

La distribución de competencias en materia de vivienda entre el Estado y las comunidades autónomas (A propósito de la Ley por el derecho a la vivienda)

The distribution of powers in matters of housing between the State and the Autonomous Communities

por

MARIO CALDUCH ALONSO
Graduado en Derecho

RESUMEN: La competencia en materia de vivienda corresponde a las comunidades autónomas según el artículo 148.1.3 de la Constitución española. Esa es la razón por la que la publicación de una ley estatal por el derecho a la vivienda ha suscitado un debate acerca de si debe reconocerse al Estado algún margen para legislar en esta materia. Si se analiza el ordenamiento jurídico puede advertirse que, junto a las normas autonómicas que han regulado distintos aspectos que afectan a la vivienda (viviendas de protección oficial, suelo y urbanismo, entre otros), existen normas estatales que regulan otros aspectos de la vivienda (propiedad y financiación de su adquisición, propiedad horizontal, arrendamiento, normas fiscales, normas procesales, protección de consumidores) o los mismos asuntos que han regulado las normas autonómicas pero con normas cualitativamente distintas (legislación básica en materia de suelo frente a la normativa autonómica de desarrollo). En consecuencia, la cuestión no es tanto reconocer que el

Estado es competente para legislar en materia de vivienda porque lo es, sino que lo que debe hacerse es delimitar el alcance de dicha competencia. No es fácil precisar hasta dónde puede llegar legítimamente el Estado sin invadir la competencia de las comunidades autónomas; para ello, en este estudio, se toman como referencia las numerosas resoluciones del Tribunal Constitucional que se han dictado sobre la cuestión, las cuales ayudan a perfilar qué aspectos referidos a la vivienda pueden ser regulados por normas estatales y cuáles no.

ABSTRACT: The competence in housing matters corresponds to the Autonomous Communities according to article 148.1.3 of the Spanish Constitution. That is the reason why the processing of a State Bill for the right to housing has given rise to a debate about whether the State should be given some margin to legislate in this matter. If the legal system is analyzed, it can be noted that, together with the regional regulations that have regulated different aspects that affect housing (subsidized housing, land and urban planning, among others), there are state regulations that regulate other aspects of housing (ownership and financing of its acquisition, condominium property, leasing, tax regulations, procedural regulations, consumer protection) or the same issues that have been regulated by regional regulations but with qualitatively different regulations (basic legislation on land versus regional regulations on developing). Consequently, the question is not so much to recognize that the State is competent to legislate on housing matters because it is, but what must be done is to delimit the scope of said competence. It is not easy to specify how far the State can legitimately go without encroaching on the competence of the Autonomous Communities; For this, in this study, the numerous resolutions of the Constitutional Court that have been issued are taken as a reference, which help to outline which aspects related to housing can be regulated by state regulations and which cannot.

PALABRAS CLAVE: Vivienda. Propiedad. Competencia legislativa.

KEY WORDS: *Housing. Ownership. Legislative competence.*

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. CUESTIONES PRELIMINARES: 1. CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO. 2. TRAMITACIÓN DE LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA. 3. BREVE REFERENCIA AL CONTENIDO DE LA LEY.—III. EL TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN COMPETENCIAL EN LA TRAMITACIÓN DE LA LEY: 1. EN BASE A QUÉ FUNDAMENTOS EL ESTADO SE ENTIENDE COMPETENTE PARA LEGISLAR EN MA-

TERIA DE VIVIENDA. 2. ARGUMENTOS TENDENTES A LIMITAR O RESTRINGIR LA COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA DE VIVIENDA CONTENIDOS EN EL INFORME DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. 3. LOS ARGUMENTOS DEL VOTO PARTICULAR AL INFORME DEL CGPJ FAVORABLES A UNA MAYOR AMPLITUD DE LA COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA DE VIVIENDA. 4. EL DEBATE A LA TOTALIDAD EN EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.—IV. ANÁLISIS DEL CONFLICTO COMPETENCIAL: 1. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE VIVIENDA. 2. NORMATIVA ESTATAL DE VIVIENDA. 3. LOS TÉRMINOS DEL DEBATE. 4. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN BASE A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE RESUELVEN ASPECTOS COMPETENCIALES EN MATERIA DE VIVIENDA: A) *Competencias distintas de las de vivienda atribuidas al Estado que se superponen de manera clara a la competencia de vivienda atribuida a las comunidades autónomas*: a) Legislación procesal. b) Legislación civil: a') Régimen de contención de rentas de los arrendamientos de vivienda. b') Procedimiento extrajudicial de mediación de carácter voluntario para las entidades bancarias y prestatarios. c') Materias que la ley entiende cubiertas por la competencia estatal en materia de legislación civil. c) Legislación relacionada con la hacienda pública. B) *Competencias distintas de la vivienda atribuidas al Estado que plantean más dudas cuando se relacionan con la competencia de vivienda atribuida a las comunidades autónomas*: artículo 149.1.1 y artículo 149.1.13 CE: a) Los títulos competenciales de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 CE: expropiación de viviendas vacías, contenido del derecho de propiedad y función social de la propiedad de la vivienda. b) Contenido del derecho de propiedad. c) Función social de la propiedad de la vivienda. d) Mecanismo expropiatorio del uso de las viviendas.—V. CONCLUSIONES.—DOCUMENTACIÓN.—SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO¹

En este estudio se van a analizar los problemas de competencia legislativa que en materia de vivienda pueden plantearse. Esta cuestión adquiere actualidad porque se ha aprobado recientemente la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

El derecho a la vivienda se encuentra contemplado en la Constitución española, concretamente en el artículo 47, conforme al cual se reconoce el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y se insta a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y a adoptar las normas pertinentes para la efectividad de este derecho.

Como dice la exposición de motivos de la ley nos encontramos ante un bien esencial de rango constitucional. La relevancia de este bien y su

importancia se aprecia claramente cuando se enumeran los derechos con los que guarda relación y que aparecen también recogidos en la Carta Magna: el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18 CE), el derecho a la salud (art. 43 CE), el derecho a la dignidad de la persona y al libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE), el derecho a la propiedad privada (art. 33 CE). Además, el derecho a la vivienda debe analizarse teniendo en cuenta la libertad de empresa (art. 38 CE), la función social que está llamada a desempeñar la propiedad privada (art. 33.2 CE), el principio de protección de los consumidores (art. 51 CE), la igualdad de todos los españoles (art. 14 CE), la unidad de mercado (art. 38 CE en relación con el art. 139 CE).

