

H. Orden de distribución de competencias en materia de vivienda

Luis Pomed Sánchez

Resumen: *Este trabajo afronta el estudio de la distribución constitucional de competencias en España en materia de vivienda, un tema complejo dada la estructura descentralizada del Estado tras la Constitución de 1978. Se analiza de forma especial la jurisprudencia constitucional en la materia, determinante de las competencias que corresponden al Estado una vez se constata la asunción genérica en todas las comunidades autónomas de la competencia en materia de vivienda.*

Abstract: *This paper addresses the study of the constitutional distribution of powers in Spain concerning housing, a complex issue given the decentralized structure of the State following the 1978 Constitution. Particular attention is paid to constitutional jurisprudence on the matter, which has been instrumental in delineating the powers allocated to the State, especially after recognizing the general assumption of housing-related competencies by all autonomous communities.*

Palabras clave: *Vivienda, distribución de competencias, descentralización, Estado, comunidades autónomas.*

Keywords: *Housing, distribution of powers, decentralization, State, Autonomous Communities.*



Sumario: I. El tratamiento de la vivienda en nuestra Constitución territorial. 1. Una aproximación histórica al problema endémico de la vivienda y su tratamiento normativo. 2. La vivienda en el texto constitucional. Sucinta descripción 3. La vivienda en los estatutos de autonomía. Sucinta exposición. II. La doctrina constitucional sobre distribución de competencias en materia de vivienda. 1. «Ordenación de la economía», título genérico de intervención estatal en la vivienda. 2. Competencias autonómicas sobre vivienda.

I. EL TRATAMIENTO DE LA VIVIENDA EN NUESTRA CONSTITUCIÓN TERRITORIAL

El texto actualmente vigente es el primero de nuestra ya dilatada historia constitucional en el que se hace mención expresa de la vivienda, tanto en su consideración de bien de primera necesidad de los ciudadanos, cuanto en su caracterización como objeto de políticas públicas. Contemplada desde la primera vertiente, el derecho a la vivienda se nos presenta como un principio rector de las políticas sociales y económicas, un mandato de optimización a realizar en la mayor medida posible; desde la segunda, como una competencia que puede ser asumida por las comunidades autónomas.

1. Una aproximación histórica al problema endémico de la vivienda y su tratamiento normativo

La particular atención dispensada por la Constitución a la vivienda es coherente con la caracterización del nuestro como un Estado social de Derecho. No en vano, el acceso a la vivienda ha sido uno de los problemas endémicos de la España contemporánea. Los sucesivos intentos de darle una solución normativa se han traducido en distintos paradigmas con trascendencia más allá de la estricta procura de habitación.

Así, la normativa anterior al estallido de la Guerra Civil refleja la primacía de la vivienda de alquiler en la sociedad de la época. Se trataba de un fenómeno transversal, lo que no implicaba la confusión de clases⁽¹⁾: Si en

(1) A este respecto, indica SAMBRICIO, C., «Punto de inflexión: 1946-1956: viviendas sociales para la clase media», en *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, XLI (161-162), 2009, p. 526, que «Si estudiamos qué fue la vivienda económica en el XX repasando la legislación (ley de Casas Baratas de 1911 y 1924; casas ultrabaratadas vs. ley Salmón; viviendas protegidas vs. viviendas bonificables...) entenderemos cómo vivienda social y vivienda para la clase media aparecen, hasta 1960, como ideas enfrentadas».

el caso de las viviendas para trabajadores su promoción se ubicaba lejos del núcleo urbano (*vid.* artículo 2 de la Ley de 12 de junio de 1911, de casas baratas), cuando de las viviendas de alquiler para las clases medias se trataba, se apostó decididamente por situarlas en el casco histórico o, a lo sumo, en el ensanche de las ciudades. Fue el caso de la Ley de 25 de junio de 1935, de la previsión contra el paro –llamada *Ley Salmón* en honor a quien fuera su impulsor, el ministro de Trabajo Federico Salmón Almorín–, que afrontó la lucha contra el paro impulsando la construcción de obras públicas y de viviendas de alquiler para la burguesía.

Apenas acabada la contienda, por Ley de 19 de abril de 1939 se estableció «un régimen de protección a la vivienda de renta reducida» y se creó el Instituto Nacional de la Vivienda. Y es que, según se afirmaba en el pórtico del preámbulo de esta norma, «Facilitar vivienda higiénica y alegre a las clases humildes es una exigencia de justicia social que el Estado Nacional Sindicalista ha de satisfacer». Causa verdadera estupefacción la alusión a la alegría de la vivienda en unos momentos en los que no era precisamente alborozo lo que sentía la sociedad española; particularmente, en la capital, habida cuenta de que más de la mitad de los 800 000 habitantes con que entonces contaba Madrid vivían en cuevas, chozas o chabolas⁽²⁾. Con todo, lo cierto es que tan pomposa proclamación no tuvo realización efectiva en los primeros años de la posguerra en los cuales el elevado coste del suelo y la carencia de materiales hicieron que apenas se construyeran –ni aun si quiera se reconstruyeran las destruidas– viviendas.

El cambio de paradigma vino de la mano de la Ley de arrendamientos urbanos de 1946. A partir de este momento, no se desvaneció únicamente el interés que el sector privado pudiera tener en la construcción de vivienda económica en alquiler, sino el interés en la promoción de cualquier vivienda en alquiler, que dejaba de ser una inversión rentable. Los constructores optaron por la vivienda para la venta, al tiempo que los ciudadanos dejaron de ser inquilinos para aspirar a ser propietarios de una residencia que consideraban no solo su hogar sino también la hucha de sus ahorros.

La solución al acuciante problema de la vivienda quiso buscarse, en un primer momento, en la acción directiva del sector público y en el plan nacional de vivienda para el decenio 1944-1954, cuyos análisis, previsiones y conclusiones han podido ser acertadamente calificados de «simplistas»⁽³⁾. Sin embargo, no habría de pasar mucho tiempo para el retorno a las propuestas tradicionalmente defendidas por el conserva-

(2) *Vid.* SAMBRICIO, C., «La vivienda en Madrid, de 1939 al Plan de Vivienda Social, en 1939», en AA. VV., *La vivienda en Madrid en la década de los cincuenta: el Plan de Urgencia Social*, Electa, Madrid, 1999, p. 13.

(3) VILLAR EZCURRA, J. L., *La protección pública a la vivienda*, Montecorvo, Madrid, 1981, pp. 185 ss.

durismo (significativamente, por el publicista aragonés José Gascón y Marín): bonificaciones fiscales para los promotores y provisión de suelo a bajo precio al sector privado.

