley 12/2023 destacan las medidas de planificación y programación estatal en materia de vivienda para asegurar la existencia de una oferta suficiente de vivienda en condiciones asequibles, promoviendo y apoyando actuaciones «que fomente[n] la ocupación racional del patrimonio residencial», «la ampliación» de los parques públicos de vivienda, la construcción y rehabilitación de viviendas de protección pública y la promoción de nuevas modalidades de vivienda, mediante mecanismos de colaboración público-privada (arts. 23 a 25).

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

(ii) Equilibrio razonable de las medidas impugnadas en relación con el derecho al respeto de la propiedad privada. No se aprecia.

La exposición de motivos de la Ley 1/2022 considera a la Ley 18/2007 como el eje vertebrador de las políticas públicas en materia de vivienda. Esta última basaba su estrategia en que el 15 por 100 de las viviendas existentes fueran viviendas destinadas a políticas sociales, mediante la creación de un parque específico de viviendas de protección oficial a un precio al alcance de las rentas bajas y medias, mediante medidas de impulso y fomento que no parecen compatibles con las medidas de intervención y sancionadoras previstas en los artículos impugnados.

En efecto, no tiene sentido, es contradictorio y no satisface el canon de justo equilibrio, razonabilidad o adecuación, que la Ley 1/2022 establezca con carácter indiferenciado –como reacción frente a los propietarios de viviendas o edificios que incumplan el deber de destinar tales viviendas y edificios a satisfacer una necesidad de vivienda– desde multas de 90 000 a 900 000 euros y multas coercitivas de 1000 euros mensuales, a la cesión obligatoria de las viviendas o a su expropiación forzosa y al propio tiempo la norma fundamente su estrategia en el incremento notable del parque público de vivienda para lo que es imprescindible incentivar y estimular la inversión privada en este sector.

En tal sentido ya tuvimos ocasión de señalar que la imposición al propietario del deber de destinar su vivienda de forma efectiva al uso habitacional supone «establecer que el único uso posible de un determinado tipo de bienes debe realizarse de un modo efectivo, con la influencia consecutiva que esa imposición tiene también sobre el poder de disposición, dado que se reducirá notablemente el mercado de compradores y cambiarán las condiciones en que estos estarán dispuestos a adquirir el bien» (STC 93/2015, FJ 13), máxime, añadimos ahora, si dicho deber se pretende garantizar con medidas invasivas tan relevantes como las que la Ley 1/2022 establece.

Por otra parte, la evidente función social perseguida no justifica de modo razonable el tránsito de las medidas de fomento para el logro del objetivo de acceso a la vivienda –como las diseñadas por la Ley estatal 12/2023– a la intensa actividad administrativa de intervención y sancionadora que prevén las medidas impugnadas y que llega a la expropiación forzosa y a la cesión obligatoria del uso durante un periodo de siete años.

Debe en este sentido tomarse en consideración que estas mismas medidas se implantaron mediante Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y que estuvieron vigentes hasta que fueron declaradas inconstitucionales por la STC 16/2021, sin que las mismas, como acredita la propia exposición de motivos de la Ley 1/2022, hayan logrado minorar la dificultad de acceso a una vivienda digna y adecuada.

Es más, la propia norma impugnada, como la reformada Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007 y la referida –y reciente– Ley estatal 12/2023 reconocen que la solución del problema pasa por el necesario incremento del parque público de vivienda –eje vertebrador de la Ley del Parlamento de Cataluña 18/2007 y también de la reciente Ley de Estado 12/2023– poco compatible con las medidas impugnadas que afectan notablemente a la inversión en el subsector de la construcción de viviendas.

En por ello que no puede apreciarse un equilibrio justo o relación razonable entre la intensidad de las medidas sobre el derecho a la propiedad privada y la finalidad que las mismas pretenden. En tal sentido, la norma aprobada por el Estado para garantizar la efectividad del derecho de acceso en condiciones asequibles a una vivienda digna y adecuada no incorpora medidas de intervención en el derecho a la propiedad privada similares a las impugnadas. A lo que debe añadirse que la implementación de tales medidas desde diciembre de 2019, momento en que entró en vigor el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, no ha disminuido la problemática habitacional. En tal sentido, la propia Ley 1/2022 reconoce que ha continuado el incremento del déficit de vivienda disponible con un precio asequible, sin que en su exposición de motivos advierta que las que denomina como «medidas de choque», que han venido aplicándose desde finales del año 2019 hayan tenido impacto alguno en mejorar la problemática habitacional existente.

En suma, por lo anteriormente argumentado procede declarar inconstitucionales y nulos, por vulnerar el art. 33 CE, los indicados preceptos.

Y en este sentido emitimos el presente voto particular.

Madrid, a veintinueve de enero de dos mil veinticinco.–Enrique Arnaldo Alcubilla.–
Concepción Espejel Jorquera.–César Tolosa Tribiño.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.