La vivienda es un bien de primera necesidad y, debido a su relevancia, ha sido fuertemente regulada. En este sentido, como el artículo 148.1.3 de la Constitución española atribuye la competencia en esta materia a las comunidades autónomas, la mayoría de normas que han regulado diferentes aspectos de la vivienda son autonómicas. Y, precisamente, esta circunstancia referida ha suscitado el principal obstáculo a la aprobación de la reciente ley estatal de vivienda, ya que se ha cuestionado si el Estado tiene competencia para legislar en la materia y, en caso de que la tenga, en qué medida puede hacerlo para no vulnerar el reparto constitucional de competencias. El análisis de esta cuestión constituirá la parte central del trabajo. Para realizar el estudio he analizado los conflictos de competencia que ha resuelto el Tribunal Constitucional en materia de vivienda en relación a otras normas y que pueden suscitarse con respecto a esta ley. Esta delimitación del trabajo en torno a las sentencias del TC hace que queden fuera del trabajo algunos conflictos de este tipo que puede plantear la ley².

En cuanto a la metodología que he seguido en el desarrollo de este trabajo, me he centrado fundamentalmente en el estudio de la documentación que la tramitación parlamentaria de la ley. Por otro lado, he estudiado leyes estatales que afectan a aspectos relacionados con la vivienda y también he tenido que recurrir a la abundante normativa autonómica dictada en la materia.

Entre la documentación estudiada, además de toda la relacionada con la tramitación de este proyecto de ley en el Congreso de los Diputados, se encuentran resoluciones del Tribunal Constitucional porque son numerosas las sentencias de este órgano que guardan relación con la vivienda, en cuanto que se han planteado muchos recursos de inconstitucionalidad contra leyes autonómicas que se han dictado en la materia y porque la vivienda está relacionada con derechos constitucionales de primer orden, como he dicho anteriormente. Además, para paliar los efectos negativos de la crisis del 2008 y de la pandemia sobre el derecho a la vivienda, algunas comunidades autónomas dictaron normas con algunas soluciones novedosas (expropiación

temporal del uso de viviendas de grandes tenedores, sistema de contención de rentas de los alquileres, etc) que han sido recurridas por su dudosa constitucionalidad. De modo que en relación con los problemas competenciales que puede suscitar la vivienda, la doctrina del Tribunal Constitucional es una referencia de primer orden.

II. CUESTIONES PRELIMINARES

1. CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO

Empezaré el trabajo aludiendo al contexto social y económico en el que comienza la tramitación de esta Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, concretamente cuando el proyecto de ley es presentado por el Gobierno al Parlamento para su aprobación. Para ello debo aludir a dos crisis que se suceden en el tiempo y que inciden de manera notable en el derecho a la vivienda: la crisis económica de 2008 y la generada como consecuencia de la pandemia.

La crisis económica que se desata a nivel mundial en 2008 y cuyo origen se encuentra en las hipotecas *subprime* afectó de manera importante al mercado inmobiliario en España, más precisamente al mercado de la vivienda. El desarrollo económico se había basado los años anteriores en el sector de la construcción, de manera que, pese a los precios altísimos de la vivienda en esa época, muchos particulares adquirieron viviendas de manera irreflexiva confiando en la buena marcha de la economía y la facilidad con las que las entidades de crédito ofrecían financiación sin analizar debidamente la solvencia del prestatario. Cuando se desata la crisis económica, muchos ciudadanos no pueden hacer frente a las obligaciones asumidas, de modo que se incrementan las ejecuciones hipotecarias con los consiguientes lanzamientos de sus viviendas. Todo ello generó un grave problema social que determinó la adopción de numerosas normas estatales, siendo la más importante la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. También las comunidades autónomas dictaron normas en la materia haciendo uso de la competencia que les atribuye el artículo 148.1. 3 de la Constitución³.

Esta crisis de 2008 generó cambios importantes en el acceso a la vivienda en España, en cuanto que la subida de precios obstaculizaba la adquisición de la vivienda en propiedad a grandes sectores de la población, en particular, a los jóvenes para los que resultaba complicado conseguir su primer empleo y por los bajos salarios que, cuando conseguían trabajar, les pagaban, de modo que tal situación les impedía asumir los costes tan elevados que supone adquirir la propiedad de una vivienda. De ese modo

un volumen significativo de la población consideró que el arrendamiento era la vía más adecuada para cubrir la necesidad de vivienda. La Ley de Arrendamientos Urbanos sufrió algunas modificaciones en esa época: en un primer momento, se reforma a través del Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, adoptándose medidas para favorecer la posición de los arrendadores con el objetivo de que pusieran en el mercado las viviendas que no estaban habitadas (duración del contrato, la venta extingue el arrendamiento etcétera); posteriormente, el Real Decreto Ley 21/2018, de 14 de diciembre, vuelve a modificarla para, en esta ocasión fortalecer la posición del arrendatario. Por último, también se promulga el Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

Otro problema importante que planteó el acceso a la vivienda en esa época vino dado porque las Administraciones públicas no disponían de un parque público de vivienda con el que atender las necesidades de los ciudadanos más vulnerables. Hasta entonces las medidas de las Administraciones públicas se habían centrado en la vivienda protegida que permitía el acceso a la propiedad de la misma con un coste menos elevado que la ofrecida en el mercado libre; en esa situación de crisis económica, se percibió que ese modelo era insuficiente e inadecuado para que las Administraciones públicas cubrieran el derecho a la vivienda de los ciudadanos más desfavorecidos.

Cuando parecía que ya la crisis económica de 2008 se superaba, en marzo de 2020, el contagio por el Virus SARS-CoV-2 que originaba la enfermedad COV-19 llevó a la OMS a declarar una pandemia mundial que, además de todas las gravísimas consecuencias sanitarias que provocó, frustró la recuperación económica y el mercado de la vivienda se vio nuevamente afectado: muchos ciudadanos perdieron su trabajo —definitiva o temporalmente— lo que les impidió hacer frente al pago de la renta de los alquileres aumentándose considerablemente los desahucios por impago; así mismo, las obligaciones asumidas para adquirir la propiedad de la vivienda dejaron de cumplirse en un volumen considerable, lo que afectó nuevamente al derecho a la vivienda que la Constitución reconoce a los ciudadanos en el artículo 47.