Pese a que la Ley del suelo de 1956 respondía a estos planteamientos ideológicos⁽⁴⁾ y debiera haber servido por sí sola para dinamizar el mercado inmobiliario, lo cierto es que esta dinamización y la superación de las carencias que en materia de vivienda seguía padeciendo la sociedad española trató de lograrse mediante una legislación especial, y parcialmente derogatoria de la Ley sobre el régimen del suelo. Por Ley de 13 de noviembre de 1957 se aprobó el plan de urgencia social de Madrid, cuyas previsiones se extendieron posteriormente a Barcelona (decreto de 21 de mayo de 1958), Asturias (decreto de 10 de octubre de 1958) y Vizcaya (decreto 876/1959, de 27 de marzo)⁽⁵⁾.

Los planes de urgencia social no resolvieron los problemas de infravivienda que aquejaban a las ciudades españolas; en cambio, arrumbaron cualquier atisbo de capacidad directiva del urbanismo a la que pudiera aspirar la Ley del suelo de 1956. En lo sucesivo, las políticas con impacto territorial y las operaciones de infraestructura se articularon al margen de la planificación urbanística⁽⁶⁾. En paralelo, se produjo la degradación de los casos históricos y lo que Fernando Chueca Goitia, con especial tino, denominara la destrucción del legado urbanístico español⁽⁷⁾.

Esta era la situación que tenía ante sí el constituyente español en 1978 y frente a la que reaccionó mediante la superación de cualquier

(4) La aprobación de la Ley del suelo precedió a la creación del Ministerio de la Vivienda, llevada a cabo por Decreto-ley de 25 de febrero de 1957. Desde el punto de vista orgánico, integró los diferentes centros directivos con competencias en materia de vivienda, antes integrados en los ministerios de Gobernación y Trabajo (en particular, Instituto Nacional de la Vivienda y Obra Sindical del Hogar).

(5) Convendrá no perder de vista que las políticas de vivienda del primer franquismo no solo perseguían una finalidad social, sino también de control de la población. Así, como medida cautelar y en tanto se aprobaba el plan de urgencia social de Madrid, el Decreto de 23 de agosto de 1957 por el que se dictan normas a fin de evitar los asentamientos clandestinos en Madrid, disponía que «toda persona o familia que pretenda trasladar su residencia a la capital de la Nación dará cuenta al Gobernador Civil de la provincia, por conducto del Alcalde de su residencia, de que dispone para su alojamiento en Madrid de la vivienda adecuada» (art. 1). Este régimen de prohibición se extendió, también con carácter cautelar, a «la zona industrial de Vizcaya» en el Decreto de 5 de septiembre de 1958 por el que se concede a Bilbao la construcción de cuatro mil viviendas subvencionadas y se establecen normas de control sobre la inmigración y el chabolismo. Las medidas de control de inmigración interior figuraban en los artículos 30 de la Ley del plan de urgencia social de Madrid y 9 del decreto de 27 de marzo de 1959 para Vizcaya.

(6) Al respecto, resulta imprescindible la lectura de PAREJO ALFONSO, L., *La ordenación urbanística. El período 1956-1975*, Montecorvo, Madrid, 1979, donde se pone de manifiesto la «huida» de la Ley del suelo de 1956 en los procesos de transformación del suelo y en las diversas políticas con impacto territorial.

(7) CHUECA GOITIA, F., *La destrucción del legado urbanístico español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1977, auténtico atlas de la degradación padecida por los núcleos urbanos españoles durante los años sesenta y setenta del pasado siglo.

planteamiento estrictamente cuantitativo. En línea con las aspiraciones de una sociedad que –en palabras del preámbulo de la Constitución– aspiraba a lograr una digna calidad de vida⁽⁸⁾, apostó decididamente por proclamar el derecho a una vivienda *digna y adecuada* (art. 47 CE), siendo este un principio rector de todas las políticas sociales y económicas; en particular de aquellas que puedan diseñar las instancias territoriales competentes por razón de la materia.

2. La vivienda en el texto constitucional. Sucinta descripción

En el anteproyecto de Constitución, el entonces artículo 40 proclamaba que «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones para hacer efectivo este derecho y regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general» (*Boletín Oficial de las Cortes* [BOCC], núm. 44, de 5 de enero de 1978). Toda vez que en este primer texto el sistema de distribución territorial del poder respondía al modelo de lista única de materias reservadas a la exclusiva competencia del Estado (art. 138), y habida cuenta de que la vivienda no figuraba entre esas materias competenciales, se infería su disponibilidad por los entonces denominados territorios autónomos.

El informe de la ponencia constituida en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, al aceptar diversas enmiendas de diversa procedencia (sendas enmiendas de los señores Licinio de la Fuente, de Alianza Popular y Ramón Tamames, del Grupo Parlamentario Comunista, y una enmienda de la Minoría Catalana), reforzó lo que el primero de los enmendadores denominara «la significación social de la política de vivienda». Concretamente, incorporó un último inciso en el entonces artículo 43, en el que se preveía la «participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos». [BOCC núm. 82, de 17 de abril de 1978].

La lucha contra la especulación como contenido de la regulación de la utilización del suelo apareció en el informe de la Comisión. Con todo, lo más relevante de este informe fue la definitiva adopción del sistema de doble lista y la inclusión de la vivienda como material competencial que podían asumir las comunidades autónomas –denominación que definitivamente se impuso– desde el primer momento. Así, el entonces

(8) Sobre esta noción, *vid.* MARTÍN MATEO, R., «La calidad de vida como valor jurídico», en AA. VV., *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, vol. 2, pp. 1437 ss.

artículo 141.1 c) mencionaba las competencias sobre «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» entre las materias de potencial titularidad autonómica [BOCC núm. 121, de 1 de julio de 1978]. Ninguno de estos preceptos se vería alterado en el debate plenario de la Cámara baja [BOCC núm. 135, de 24 de julio de 1978].

El dictamen de la Comisión Constitucional del Senado, en el que ya se numeró como artículo 47, acentuó la vertiente prestacional al afirmar que «todos los españoles» tendrían «derecho a que se les facilite su acceso a una vivienda digna y adecuada» [BOCC núm. 157, de 6 de octubre de 1978], en lugar de hablar de su derecho a «disfrutar de una vivienda y adecuada». Finalmente, sería este el derecho consagrado en el texto definitivo tras su aprobación por el Pleno del Senado [BOCC núm. 170, de 28 de octubre de 1978].

Del precepto constitucional resultante de los trabajos parlamentarios y actualmente vigente importa destacar algunos extremos:

En primer lugar, la ya mencionada superación de la perspectiva estrictamente prestacional. Sabedores los constituyentes de que una cosa es construir viviendas y otra bien diferente *hacer ciudad*, apostaron por la conversión del urbanismo en una función pública de ordenación integral de la ciudad, superando su limitada consideración como un recurso para la provisión de vivienda. El artículo 47 de nuestra Constitución permite una visión integradora de la ciudad; su lectura conjunta con los preceptos precedentes, relativos a la salud, cultura, medio ambiente y patrimonio histórico, apuntan a la interconexión de diversas políticas públicas en una amplia función territorial superadora del urbanismo especulativo y explotador de nuestro patrimonio cultural.

En segundo lugar, si bien se habla de un derecho, es preciso huir de cualquier reduccionista identificación del contenido del mismo con los derechos subjetivos; aquí prima el contenido objetivo, que nos sitúa en la órbita más de los principios que de las reglas. El derecho a la vivienda digna y adecuada (no se olviden los adjetivos) es un mandato de optimización que se realiza en la medida de lo posible. Debe informar todas las políticas públicas con impacto territorial y no solo aquellas resultantes del ejercicio de la competencia sobre urbanismo y ordenación del territorio. Estamos, por consiguiente, ante auténticas obligaciones positivas de los poderes públicos que van más allá de lo prestacional.

Finalmente, acaso nunca se subraye suficientemente la importancia que reviste la identificación de una política pública –por mejor decir, un contenido necesario las políticas públicas con impacto territorial– preferencial para la realización de ese mandato de optimización: la lucha contra la especulación. Las referencias a la ordenación del uso del suelo «para impedir la especulación» y la afirmación de que «la comunidad» ha de

participar «en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos» ponen de relieve hasta qué punto nuestra Constitución contiene un mandato, que se realiza en la medida de lo posible y en ponderación con otros bienes y valores de relevancia constitucional, en pos de un urbanismo sostenible que permita disfrutar de una digna calidad de vida.

3. La vivienda en los estatutos de autonomía. Sucinta exposición

Nota común a los diferentes estatutos de autonomía originarios fue la asunción de competencia exclusiva en materia de «ordenación del territorio [y del litoral en las comunidades autónomas en las que fuera geográficamente procedente], urbanismo y vivienda». Estos son los términos que continúan vigentes, entre otros, en los artículos 10.31 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), 27.3 del Estatuto de Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril), 10.1.3 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre), o 26.1.1.4 del Estatuto de Autonomía de Madrid (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero). Una precisa sistematización de las consecuencias de la caracterización de la competencia autonómica como exclusiva la hallamos en el artículo 40 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. De acuerdo con lo que se indica en este precepto, la exclusividad supone la asunción de las potestades normativas (legislativa y reglamentaria) y de gestión (incluyendo las funciones de inspección y la potestad revisora), como también implica la aplicación preferente del Derecho autonómico en la materia.

A medio camino entre los estatutos originarios y los estatutos de nueva generación elaborados a partir de 2006, se sitúa el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 1 de julio de 1982, objeto de extensa modificación por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. En este Estatuto el tratamiento de la vivienda se diversifica en una triple vertiente: un mandato dirigido a la Generalitat Valenciana, quien debe garantizar «el derecho a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos» (art. 16); una competencia exclusiva en los términos ya reseñados en el párrafo anterior (art. 49.1.9) y una competencia exclusiva, bien que «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución y, en su caso, de las bases y ordenación de la actividad económica general del Estado» en materia de «control de la calidad en la edificación y vivienda» (art. 49.3.12).

El primero de los estatutos de nueva generación, el de la Comunidad Autónoma de Cataluña, fue aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de

julio. En este estatuto se distinguen «derechos y deberes en el ámbito civil y social» y «principios rectores», pese a que no siempre resulte fácil deslindar hasta dónde alcanza el carácter principal de unos y otros. Sea como fuere, el artículo 26 se consagra a los «derechos en el ámbito de la vivienda», cuyos titulares son «las personas que no dispon[gan] de los recursos suficientes», a quienes se reconoce el «derecho a acceder a una vivienda digna», a cuyo efecto «los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine»; de modo que el proclamado derecho se traduce finalmente en la imposición de una política de promoción pública de vivienda. En coherencia con esa concreción y con las técnicas tradicionales de promoción de vivienda en el Derecho español, el artículo 47, dedicado a la «vivienda» en tanto que principio rector, emplaza a «los poderes públicos» –se entiende que autonómicos– a «facilitar el acceso a la vivienda mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los jóvenes y los colectivos más necesitados». Como puede apreciarse, este precepto estatutario poco añade –más allá de lo que parece ser una genérica consideración de «los jóvenes», quienes quiera que estos sean, como una especie del género «personas que no disponen de los recursos suficientes»– a lo ya proclamado en el artículo 26.

Por lo que se refiere a la competencia autonómica en materia de vivienda, asumida con carácter de exclusiva en el artículo 137, cabe afirmar que lo más destacado de este precepto –que no fue objeto de impugnación en ninguno de los diversos recursos de inconstitucionalidad que en su momento se interpusieron frente al nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña– es su enumeración de las potestades que «en todo caso», comprende esta materia competencial. De modo que podemos convenir en que identifica pacíficamente el alcance de la competencia exclusiva sobre vivienda, a saber:

«a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial.

b) El establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones públicas de Cataluña en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance, tanto en relación al sector público como al privado.

c) La promoción pública de viviendas.

d) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.

e) Las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción.



- f) Las normas sobre la habitabilidad de las viviendas.
- g) La innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas.
- h) La normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación».

Añádase que, de acuerdo con el artículo 149.1.5 del Estatuto –precepto cuya constitucionalidad tampoco fue controvertida en su día–, se encuadran también dentro de las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de urbanismo «La política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo». Finalmente, el ya citado artículo 137.2 asigna a la Generalitat «competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable», si bien en este caso se añade el inciso «respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones». Como bien sabemos, el respeto a la legislación estatal en materia de su exclusiva competencia no precisa de una cláusula estatutaria de salvaguarda; lo que no es óbice para subrayar la tomar de conciencia de la menor intensidad de la nota de exclusividad de la competencia en estos ámbitos⁽⁹⁾.