Más recientemente, en febrero de 2022, se produce la invasión de Ucrania por Rusia. Esta guerra que está teniendo lugar actualmente en un país europeo —aunque no es miembro de la Unión Europea— ha ahondado la situación de crisis económica provocando una escalada inflacionista que está afectando al mercado inmobiliario aumentando el coste de producción de las viviendas y, en consecuencia, el precio de la propiedad de las mismas; la subida de la inflación provoca la subida del precio de las rentas de los arrendamientos que debe reajustarse anualmente al índice de precios al consumo que se ve irremediamente influido por la inflación⁴; la subida de

los alquileres referenciados al Índice de Precios al Consumo puede generar a corto plazo muchos desahucios provocando que los grupos sociales más vulnerables vean más complicado todavía el acceso a la vivienda.

En cuanto al contexto político en el que se presenta este proyecto de ley por el derecho a la vivienda, hay que tener en cuenta que España en el momento en que comienza la tramitación de esta ley se encuentra dirigida por un Gobierno de coalición con miembros del PSOE y de Unidas-Podemos que tienen repartidas las carteras ministeriales. Esta medida gubernamental parece que fue una contrapartida que se aceptó para que Unidas-Podemos apoyara los últimos presupuestos generales que el PSOE quería aprobar. De modo que esta ley sería una compensación de carácter político, como destacan otros grupos políticos en sus intervenciones durante la sesión del Parlamento en la Sesión Plenaria número 159, celebrada el jueves 10 de marzo de 2022, cuando se produce el debate de totalidad de este proyecto de ley. Esto es importante para aclarar las bases ideológicas de algunas medidas propuestas en la ley. Aunque justo es decir que la propuesta al parlamento se hace desde dos ministerios, uno del que es titular una ministra del PSOE y otro del que es titular una ministra del grupo Unidas-Podemos.

Y es, precisamente, en ese contexto económico, social y político en el que el Gobierno de la nación decide proponer una ley estatal de vivienda cuya tramitación expongo en el epígrafe siguiente.

2. TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

La tramitación de este proyecto procede de una iniciativa adoptada por los Ministerios de Transporte, movilidad y agenda urbana y el de Derechos sociales y Agenda 2030 —del primero es titular un miembro del PSOE y del segundo un miembro de Unidas-Podemos—. Estos dos ministerios propusieron la adopción de una ley estatal de vivienda mediante la publicación de un *anteproyecto de ley por el derecho a la vivienda*⁵.

En cumplimiento del artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y del artículo 26.6 de la ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, este Anteproyecto se abre a la participación ciudadana para recabar cuantas aportaciones puedan y quieran hacer otras personas y entidades; este trámite se mantuvo abierto hasta 18 de noviembre de 2021.

Se remitió dicho anteproyecto de ley por el derecho a la vivienda al Consejo General del Poder Judicial para que evacuara el informe preceptivo en base a lo previsto en el artículo 561 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Fue designado como ponente el vocal don Álvaro CUESTA MARTÍNEZ, cuyo informe se debatió en el pleno del Consejo el

14 de enero de 2022. Dicho informe fue rechazado —por 15 votos a 6— al estimarse las alegaciones que suponen una enmienda a la totalidad presentadas por el vocal don Enrique Lucas MURILLO DE LA CUEVA, designándose a este vocal junto a don José Antonio BALLESTERO PASCUAL para emitir un nuevo informe⁶. Este segundo informe se aprueba —por 15 votos a 6— con fecha de 27 de enero de 2022⁷. Dicho informe contiene varios votos particulares: uno de ellos se limita a poner en evidencia que el Informe definitivo ignora los estudios que se habían elaborado en el seno del CGPJ sobre la vivienda, mientras el segundo es más profundo y afecta a todo el contenido del informe definitivamente aprobado. Entre los vocales que formulan este segundo voto particular se encuentra el autor del primer Informe —Alvaro CUESTA MARTÍNEZ— que no llegó a aprobarse, por lo que puede deducirse que este voto particular puede ser el primer informe que fue rechazado por el pleno del CGPJ.

A grandes rasgos puede decirse que el informe viene a señalar las dificultades competenciales existentes para que el Estado legisle en materia de vivienda, mientras que el voto particular es más favorable al reconocimiento de la competencia estatal en materia de vivienda. Más adelante, expondré las conclusiones del informe y del voto particular.

Posteriormente, el 2 de febrero de 2022, a iniciativa del Gobierno —artículo 87 de la Constitución—, se presenta el proyecto de ley por el derecho a la vivienda (121/000089)⁸. Se tramitó con carácter urgente en la Comisión de Transportes, movilidad y agenda urbana, en la que se sucedieron numerosas comparecencias de expertos para informar sobre diversos aspectos de la iniciativa legislativa⁹.

Esta iniciativa legislativa fue objeto de debate de totalidad en el Pleno del día 10 de marzo de 2022. Este debate permite conocer el posicionamiento de los diferentes grupos parlamentarios con respecto a la iniciativa legislativa. Se presentaron cinco enmiendas a la totalidad de devolución al Gobierno presentadas por los Grupos Parlamentarios Ciudadanos, Popular en el Congreso, Plural (Sr. Bel Accensi), Plural (Sra. Illamola Dausà) y Vasco (EAJ-PNV), que son todas ellas rechazadas; también se presentó una enmienda a la totalidad de texto alternativo presentada por el Grupo Parlamentario Republicano que tampoco prosperó. Se presenta una solicitud de los Grupos Parlamentarios Republicano y Plural de avocación por el Pleno de la Cámara de la deliberación y votación final del proyecto de ley que fue aprobada. La avocación es una técnica que consiste en trasladar el ejercicio de la competencia para resolver en un asunto concreto desde un órgano jerárquicamente inferior a otro superior¹⁰.