El Estatuto de Autonomía de las Illes Balears reformado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero combina la proclamación de un derecho de acceso a una vivienda digna (art. 22), que concreta –en términos sustancialmente coincidentes con los ya expuestos al referirnos al nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña– uno de los principios rectores de la actividad pública autonómica (art. 12.3), y la asunción por la comunidad autónoma de la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución» (art. 30.3). De modo similar, el Estatuto de Castilla y León, reformado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, distingue un principio rector de acceso a la vivienda para jóvenes (art. 16.12) y otros «grupos sociales en desventaja» (art. 16.14) y la competencia exclusiva autonómica en la materia (art. 70.1.6). Otro tanto hace el Estatuto de Autonomía de Extremadura, reformado por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero (arts. 7.16 *in fine*, respecto del acceso

(9) PONCE SOLÉ, J., cerraba su estudio «La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la Ley catalana 18/2007, de 28 de noviembre, del derecho a la vivienda», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals-Journal of Self-Government*, núm. 7 (2008), pp. 145 ss., con una llamada a la construcción de redes, también de cooperación, que faciliten la realización del objetivo marcado en el artículo 47 CE desde el principio de unidad material de la administración pública.

de los jóvenes a la vivienda, y 9.1.31, donde se asume la competencia exclusiva sobre «urbanismo y vivienda. Normas de calidad e innovación tecnológica en la edificación y de conservación del patrimonio urbano tradicional»).

El Estatuto de Autonomía de Andalucía reformado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, también distingue el derecho-principio rector de la política social a la vivienda (arts. 25 y 37.1.22), de la competencia exclusiva autonómica en la materia. En cuanto a esta última, el artículo 56.1 y 2 enuncia su contenido en términos próximos a los del artículo 137.1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; por el contrario, se adscriben a la materia «urbanismo» las políticas «de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación» (art. 56.3).

En fin, el Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, coincide con los anteriores en el tratamiento del derecho-principio rector [arts. 24 f) y 27] y la enumeración de potestades que comprende la competencia exclusiva autonómica en materia de vivienda «que, en todo caso, incluye la planificación, la ordenación, la gestión, el fomento, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales de equilibrio territorial y de sostenibilidad; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; las normas sobre la habitabilidad de las viviendas, la innovación tecnológica aplicable a las viviendas y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación» (art. 71.10).

Más recientemente, el Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), habla del derecho de acceso a la vivienda de los jóvenes (art. 14), un derecho que no extiende a las personas mayores ni a las personas en situación de discapacidad o dependencia (arts. 15 y 16); al menos en principio, pues es lo cierto que a renglón seguido el artículo 22 hace –como no podía ser de otro modo– titulares del derecho a una vivienda digna a «todas las personas. Como materia competencial exclusiva, su contenido se enuncia en el artículo 143.1, a lo que añade el nuevo Estatuto la asunción de una competencia de «regulación de la función social y habitacional de la vivienda», bien que «de acuerdo con la legislación del Estado» (art. 143.2) y otra «en el marco de la legislación básica estatal» para la fijación de «las condiciones de accesibilidad de los edificios, así como las condiciones para la instalación de infraestructuras comunes y para la incorporación de innovaciones tecnológicas y de ahorro energético, en condiciones de sostenibilidad» (art. 143.3); además, el artículo 158 d) integra dentro de la competencia exclusiva au-

tonómica sobre urbanismo «la política de suelo y vivienda, los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la urbanización, la edificación y el uso del suelo y el subsuelo».

Al cerrar esta apretada exposición del tratamiento estatutario de la vivienda no puede dejar de consignarse el silencio que guardaran los primitivos estatutos de Andalucía y Extremadura acerca de su consideración como un objetivo de la política social. Recuérdese que en estos textos estatutarios se contenía la identificación de los «objetivos básicos» de las políticas públicas autonómicas (arts. 12 del Estatuto de Andalucía, Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, y 6 del Estatuto de Extremadura, Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero), pues bien, entre ellos, que configuraban auténticas cláusulas de transformación de la sociedad, no figuraba referencia alguna a la vivienda. Un lector poco informado podría preguntarse en qué medida el ejercicio autonómico de las competencias exclusivas en materia de vivienda se habría traducido en la inopinada aparición de una carencia de la que inicialmente no se tenía singular constancia.

Por lo que se refiere a los entes locales, baste recordar ahora que, conforme al artículo 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, los municipios ostentan competencias propias en materia de «urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación». En el caso de Ceuta y Melilla, la atribución de competencias en materia de vivienda figura en los artículos 21.1 de las leyes orgánicas 1/1995, de 13 de marzo, y 2/1995, de 13 de marzo, respectivamente. Hallamos igualmente algunas reservas de competencias municipales en los textos estatutarios a los que se ha hecho anteriormente referencia. Es el caso del artículo 84.2 b) del Estatuto de Cataluña, que se refiere a la competencia de los gobiernos locales en materia de «planificación, la programación y la gestión de vivienda pública y la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial». En el Estatuto de Andalucía se «garantiza a los municipios un núcleo competencial propio», comprensivo, entre otras materias de la «planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial» [art. 92.2 b)]. Finalmente, el Estatuto de Canarias atribuye a los cabildos, en su calidad de instituciones de la comunidad autónoma y no como entes locales, el ejercicio de funciones ejecutivas en materia de «policía de vivienda. Conservación y administración del parque público de viviendas» [art. 70.2 j)].



II. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE VIVIENDA

El Tribunal Constitucional ha venido realizando una labor de depuración conceptual de los términos en los que está definido el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias que es preciso tener presente en el estudio de esta materia. Bien entendido que esta labor tiene dos condicionantes que no debemos ignorar: En primer lugar, se refiere únicamente a la distribución de competencias entre dos de los tres poderes que ejercen potestades sobre la vivienda, el Estado y las comunidades autónomas, quedando al margen los municipios⁽¹⁰⁾. En segundo lugar, la función del Tribunal, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, es eminentemente reaccional, el Tribunal actúa a instancia de parte y siempre para dar respuesta al caso concreto sometido a su conocimiento⁽¹¹⁾.

1. «Ordenación de la economía», título genérico de intervención estatal en la vivienda

La STC 152/1988, de 20 de julio, que resolviera cinco conflictos positivos de competencia acumulados planteados por el Gobierno Vasco en relación con un real decreto sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, encuadró la acción de fomento estatal en la competencia de planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Se abrió así una línea jurisprudencial que habilitó la intervención estatal en el subsector vivienda a través de un título competencial genérico.

Esta sentencia arranca, en lo que ahora estrictamente interesa, con la muy relevante afirmación de que la competencia –exclusiva– sobre vivienda faculta a las instituciones autonómicas «para desarrollar una política propia en dicha materia» (FJ 2). Este sería, en rigor, el alcance efectivo del adjetivo exclusiva atribuido a la competencia autonómica, habida cuenta de que esta «se halla limitada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito» (*ibidem*). Tras hacer hincapié en la insoslayable necesidad de respetar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, la

(10) En relación con las competencias municipales en la materia, *vid.* VAQUER CABALLERÍA, M., «La exangüe competencia autonómica en materia de vivienda», en *Informe Comunidades Autónomas, 2021*, Observatorio de Derecho Público, 2022, pp. 42 ss.

(11) Una visión crítica de la evolución de la doctrina constitucional en la materia en BELTRÁN DE FELIPE, M., «Las legislaciones de vivienda social», en *Ciudad y Territorio*, XLI (161-162), 2009, pp. 453 ss.

sentencia describía un panorama caracterizado por «la conjunción de actuaciones de las autoridades estatales y autonómicas para la consecución, entre otros posibles, del mismo fin que impone el art. 47 de la Constitución» (FJ 3). De modo que, en línea de principio, esta sentencia cerraba el paso a cualquier intento de caracterización de la vivienda como una competencia concurrente, por más que sea un sector material en el que se entrecruzan diversos títulos competenciales.

Sintetizando la jurisprudencia constitucional sobre este título, años más tarde, la STC 235/1999, de 16 de diciembre, subrayará que, en su seno, tienen cabida «las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (FJ 3)⁽¹²⁾. Por lo que específicamente se refiere al subsector económico de la vivienda, la STC 152/1988 ya había concluido que «no cabe duda de que puede ser comprendida en la competencia del Estado [...] la planificación básica de determinadas actuaciones de construcción y rehabilitación de viviendas de protección oficial, lo que justifica la regulación por el Estado de los correspondientes instrumentos de financiación en el ámbito definido como tal, ya que con ello se trata de asegurar el mantenimiento de unas inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general que, en otro caso, se revelaría difícilmente viable» (FJ 4).

Por otro lado, la afirmación de que en materia de vivienda el Estado ostenta un título competencial «genérico» de intervención tiene, como principal consecuencia práctica, la subsunción del caso en la letra b) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, de 6 de febrero, que, como bien sabemos, sistematiza los supuestos de ejercicio del poder de gasto del Estado en el contexto de la descentralización política (*spending power*)⁽¹³⁾: «En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y com-

(12) Ni que decir tiene que, para el reconocimiento de esta función promocional del Estado en el subsector vivienda, la aseveración de la existencia de «un único orden económico nacional y la consiguiente existencia de un mercado nacional único» se erige en presupuesto insoslayable (STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3; en esta ocasión, referida a la ordenación del comercio minorista).

(13) En relación con el poder del gasto, me remito a POMED SÁNCHEZ, L., «La potestad subvencional en el Estado autonómico», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals-Journal of Self-Government*, núm. 7 (2008), pp. 37 ss.

plementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las comunidades autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la administración del Estado u organismo intermediario de esta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias».

Posteriormente, la STC 59/1995, de 17 de marzo, estimó el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña respecto de un convenio de financiación de obras de rehabilitación de viviendas de promoción pública que habían suscrito el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el Ayuntamiento de Barcelona. El Tribunal, siempre con mención expresa de la ya reseñada STC 152/1988, reiteró que la conexión de la vivienda con la política económica general se justifica suficientemente por «la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo» (FJ 4). Lo que no autorizaba al Estado a prescindir de la intervención autonómica en un sector sobre el que la instancia regional ostenta una competencia estatutariamente calificada de exclusiva puesto que «ni el art. 47 CE constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE), ni la persecución del interés general –en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles– puede materializarse ‘a pesar de’ los sistemas de reparto de competencias articulados en la Constitución, sino que ha de lograrse ‘a través de’ los mismos» (FJ 3)⁽¹⁴⁾.

Por su parte, la STC 61/1997, de 20 de marzo, declaró la inconstitucionalidad y nulidad de un precepto del texto refundido de la Ley del suelo de 1992 que permitía un aprovechamiento patrimonializable superior al aprovechamiento tipo en el caso de terrenos destinados a la construcción de viviendas de protección pública. Si bien se mira, se trataba de una

(14) La improcedencia de prescindir de las comunidades autónomas en la articulación de las medidas de fomento en vivienda se reitera en la STC 68/1996, de 4 de abril, FJ 13, con mención expresa del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, en los términos antes reseñados. Por otra parte, en la STC 7/2010, de 27 de abril (Ley de presupuestos de la Generalitat Valenciana para 2002), el Tribunal reiteró, una vez más, con invocación expresa de la STC 152/1988, que «el principio rector previsto en el art. 47 CE, párrafo primero, constituye un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (administración general del Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales) en el ejercicio de sus respectivas competencias, a fin de promover las condiciones necesarias para que todo español pueda disfrutar de una vivienda digna y adecuada» (FJ 7).

suerte de medida de efecto equivalente, con la que se trasladaba al sector privado la financiación de actuaciones públicas en el subsector de la vivienda. Sin embargo, el Tribunal rechazó su encuadramiento en la competencia estatal de ordenación general de la economía porque en su definición se hacía uso de prescripciones estrictamente urbanísticas, algo que le está vedado al legislador estatal [FJ 24 d)].

La aprobación del Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, que establecía un régimen de ayudas al alquiler, dio lugar a sendos procesos constitucionales resueltos por las SSTC 129/2010, de 29 de noviembre, y 36/2012, de 15 de marzo. Así como los preceptos reglamentarios cuestionados en el primero de estos procesos fueron encuadrados en el binomio competencial ordenación de la economía-vivienda, en el segundo ese encuadramiento se remitió a la competencia en materia de asistencia social. Pues bien, la primera de estas sentencias remitió el entrecruzamiento competencial a un supuesto de los contemplados en la letra b) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992 y, consecuentemente, anuló aquellos preceptos que vaciaban indebidamente las competencias autonómicas de gestión de ayudas.

En el año 2013 se dictaron dos sentencias de especial interés: las SSTC 112/2013, de 9 de mayo, y 139/2013, de 8 de julio.

La primera de ellas desestimó el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, aprobado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre. Interesa destacar que la instancia autonómica no impugnaba el plan de ayudas en su totalidad sino únicamente los siguientes preceptos: artículo 3.1 b), que sometía a los demandantes de vivienda y financiación acogidos al real decreto a su previa inscripción en un «registro público de demandantes, creado y gestionado de conformidad con lo que disponga la normativa de las comunidades autónomas», y artículo 6.1, de acuerdo con el cual las viviendas acogidas a la financiación del plan quedaban sujetas a un régimen de protección, excluyente de la descalificación voluntaria, cuya vigencia temporal dependía del destino asignado por el plan urbanístico al suelo (hasta treinta años para las edificaciones radicadas en suelo destino a vivienda protegida o suelo dotacional público, y a partir de treinta años para los demás supuestos). Si en el primero de los casos la Comunidad de Madrid entendía que la previsión reglamentaria coartaba su autonomía institucional, pues venía obligada al establecimiento y llevanza de un registro administrativo de demandantes de vivienda y financiación, en el segundo la queja traía causa de la eventual vulneración de la competencia exclusiva regional en materia de urbanismo, lo que incluye la determinación de los usos del suelo.