La lectura de la transcripción de dicho debate permite apreciar cuáles son los aspectos del proyecto de ley que más controversia suscitaron en dicho trámite: la invasión de competencias de las comunidades autóno-

mas, la regulación del contenido del derecho de propiedad privada sobre la vivienda, la distorsión del mercado del alquiler porque se pretende una fijación de precios al margen del mercado, la inseguridad jurídica porque puede fomentar la ocupación ilegal de viviendas, además de que altera el mercado de la vivienda en cuanto que puede retraer la oferta. Las posturas favorables a la adopción de este proyecto como ley se enfocan en destacar la importancia de disponer de una ley estatal de vivienda y se defiende que la técnica usada no invade las competencias autonómicas.

El 20 de abril de 2023 se reactiva el trámite parlamentario, aprobándose en el Pleno del Congreso de los Diputados el 27 de abril de 2023. A continuación pasa al Senado. Y se aprueba definitivamente el 24 de mayo, publicándose en el Boletín Oficial del Estado el 25 de mayo de ese mismo año.

3. BREVE REFERENCIA AL CONTENIDO DE LA LEY

La Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda no regula un aspecto concreto de la vivienda, sino que pretende ser generalista, es decir, pretende regular el derecho a la vivienda con una gran amplitud, lo cual le hace proponer normas tanto del ámbito jurídico-público como del ámbito del Derecho privado.

El objeto de la ley se fija en el artículo primero, indicando que quiere regularse el derecho a acceder a una vivienda digna y la función social de la vivienda. Se establecen los fines que deben perseguir las políticas públicas de vivienda —artículo 2—, y se contiene un elenco de definiciones. Es destacable que el artículo 5 regula la acción pública para impugnar los actos y disposiciones dictados en aplicación de gran parte de la ley, legitimando a personas jurídicas sin ánimo de lucro que defiendan intereses generales vinculados con la protección de la vivienda. Este título preliminar concluye con la formulación del principio de igualdad y de no discriminación en materia de vivienda.

El título I regula la función social de la vivienda y su régimen jurídico, incorporando un elenco de derechos y deberes del ciudadano en relación con la vivienda. Además, se fija el contenido del derecho de propiedad sobre la vivienda, desde una perspectiva positiva —artículo 10— y negativa —deberes y cargas en el artículo 11—.

En el título II se recogen los principios generales de la actuación pública en materia de vivienda (rehabilitación, regeneración y renovación urbana, accesibilidad universal al parque de vivienda, situaciones de especial vulnerabilidad, ordenación territorial y urbanística, vivienda protegida, vivienda asequible incentivada, zonas de mercado residencial tensionado y colaboración de los grandes tenedores en dichas zonas), la actuación del Estado en materia de vivienda (planificación y programación estatal, colaboración

público-privada y fondo social de vivienda y la creación del Consejo Asesor de Vivienda) y la colaboración entre administraciones públicas.

El título III se dedica a regular los parques públicos de vivienda, para pasar a regular en el título IV las medidas de protección y transparencia a los ciudadanos en materia de vivienda y la regulación de la percepción de cantidades a cuenta del precio de vivienda por construir.

Para finalizar, se introducen algunas modificaciones en la Ley de arrendamientos urbanos para establecer un sistema de contención de las rentas de los alquileres en determinadas zonas tensionadas, se incentivan fiscalmente, en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, los arrendamientos de viviendas en determinadas circunstancias. Fiscalmente se procede a un recargo en el impuesto de bienes inmuebles cuando se trata de viviendas desocupadas con carácter permanente. Además, se modifica la Ley del suelo y rehabilitación urbana (Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre).

También se introduce una modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación a los lanzamientos de viviendas, además, se regulan algunas cuestiones que guardan relación con el ejercicio de acciones en el caso de ocupación ilegítima de una vivienda — disposición final quinta— que, en los últimos tiempos ha sido objeto de una preocupación social importante.

Puede comprobarse que la Ley 12/2023 regula numerosos aspectos del derecho a la vivienda, tanto públicos como privados.

Aunque son muchas las novedades y las cuestiones que suscita la ley, nos adentramos ahora en el estudio de uno de los problemas que suscita: si el Estado tiene competencia para dictar una norma reguladora del derecho a la vivienda.

III. EL TRATAMIENTO DE LA CUESTIÓN COMPETENCIAL EN LA TRAMITACIÓN DE LA LEY

Las dudas acerca de la competencia estatal para legislar en la materia las suscita el artículo 148.1.3 de la Constitución que atribuye a las comunidades autónomas la competencia en materia de vivienda y el hecho de que los Estatutos de Autonomía hayan incorporado esa materia entre sus competencias exclusivas¹¹.

1. EN BASE A QUÉ FUNDAMENTOS EL ESTADO SE ENTIENDE COMPETENTE PARA LEGISLAR EN MATERIA DE VIVIENDA

Según la exposición de motivos de la Ley 12/2023, el Estado se considera obligado, por el artículo 47 CE, a proteger el derecho a acceder a una

vivienda digna y se considera que el conjunto de normas elaboradas por las comunidades autónomas para resolver los problemas de vivienda causados por la pandemia ha *puesto en evidencia la inexistencia de una legislación estatal sobre vivienda que sirva de parámetro de constitucionalidad a la elevada producción normativa autonómica en la materia*¹².

La exposición de motivos para fundamentar la competencia del Estado en la materia, se refiere al artículo 149.1.1 CE que le permite regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales. Y se explica que, si el Estado regulara —en la medida en que pueda— la vivienda, se conseguiría la igualdad en relación con la propiedad de la vivienda, pero también con el derecho a la intimidad e inviolabilidad del domicilio. Además, la exposición de motivos para justificar la existencia de una legislación estatal en la materia menciona sus competencias en las siguientes materias que estarían relacionadas con la misma: legislación mercantil (art. 149.1.6 CE) y legislación civil (149.1.8 CE); establecimiento de las bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (149.1.11 CE); hacienda general y deuda del Estado (art. 149.1.14 CE); protección del medio ambiente (art. 149.1.23); y bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25).

Si bien en la exposición de motivos se alude a numerosos títulos competenciales que podrían justificar la legislación estatal en la materia, finalmente, la disposición final séptima enumera los artículos concretos de la CE en base a los que el Estado dictaría esta norma: el primero es el artículo 149.1.1 CE, referido a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, el segundo es el artículo 149.1.13, referido a las bases y a la coordinación de la planificación general de la actividad económica¹³; curiosamente este número 13 no se menciona en la exposición de motivos. Además, una serie de preceptos se dictan acogiendo a la competencia estatal en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE), procesal (art. 149.1.6 CE) y de hacienda general (art. 149.1.14 CE).

Como he dicho en la introducción, la vivienda afecta a numerosos ámbitos del Derecho y en la Ley se alude a todos aquellos vinculados con ella directa o indirectamente para los cuales la Constitución española otorga competencia al Estado.

A continuación, aludiré a los argumentos que aparecen recogidos en el Informe del Consejo General del Poder Judicial y en uno de los dos votos particulares que se formulan al mismo, pues dicho informe se dedica fundamentalmente a esta cuestión.

2. ARGUMENTOS TENDENTES A LIMITAR O RESTRINGIR LA COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA DE VIVIENDA CONTENIDOS EN EL INFORME DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El informe definitivamente aprobado por el CGPJ —conclusión cuarta— acaba afirmando, en relación a la invocación del artículo 149.1. 1.º CE, que esta competencia puede alegarse *cuando es imprescindible para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos del título I CE*. Se entiende que la existencia de una pluralidad de regulaciones autonómicas no es razón suficiente para su invocación porque la pluralidad legislativa se deduce del principio de autonomía que recoge la propia Constitución. Además, se alude al *riesgo de vaciamiento* de los títulos competenciales autonómicos.

Por otro lado, con respecto al artículo 149.1.13 CE —bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica—, la conclusión quinta del informe del CGPJ dice que este título competencial es muy amplio y cualquier previsión normativa puede relacionarse con la *ordenación general de la economía, los objetivos de la política económica o la unidad de mercado*. También dice que debe interpretarse de manera que no se deje *sin espacio a la actividad de las comunidades autónomas exigiendo una correspondencia suficiente de las concretas previsiones o medidas que se amparen en el citado artículo con los intereses y fines generales de la política económica o la unidad de mercado y una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general*.

Se concluye que estos títulos competenciales pueden justificar la intervención normativa del Estado como última ratio para garantizar la igualdad, *pero solo cuando los demás medios disponibles se revelen insuficientes para ello*.

En términos generales, el informe del CGPJ es restrictivo a la hora de reconocer al Estado competencia para legislar en materia de vivienda.

3. LOS ARGUMENTOS DEL VOTO PARTICULAR AL INFORME DEL CGPJ FAVORABLES A UNA MAYOR AMPLITUD DE LA COMPETENCIA ESTATAL EN MATERIA DE VIVIENDA¹⁴

En uno de los dos votos particulares al informe aprobado por el CGPJ se pone de relieve —conclusión décima— la posible colisión del Anteproyecto de ley con las leyes estatales del suelo para cuya solución debe hacerse valer el principio de especialidad, y con las leyes autonómicas dictadas en materia de vivienda al amparo del artículo 148.3 CE que deberá resolverse en base al principio de competencia.

Por otro lado, se entiende que al ser una norma básica es acertado que se incorporen disposiciones contenidas en otras leyes como la regulación de las cantidades entregadas a cuenta en las viviendas por construir que

actualmente se contiene en la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación.

Este informe considera que es correcto que el Estado central se ampare en dichos títulos competenciales (arts. 149.1.1 y 13 CE) para elaborar una normativa básica en materia de vivienda porque entiende que la legislación autonómica dictada sobre la misma no garantiza el principio de unidad de mercado ni la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos.

En este sentido debe tomarse en consideración la STC 16/2018, que declara inconstitucionales algunas normas autonómicas por afectar la competencia del número 13 del artículo 149.1 CE, lo que deja un resquicio al Estado para legislar en materia de vivienda.

Este informe, además, viene a decir que el carácter básico de la ley que se encuentra en tramitación hace que las normas autonómicas de vivienda la tengan como un *parámetro de constitucionalidad*.

También, se dice — conclusión decimoprimer apartada IV— que las disposiciones civiles, procesales y relacionadas con la fiscalidad encajan en la competencia estatal en la materia al amparo de los artículos 149.1.8 y 6 CE.

De modo que puede decirse que este voto particular es más favorable que el informe definitivamente aprobado a reconocer al Estado competencia para legislar en la materia de una manera más amplia.

4. EL DEBATE A LA TOTALIDAD EN EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

En el debate a la totalidad que se desarrolló el 10 de marzo de 2022 una gran parte de las intervenciones se refieren al hecho de que el Estado no puede legislar sobre vivienda. Así se pronuncian las intervenciones de los representantes de los siguientes grupos parlamentarios: (Grupo Nacionalista Vasco, Ciudadanos, Plural, Republicano, Euskal Herria Bildu), de modo que, además de las implicaciones jurídicas, creo que debe tenerse en cuenta que el debate sobre la competencia estatal para legislar en la materia tiene relevancia en el plano político, más aún si se tiene en cuenta que el Gobierno que propone el proyecto se está apoyando en partidos nacionalistas tanto vascos como catalanes.

IV. ANÁLISIS DEL CONFLICTO COMPETENCIAL

Expuestos los términos en que se ha planteado este debate voy a intentar analizar la cuestión acerca de si el Estado es competente para regular en materia de vivienda y en qué medida y con qué alcance puede legislar.

El derecho a la vivienda se contempla en el artículo 47 de la Constitución el cual reconoce a todos los ciudadanos el derecho a una vivienda digna y adecuada, derecho de los ciudadanos que se corresponde con la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacerlo efectivo¹⁵.

Se habla de la vivienda como derecho, también como servicio público; así QUINTANA LÓPEZ considera que este compromiso impuesto por la Constitución a los poderes públicos es de tal naturaleza que se ha llegado a afirmar, no sin razón para ello, que el sector vivienda se ha transformado en un auténtico servicio público¹⁶, que se debe manifestar en una pluralidad de prestaciones que los poderes públicos han de realizar con el objeto de hacer efectivo el derecho a la vivienda, prestaciones que, sin embargo, no pueden suponer el desplazamiento de la iniciativa privada en este sector. Así pues, podemos deducir de estas afirmaciones que la Constitución ha querido establecer este derecho a la vivienda como un principio rector de la política social y económica, por lo que el régimen de distribución competencial en esta materia ha de verse afectado por esta circunstancia. Pese a todo, la Constitución, en su artículo 148.1.3, ha permitido que todas las comunidades autónomas hayan asumido a través de sus estatutos de autonomía competencias exclusivas en vivienda lo que, al menos en una primera aproximación, supone la habilitación para legislar, ejecutar y gestionar este sector.