Como ya se ha indicado, la STC 112/2013 desestimó el conflicto, reiterando una vez más la jurisprudencia constante desde la STC 152/1988 y encuadrando la financiación estatal en el supuesto de la letra b) del fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992, al que ya se ha hecho referencia con anterioridad. Con todo, acaso lo más destacado de este caso no se encuentre en la resolución en sí misma⁽¹⁵⁾, cuanto en el hecho de que la Comunidad de Madrid en ningún momento controvertiera la existencia de un plan estatal de ayudas en materia de vivienda. La doctrina constitucional podía entenderse tan consolidada que ni siquiera las instancias regionales cuestionaban la capacidad de intervención estatal en una materia sobre la que habían asumido estatutariamente competencias exclusivas.

Esta sensación es, si cabe, más evidente en la STC 139/2013, que desestimó el conflicto positivo de competencia formulado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid respecto del apartado 12.1 del artículo único del Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que aprueba el plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda. La reforma suponía una liberalización del régimen de enajenación de viviendas protegidas para alquiler a determinadas sociedades, sustituyendo el requisito de la previa autorización de la administración autonómica por la simple notificación a esta del promotor. En palabras del Tribunal, «la modificación impugnada no merma las funciones ejecutivas que corresponden a la Comunidad de Madrid. Los órganos autonómicos competentes podrán controlar las enajenaciones, al estar los interesados obligados a notificarlas antes de que tenga lugar la operación» (FJ 4). Además, «la regulación estatal deja un margen para que las comunidades autónomas desarrollen el control y la gestión de la enajenación de vivienda protegida para alquiler que, de acuerdo con la doctrina constitucional previamente expuesta, resulta conforme con el parámetro de constitucionalidad fijado en la STC 13/1992, FJ 8 b), y con las posibilidades de intervención del Estado en materia de vivienda que estableció la STC 152/1988. A su vez, la reforma no obsta para que las comunidades autónomas establezcan su propia política de vivienda, en la que podrán introducir el régimen de intervención administrativa que resulte acorde con la finalidad perseguida. Tal como declaramos en la STC 112/2013, en aplicación de la doctrina derivada de la STC 152/1988, FJ 4, el régimen de autorización administrativa solo se aplica ‘a las viviendas que se acojan a la financiación del Plan sin

(15) Contemplados estrictamente desde la óptica de la materia competencial «vivienda», los dos preceptos controvertidos por la Comunidad de Madrid regulaban aspectos un tanto marginales: en el caso del artículo 3.1 b), la creación de un registro administrativo, lo que remite a la potestad de autoorganización, y en el del artículo 6.1 una regla que limitaba los poderes autonómicos de calificación del suelo, materia que nos pone ante la competencia sobre urbanismo.

condicionar la política de vivienda que puedan desplegar las comunidades autónomas mediante sus propios programas', a las que podrán aplicar las medidas de intervención administrativa acordes con los objetivos de la misma» (*ibidem*). De este modo, el encuadramiento de la decisión en la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.13 CE evita su consideración como una regla de procedimiento administrativo común y de aplicación general a todos los supuestos de enajenación de viviendas protegidas para alquiler: junto con el régimen de notificación o declaración responsable podrá convivir otro de autorización administrativa previa, en función de a quién corresponda la financiación.

En rigor, estas resoluciones son coherentes con la delimitación del perímetro de la competencia estatal sobre ordenación de la economía, que faculta al Estado para que «intervenga 'cuando para conseguir objetivos de política económica nacional se precise una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado', aun si se trata de una 'planificación de detalle' (STC 29/1986, de 20 de febrero) o de acciones o medidas singulares para alcanzar los fines propuestos en la ordenación de un sector económico (SSTC 95/1986, de 10 de julio, y 152/1988, de 20 de julio, entre otras)» [SSTC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 D); 77/2004, de 29 de abril, FJ 3, y 18/2011, de 3 de marzo, FJ 7; todas ellas resolutorias de controversias competenciales sobre ordenación del comercio].

La STC 141/2014, de 11 de septiembre, resolvió media docena de recursos de inconstitucionalidad promovidos frente a la Ley de suelo de 2007 y su texto refundido de 2008. Esta sentencia reforzó la posición del Estado en materia de vivienda al concluir que el establecimiento por el legislador central de una reserva mínima del 30 por ciento de suelo residencial para viviendas con un régimen de protección pública hallaba cobertura en las competencias sobre condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales, aquí a una vivienda digna y a la propiedad (art. 149.1.1 CE) y de ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE):

«La determinación de una reserva mínima del 30 por 100 del suelo de uso residencial para vivienda en régimen de protección pública ni excede del alcance legítimo de las bases del art. 149.1.13 CE, ni vulnera o vacía de contenido las competencias en materia de vivienda y urbanismo de las comunidades autónomas que, dentro de la estricta observancia de esa garantía, pueden realizar la política urbanística y de vivienda que estimen más adecuada, pudiendo incluso prever una reserva de suelo superior si lo estiman necesario.

La regla de una reserva mínima de suelo residencial de la actuación para viviendas con régimen de protección pública se incardina también en el art. 149.1.1 CE, que, en atención a la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), consiente imponer, con ciertas salvedades, un sacrificio, carga o deber

mínimo de igualación que han de soportar los propietarios del suelo sujeto a urbanización y, en su caso, los empresarios que lleven a cabo la ejecución del planeamiento urbanístico. Es, por tanto, una condición básica tanto del derecho de propiedad (art. 33 CE) como de la libertad de empresa (art. 38 CE). No obsta a la naturaleza básica de la regulación la constatación de que la norma opte por garantizar un porcentaje mínimo o que prevea modulaciones y excepciones a la obligación de reserva. El precepto establece una regla básica y de alcance general y, junto a ella, reglas especiales que también tienen ese mismo carácter básico y que, por tanto, son aplicables por igual en todo el territorio nacional y a todos los propietarios y empresarios que procedan a la transformación urbanística de terrenos» [FJ 8 A) b)].

A renglón seguido se cerraba la argumentación señalando que la previsión de un porcentaje mínimo de reserva, acompañada de reglas especiales, encaja perfectamente dentro de la competencia estatal *ex* artículo 149.1.13 CE al tratarse de «líneas directrices o criterios de ordenación»⁽¹⁶⁾.

Al margen de lo anterior, la STC 141/2014 reitera la doctrina de la STC 61/1997 que encuadra la determinación del destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo en la competencia estatal del artículo 149.1.13 CE «en relación con la vivienda (art. 47 CE)» [FJ 11 B)].