Ahora ya, adentrándonos más directamente en el reparto competencial entre comunidades autónomas y Estado cabe decir que el artículo 47 de la Constitución no constituye un título competencial autónomo en favor del Estado, sino que este artículo es un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de los poderes públicos en el ejercicio de los derechos constitucionales. Dicho precepto no otorga ninguna competencia al Estado tal y como establece la sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio. En definitiva, este artículo lo que consigue es hacer posible el ejercicio del derecho a una vivienda digna y adecuada correspondiéndole el cumplimiento de dicho derecho a los poderes públicos en general, pero la determinación en concreto del ente o entes responsables de «hacerlo posible» depende del reparto constitucional y estatutario de competencias en la materia, y, como es sabido, en relación con la vivienda las competencias han sido asumidas como exclusivas por las comunidades autónomas.

El problema competencial puede formularse en los siguientes términos: ¿en qué medida puede el Estado regular la vivienda sin invadir las competencias que el artículo 148.1.3 de la Constitución otorga en esta materia a las comunidades autónomas?

Veamos cuál es la regulación autonómica existente en la materia y si hay regulación estatal sobre la misma.

1. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA EN MATERIA DE VIVIENDA

Los estatutos de autonomía han recogido la competencia en materia de vivienda y, en ejercicio de la misma, las comunidades autónomas han dictado normas en la materia. Entre todo el conjunto de regulación autonómica sobre la materia pueden diferenciarse aquellas leyes de vivienda que pretenden tener un alcance generalista de aquellas otras normas autonómicas que han regulado aspectos parciales de la misma.

Entre las primeras que, al menos nominalmente, pretenden abarcar la regulación de todas las cuestiones que afectan a la vivienda se encuentran las siguientes:

Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias; Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana y Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana—; Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda—; Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía; Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra; Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León; Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia; Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País vasco; Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears—; finalmente, Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura.

En la línea de legislación autonómica que aborda la regulación de aspectos parciales de la vivienda se encuentra la dictada por la Comunidad Autónoma de Aragón¹⁷ y la de otras comunidades autónomas que, como aquella, no pretenden una regulación omnicomprendensiva de los ámbitos que se refieren a la misma: Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Comunidad Autónoma de Madrid.

La existencia de normativa autonómica sobre vivienda no impide que existan normas estatales, como expongo seguidamente.

2. NORMATIVA ESTATAL DE VIVIENDA

Como la vivienda es un bien cuya regulación presenta múltiples vertientes y aspectos, hay que tener en cuenta que, antes de la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda, había regulación estatal relativa a ciertos aspectos que inciden, directa o indirectamente, en este ámbito. Puede afirmarse, por lo tanto, que el Estado había regulado muchos aspectos de la vivienda.

Así, el Estado ha regulado la configuración del derecho de propiedad sobre la vivienda cuando está constituida en régimen de propiedad horizontal, a través de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal. Ahora bien, en el ámbito en el que más regulación estatal existe en materia de vivienda es en el de los contratos que permiten el acceso a la vivienda, debiendo destacarse la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. En lo atinente a la compraventa de vivienda, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, regula cuestiones tan relevantes como la responsabilidad civil por falta de conformidad en la compraventa o construcción de vivienda, o las cantidades entregadas a cuenta cuando se compra una vivienda que aún tiene que edificarse. Dentro del ámbito contractual también se han dictado normas de protección de los consumidores relativas a la información precontractual que debe suministrarse en la compraventa y arrendamiento de vivienda al consumidor, concretamente se trata del Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compra-venta y arrendamiento de viviendas¹⁸. Debe mencionarse también la Ley 5/2019 de contratos de crédito inmobiliario que regula los préstamos hipotecarios para adquisición de vivienda.

Las crisis económicas que hemos mencionado anteriormente provocan una intensa actividad normativa para intentar paliar los problemas de vivienda. A la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, le siguen otras como la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, el Real Decreto Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, el Real Decreto Ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda y, finalmente, el reciente Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Además, hay que tener en cuenta la normativa estatal de vivienda protegida, y la dictada en materia de urbanismo y suelo que incide en aquella.

Puede afirmarse, por lo tanto, que, pese a tratarse de una competencia de ámbito autonómico, existe regulación estatal sobre aspectos concretos de la vivienda.

Y en el marco de este panorama normativo, con normas estatales y autonómicas que inciden en la regulación del derecho a la vivienda, es en el que se adopta la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda con un alcance muy general.

Conviene señalar que se trata de una ley que pretende regular ampliamente el derecho a la vivienda y sus diversas vertientes, incidiendo en as-

pectos en los que parece que la competencia estatal es clara (arrendamientos urbanos), con otros en los que no parece ser tan evidente por existir ya normativa autonómica (por ejemplo, información precontractual al comprador o arrendatario de una vivienda).

A continuación, se examinan las líneas en torno a las que gira la controversia referida a si el Estado es competente para legislar en esta materia.

3. LOS TÉRMINOS DEL DEBATE

Aunque en un primer momento puede parecer que esta ley puede suscitar dudas acerca de si supone una invasión de las competencias que en materia de vivienda la CE atribuye a las comunidades autónomas, lo cierto es que la vivienda, como dice PAREJO ALFONSO, en su comparecencia en el Congreso es un bien complejo cuya regulación necesariamente afecta a otros títulos competenciales diversos y muy variados.

La vivienda, como título competencial, ha sido puesto a disposición de las comunidades autónomas por el artículo 148.1.3 de la Constitución, por lo que la totalidad de los estatutos de autonomía han recabado competencias exclusivas al respecto. Sin embargo, para ver cual es el alcance real de la competencia que tienen las comunidades autónomas, es necesario compararla con otros títulos competenciales atribuidos constitucionalmente al Estado.

En este sentido debe tomarse en consideración el artículo 149.1.1 de la Constitución que reserva al Estado 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, función de garantía que para el Estado es irrenunciable, y que en materia de vivienda, según el Tribunal Constitucional (sentencia 152/1988, de 20 de julio) debe ser desempeñada por «el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito». Ahora bien, debe señalarse que la legislación en este sentido debe ser básica de modo que el Estado quedaría legitimado para dictar normas en materia de vivienda que tuvieran la consideración de normativa básica que permitiera un desarrollo regulatorio posterior.

Después de la instrumentación que realiza el máximo intérprete de la Constitución de las competencias económicas de que dispone el Estado al servicio del derecho de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada, no queda otro camino que analizar el alcance de la posible intervención del Estado en materia de vivienda al amparo del artículo 149.1.11 y 13, con lo cual nuevamente aparece la transcendental importancia del sector de la vivienda para la economía del país.

Así pues, el Tribunal Constitucional en su sentencia 152/1988 de 20 de julio establece:

«...puede aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad. Por lo contrario, no está legitimado para fomentar cualquier actividad en materia de vivienda, regulándola directamente, sino en tanto y en cuanto las medidas de fomento se justifiquen por razón de sus atribuciones sobre las bases de planificación y de coordinación de la actividad económica y sobre las bases de ordenación del crédito. Si se admitiera una competencia general e indeterminada de fomento de las actividades productivas por parte del Estado se produciría, junto a la indicada alteración del sistema competencial, una distorsión permanente del sistema ordinario de financiación autonómica».

El planteamiento general anterior ha servido al máximo intérprete de la Constitución para deducir los rótulos competenciales y los titulares que deben pautar el fomento e intervención pública del sector vivienda, pero la delimitación competencial exige mayores precisiones, máxime cuando los límites competenciales han de fijarse por el Tribunal Constitucional a partir de unos instrumentos ya configurados por las partes en conflicto, como ocurrió con los conflictos positivos de competencia acumulados y resueltos por la ya citada STC 152/1988.

En este sentido y a la hora de precisar el alcance de las competencias autonómicas en materia de vivienda, podría referirse que el hecho de que tengan competencia en esta materia no les permite legislar aspectos de la misma relacionados con títulos competencias estatales; así habría que ver en qué medida las comunidades autónomas pueden legislar cuestiones de vivienda que se refieren a legislación procesal, civil o relativas a los impuestos.

La doctrina de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la cuestión puede ser una guía a la hora de precisar qué aspectos referidos a la vivienda corresponde regular el Estado.

4. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN BASE A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE RESUELVEN ASPECTOS COMPETENCIALES EN MATERIA DE VIVIENDA

Hay numerosas resoluciones del Tribunal Constitucional que analizan cuestiones relativas a la competencia de las comunidades autónomas en materia de vivienda. Además, muchas son recientes, porque debido a las dos crisis que se han sucedido en el tiempo —la de 2008 y la pandemia— las comunidades autónomas han dictado medidas urgentes para solventar los

problemas de vivienda, sobre todo los de los ciudadanos más vulnerables, con lo que la normativa autonómica dictada al respecto se ha visto acrecentada por estas circunstancias. Estas medidas que se han venido adoptando eran novedosas (expropiación del uso de viviendas desocupadas, sistemas de retención de rentas de los alquileres, requisitos exigibles antes de iniciar un procedimiento de ejecución hipotecaria, etc.) y, por ello, son muchos los recursos de inconstitucionalidad que se han planteado.

La lectura de estas sentencias permite analizar la cuestión aportando unas líneas más o menos seguras a la hora de resolver los posibles conflictos de competencia que puedan plantearse.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre cuestiones relacionadas con la vivienda; muchas de estas resoluciones resuelven recursos de inconstitucionalidad contra normas por posible invasión de competencias, bien del Estado, bien de las comunidades autónomas, según el caso. De manera que creo que la doctrina que puede extraerse de estas resoluciones puede servir de pauta para concretar qué aspectos de la vivienda entran en el ámbito de la competencia del Estado y cuáles no.

En principio, hay que afirmar la competencia del Estado para legislar en materia de vivienda, porque, como he dicho anteriormente, siempre ha dictado normas sobre esta materia. La competencia estatal se fundamenta en el hecho de que hay aspectos relacionados con la vivienda cuya regulación se conecta a otras materias que están atribuidas exclusivamente al Estado por la Constitución española¹⁹.

En esta línea, la disposición final séptima de la Ley 12/2023 fundamenta la competencia estatal para dictar una ley de estas características en varios preceptos constitucionales. Concretamente, se hace constar el artículo 149.1.8 CE referente a la legislación civil, el artículo 149.1.6 CE referido a la legislación procesal y el artículo 149.1.14 atinente a la hacienda general. Además, se mencionan el 149.1.1 CE, que alude a la conformación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, y el artículo 149.1.13 relativo a las bases y a la coordinación general de la planificación general de la actividad económica.

Tras la lectura de las sentencias del Tribunal Constitucional, pueden distinguirse una serie de títulos competenciales que, de una manera clara, determinan la atribución de la competencia al Estado, y ello, aunque se trate de normativa que regula temas conectados a la vivienda. En esos casos en los que confluyen varios títulos competenciales puede decirse que la materia cuya competencia corresponde al Estado se superpone sobre la de vivienda atribuida a las comunidades autónomas por el artículo 148.1.3 CE. Consecuentemente, esto va a permitir convalidar constitucionalmente desde el punto de vista competencial algunos preceptos contenidos en la

ley. Estas materias son las referidas a aspectos procesales y civiles; entiendo que también la competencia sobre hacienda pública del Estado se impone a la de vivienda correspondiente a las comunidades autónomas, aunque no haya STC en los últimos años sobre esta cuestión.

Por lo tanto, cuando la regulación sobre vivienda pueda considerarse legislación civil, procesal o relativa a la hacienda pública la competencia es del Estado y no de las comunidades autónomas. Esta idea se puede confirmar en la doctrina del TC como explico a continuación.

A) Competencias distintas de las de vivienda atribuidas al Estado que se sobreponen de manera clara a la competencia de vivienda atribuida a las comunidades autónomas

a) Legislación procesal

Cuando la regulación de la vivienda es legislación procesal, el único competente es el Estado, en base a lo establecido en el artículo 149.1.6 CE.