La relación de sentencias constitucionales en las que se enjuicia la validez de intervenciones estatales en materia de vivienda se cierra, por el momento, con la STC 79/2024, de 21 de mayo, que estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Esta ley puede ser considerada el colofón del proceso de recuperación de competencias estatales en la materia. Un proceso jalonado por diversos hitos, que se inicia por esa modesta actuación mediante el ejercicio del poder de gasto, avanza hasta la constitución de un entramado organizativo en un ámbito donde el Estado únicamente ostenta una competencia genérica (re-creación del Ministerio de la Vivienda por el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril) y culmina con la aprobación de un texto normativo (la Ley 12/2023) que se aleja notablemente del enfo-

(16) En este punto, la sentencia incurre en un exceso de confusión conceptual al abordar la posibilidad de que las bases no sean estrictamente uniformes o monolíticas, llegando al extremo de hacer una especie de concesión dialéctica: «[E]n todo caso, tampoco el establecimiento de un denominador común normativo, que es la función que cumplen las normas básicas ordinarias, exige una regulación monolítica consistente en una única regla cerrada, sino que admite el establecimiento de reglas generales y especiales cuando el legislador entiende que así lo exigen determinados supuestos en atención a sus peculiaridades» [FJ 8 A) b)]. No se alcanza a comprender el sentido último de la expresión «normas básicas ordinarias», que no ha empleado en ninguna otra ocasión el Tribunal Constitucional, ni tampoco se entiende muy bien si esta diversidad es equivalente a las llamadas «bases por territorios», con las que, en todo caso, compartirá la inexorable exigencia de respeto al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias, que, en este caso, veda el vaciamiento de las competencias autonómicas.

que «económico» desde el que se había venido articulando la acción estatal *ex* artículo 149.1.13 CE, para adoptar una óptica «social» de garantía de la igualdad en el disfrute del derecho-principio rector constitucional a la vivienda (art. 149.1.1 CE, en conexión con el artículo 47 CE)⁽¹⁷⁾.

Avanzando por la senda abierta por la STC 141/2014, la sentencia 79/2024 confirma la constitucionalidad de las reglas para la declaración de zonas de mercado residencial tensionado (art. 18.2 y 3 de la Ley 12/2023), haciendo hincapié en que dicha declaración «es siempre voluntaria para las comunidades autónomas» [FJ 5 B) c)]. Curiosa aplicación competencial del brocardo *volenti non fit iniuria* que permite al Estado utilizar instrumentos propios de una competencia específica –la de vivienda– al ejercer un competencia genérica –la de ordenación de la economía–, cuyo contenido se expande. Nótese, por otro lado, que no se trata en este caso de una «planificación de detalle» o de «acciones o medidas singulares para alcanzar los fines propuestos en la ordenación de un sector económico» (STC 225/1993) sino de un instrumento normativo de alcance general.

Por el contrario, y con esa vocación de concentrarse en lo marginal que parece caracterizar a cierta jurisprudencia constitucional, la STC 79/2024 declara la inconstitucionalidad y nulidad de las previsiones legales que imponen obligaciones de colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en esas mismas zonas de mercado residencial tensionado porque el grado de detalle con que se formulan vacía de contenido las competencias autonómicas.

Otro tanto sucede, y este es un aspecto nuclear de la intervención pública en la economía, con la identificación de los principios informadores del régimen de vivienda protegida porque están definidos con un nivel de detalle que soslaya la competencia legislativa autonómica. En relación con el artículo 16 de la Ley, la sentencia es particularmente incisiva cuando pone de relieve que, en rigor, está definiendo «un régimen llamado a aplicarse de forma supletoria, determinando el precepto cómo han de relacionarse el ordenamiento estatal y los autonómicos», siendo así que «la regla de supletoriedad del art. 149.3 CE no supone título competencial alguno para el Estado y este no puede dictar normas con el único propósito de crear Derecho supletorio del de las comunidades autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de estas [...], ni siquiera cuando tenga alguna competencia en la materia» [FJ 7 B) b) (i)]. En fin, se declara igualmente inconstitucional, por exceso competencial, la enumeración de las categorías integrantes del parque público de vivienda.

(17) Destaca la novedad y la potencialidad de la Ley 12/2023 VAQUER CABALLERÍA, M., «El derecho a la vivienda y las competencias estatales», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals-Journal of Self-Government*, núm. 39 (2024), pp. 123 ss.

2. Competencias autonómicas sobre vivienda

Si hasta 2014 la doctrina constitucional sobre distribución de competencias en materia de vivienda se elaboró con ocasión de sucesivas impugnaciones de actuaciones estatales, en la última década el protagonismo se ha desplazado a las normas autonómicas. El resultado ha sido el reforzamiento del papel que representa el Estado en la materia; antes, por el reconocimiento de unos títulos de intervención genéricos; ahora, por la limitación de los poderes autonómicos como consecuencia de la incidencia de títulos estatales entrecruzados (singularmente, los expresados en los números 1, 8, 13, 16 y 18 del artículo 149.1 CE).

Esa década pródiga en pronunciamientos sobre normas autonómicas en materia de vivienda se inaugura con la STC 93/2015, de 14 de mayo, que anula un precepto del Decreto-ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, que afirmaba que «forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística»⁽¹⁸⁾. Interesa recordar los términos en los que el Tribunal concluye la extralimitación competencial en la que incurriera el Ejecutivo andaluz:

«Se trata de [...] una regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda, y no de la disciplina de un sector material en el que dicho derecho constitucional pueda incidir, como por otra parte se deriva de la propia dicción de la norma andaluza al señalar que el deber de uso efectivo del bien ‘forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda’, expresión que no alude al concepto homónimo del artículo 53.1 CE, pues es obvio que esa noción no puede ser precisada por el legislador sino que le vincula, así como que ‘no determina la Constitución cuál sea este contenido esencial de los distintos derechos y libertades, [de modo que] las controversias que al respecto puedan suscitarse han de ser resueltas por este Tribunal’ [...]. Debe entenderse, por el contrario, que viene a reconocer que el deber

(18) En relación con esta sentencia, *vid.* el comentario de Julio César TEJEDOR BIELSA, «El saneamiento del sistema financiero como límite a la competencia autonómica sobre vivienda. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 93/2015, de 14 de mayo», en *Práctica Urbanística*, 137, noviembre-diciembre 2015, pp. 48 ss. El autor subraya la persistencia de las limitaciones tradicionalmente alzadas *ex* artículo 149.1.11 y 13 CE frente a la competencia autonómica en la materia, enfoque absolutamente necesario para comprender la declaración de inconstitucionalidad de la regulación de la expropiación del uso de la vivienda en los supuestos de lanzamientos hipotecarios, que el Tribunal considera que invade la competencia estatal de ordenación económica *ex* artículo 149.1.13 CE (FJ 18).

que impone es una regulación directa del derecho de propiedad de un tipo de bienes y que tiene por objeto aspectos esenciales del mismo.

Por todo lo razonado, debemos concluir que el artículo 1.3 concurre a establecer el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda y dentro de él uno de sus elementos esenciales, lo que, por implicar ‘afectación’ del mismo en el sentido que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional, está vedado a esta modalidad de disposición con fuerza de ley. Esta conclusión no significa que la configuración constitucional del derecho de propiedad impida al legislador restringir de ese modo la amplitud de las facultades de uso y disposición del propietario de vivienda, análisis que no procede desarrollar en este momento, sino que el precepto impugnado disciplina un espacio normativo vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal, por lo que es inconstitucional y nulo por contravenir uno de los límites materiales del decreto-ley, que deriva del principio democrático que el apartado 1 del art. 1 CE impone a todas las instituciones del Estado en su conjunto y se refleja en el art. 86.1 CE como requerimiento mínimo, por lo que el precepto autonómico establece un contenido del derecho de propiedad de la vivienda que lo afecta, en el sentido del art. 86.1 CE, y por tanto entra a regular un ámbito excluido del decreto-ley y pretende delimitar un contenido esencial para lo que ningún legislador es competente». (FJ 13).

La doctrina de esta sentencia fue reiterada en las SSTC 16/2018, de 22 de febrero; 32/2018, de 12 de abril, y 43/2018, de 26 de abril⁽¹⁹⁾. En todas ellas se declara, por ignorar la competencia estatal de ordenación general de la economía, la nulidad de los preceptos autonómicos que regulaban la expropiación del uso de la vivienda en los supuestos de lanzamientos hipotecarios⁽²⁰⁾. Por otro lado, mediante una auténtica interpretación manipulativa de rechazo, estas sentencias descartan la inconstitucionalidad de los preceptos legales autonómicos que imponen, como parte del contenido esencial del derecho a la propiedad, el destino efectivo de las viviendas a habitación. Pese a que en ocasiones la literalidad del legislador autonómico invita a pensar otra cosa (al respecto, *vid.* STC 32/2018, FJ 7), con inopinada base en lo afirmado en la STC 16/2018, FJ 5, pues el contexto

(19) Anteriormente, la STC 154/2015, de 9 de julio, enjuició la constitucionalidad de otra norma andaluza parcialmente dedicada a la vivienda, la Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo. No obstante, esta sentencia reviste más interés por lo que hace a la subrogación autonómica en el ejercicio de potestades municipales en materia urbanística que en lo estrictamente atinente a la vivienda, si bien su fallo contiene una interpretación conforme con la Constitución de la previsión relativa a la habilitación para la creación de patrimonio autonómico de suelo, aplicando la doctrina de la STC 51/2004, de 13 de abril [al respecto, FJ 7 e)].

(20) Reiteran la doctrina constitucional en este punto las SSTC 97/2018, de 19 de septiembre; (Ley de vivienda del País Vasco); 106/2018, de 4 de octubre (Ley de emergencia social de la vivienda de Extremadura), y 8/2019, de 17 de enero (Ley del Parlamento de Cataluña de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial).

normativo no es coincidente dadas las diferencias que pueden apreciarse entre las normas autonómicas concernidas, convierte la limitación de una facultad integrante del derecho de propiedad (la de disponer de la cosa) en un principio sin efectividad práctica inmediata alguna; lo que, en buena lógica, descarta cualquier reproche de inconstitucionalidad, al precio de sacrificar la lógica de la hermenéutica jurídica.

Por infracción de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), el Tribunal Constitucional ha anulado sendos preceptos de la Ley de vivienda de la Comunidad Valenciana (STC 80/2018, de 5 de julio) y de la Ley de vivienda del País Vasco (STC 97/2018, de 19 de septiembre). Por este mismo motivo se anularon diversos preceptos legales autonómicos que imponían, como requisito para el ejercicio de acciones civiles por parte de los arrendadores, el ofrecimiento previo de un alquiler social [SSTC 28/2022, de 24 de febrero (Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la covid-19); 57/2022, de 7 de abril (Ley del Parlamento de Cataluña de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda), y 120/2024, de 8 de octubre (modificación de la Ley del Parlamento de Cataluña para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda)].

Se ha apreciado la vulneración de la competencia estatal sobre bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE) en la regulación autonómica de los regímenes de contención y moderación de rentas de alquiler en las SSTC 37/2022, de 10 de marzo, y la ya citada 57/2022, además de la STC 118/2022, de 29 de septiembre (Decreto-ley de la Generalitat de Cataluña de medidas urgentes para estimular la promoción de viviendas con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler).

Por razones sustantivas, vulneración de los límites materiales de los decretos leyes autonómicos al afectar a la regulación del derecho de propiedad (art. 33 CE), y reiterando la doctrina de la STC 93/2015, la STC 16/2021, de 28 de enero, anuló aquellos preceptos de sendos decretos-leyes de la Generalitat de Cataluña de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, que tipificaban como supuesto de incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda su desocupación permanente y establecían medidas coactivas para su cumplimiento. Por el contrario, se descartó que concurriera este vicio en un Decreto-ley de la Generalitat Valenciana relativo a la adquisición preferente de vivienda por parte de la comunidad autónoma para la ampliación de vivienda pública (STC 8/2023, de 22 de febrero), pues no se trata, en este caso, de la regu-

lación de la institución sino de su utilización instrumental para la consecución de un objetivo constitucional y estatutariamente legítimo.

Al concluir estas líneas puede resultar pertinente poner de manifiesto cómo el crecimiento exponencial de la atención prestada por los diferentes legisladores a la vivienda ha corrido paralela con la recuperación efectiva de competencias por el Estado. Como ya se ha indicado, las instancias centrales del Estado no se limitan al apoyo financiero, sino que tratan de hacer efectivo el principio rector de acceso a una vivienda digna y adecuada. Si bien esto puede tener un aspecto positivo, convendrá no olvidar que la realización del mandato del artículo 47 CE debe hacerse de acuerdo con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias. Un orden, no lo olvidemos, coherente en cuanto que conecta estrechamente todas las políticas públicas con impacto territorial. Parece lógico, en tal sentido, que corresponda a la misma instancia territorial la competencia sobre urbanismo, esto es, la «fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo» (STC 61/1997, FJ 6), y la competencia para la elaboración de una política propia en materia de vivienda. Obviamente, sin que esto justifique ninguna eventual desatención del Estado a la realización de un mandato constitucional de optimización.