Esta consideración viene confirmada por la STC 32/2019, de 28 de febrero, que se refiere a un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley estatal 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, la cual introduce una serie de modificaciones en la Ley de Enjuiciamiento Civil para regular algunos aspectos de la ocupación ilegítima de viviendas; esta sentencia concluye afirmando la constitucionalidad de las normas porque la legislación procesal es una competencia que corresponde al Estado en virtud del artículo 149.1.6 CE. Por ello, puede afirmarse que la disposición final quinta de la Ley que estoy analizando, referida a normas reguladoras de procedimientos que tienen que ver con la ocupación ilegítima de vivienda, es materia que, desde el punto de vista competencial, corresponde al Estado.

En materia de legislación procesal, a las comunidades autónomas solo se les reconoce competencia si se trata de normas procesales vinculadas a particularidades del derecho sustantivo autonómico que justifique la adopción de normas procesales autonómicas (STC 28/2022, de 24 de febrero). Y en ninguno de los recursos resueltos recientemente por el TC ha concurrido esta circunstancia.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse recientemente en algunas sentencias sobre la competencia en legislación procesal relacionada con la vivienda, porque muchas comunidades autónomas, para superar las crisis referidas en el apartado correspondiente, dictaron normas que incidían en el procedimiento de ejecución hipotecaria, suspendiendo los lanzamientos, obligando a cumplir determinados requisitos como el

ofrecimiento de un alquiler social a los desahuciados o a los ejecutados, o exigiendo la comunicación a los servicios sociales cuando había situaciones de vulnerabilidad.

En las siguientes materias que incidían en legislación procesal, el Tribunal Constitucional ha declarado la incompetencia de las comunidades autónomas, confirmando, por tanto, la competencia del Estado: suspensión de lanzamientos judiciales durante el estado de alarma y necesidad de acreditar que se ha ofrecido una vivienda en alquiler antes de iniciar un procedimiento de ejecución hipotecaria por parte de los grandes tenedores de vivienda, además de la paralización de los procedimientos iniciados en que no se haya hecho este ofrecimiento (STC 28/2022, de 24 de febrero); obligación de realojar a los ejecutados o desahuciados y obligación de hacer una propuesta de alquiler social (STC 57/2022, de 7 de abril).

También se ha considerado incompetentes a las CCAA para establecer una mediación obligatoria con carácter previo a la interposición de una acción de ejecución hipotecaria (Sentencia 5/2019, de 17 de enero) por entender que se vulnera la competencia estatal en materia de legislación procesal. Tampoco respeta la competencia estatal en materia procesal el establecimiento de un procedimiento extrajudicial de mediación, aunque sea voluntario para los interesados (Sentencia 13/2019, de 31 de enero), si bien en este segundo caso también por invadir la competencia en materia civil del Estado, la cual examino en el epígrafe siguiente.

Sin embargo, la STC 21/2019, de 14 de febrero, ha considerado que no invadía la competencia estatal en materia procesal una norma aragonesa que decretaba la suspensión del desahucio en determinados supuestos de impago de alquiler, afirmándose la constitucionalidad de la norma.

Las cuestiones que la disposición final séptima de la Ley considera que están cubiertas por la competencia estatal en materia de legislación procesal son las referidas en los siguientes preceptos: el artículo 5 y la disposición final quinta.

El artículo 5 se refiere a la acción pública en materia de vivienda reconociendo legitimación para impugnar los actos dictados en aplicación de los títulos II (acción de los poderes públicos en materia de vivienda), III (parques públicos de vivienda) y del capítulo III del título IV (información y transparencia en materia de vivienda y suelo), además de los legitimados, cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que defienda intereses generales vinculados a la protección de la vivienda.

La disposición final quinta a la que ya he hecho referencia en el epígrafe correspondiente modifica la Ley de Enjuiciamiento Civil que contiene una serie de normas reguladoras de procedimientos que tienen que ver con la ocupación ilegítima de vivienda.

b) Legislación civil

Otra competencia a la que el Tribunal Constitucional ha aludido en varias ocasiones para declarar que determinadas normas autonómicas dictadas en materia de vivienda son inconstitucionales por invasión de las competencias estatales es la legislación civil que el artículo 149.1.8 CE atribuye al Estado. De manera que puede afirmarse que cuando la legislación sobre vivienda es Derecho civil, la competencia corresponde al Estado.

Hay que tener en cuenta que el propio artículo 149.1.8 CE, además de al Estado, otorga competencia en legislación civil —aunque no ilimitada— a algunas comunidades autónomas. Precisamente, algunas normas que se han cuestionado ante el TC son de las comunidades autónomas que sí tienen esta competencia, como Aragón y la comunidad catalana. Veamos cuáles son los aspectos que han sido analizados por el Tribunal Constitucional.

a') Régimen de contención de rentas de los arrendamientos de vivienda

Este punto es relevante porque en la disposición final primera de la Ley se contempla un mecanismo de contención de rentas de los arrendamientos de vivienda mediante una modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos. En relación a esta cuestión, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado a propósito de varias normas catalanas que habían establecido un mecanismo de este tipo para limitar el precio de los arrendamientos de vivienda en varias ocasiones. Concretamente, la STC 37/2022, de 10 de marzo, resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana 11/2020, de 18 de septiembre de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de viviendas. Aunque la comunidad autónoma de Cataluña tiene competencia en materia de Derecho civil —artículo 149.1.8 CE— no puede legislar en las materias civiles que este mismo precepto reserva en exclusiva al Estado, entre las que se encuentran «las bases de las obligaciones contractuales». El TC considera que una de estas bases de las obligaciones contractuales viene constituida por la libertad de fijación de precios, principio general que viene concretado además específicamente para el arrendamiento de vivienda en la Ley de Arrendamientos Urbanos —estatal—. De manera que el sistema que intenta fijar el precio de los alquileres y sustraerlos de la autonomía individual va contra el principio de libertad de pacto y de autonomía de la voluntad que puede considerarse una base de las obligaciones contractuales. Por lo tanto, la comunidad autónoma catalana *carece de competencia para incidir sobre las reglas para la determinación de la renta derivadas del contrato de arrendamiento de vivienda*. En consecuencia, esta sentencia declara nulo por

inconstitucional el artículo 6 de la Ley catalana 11/2020 que establecía dicho sistema de contención de rentas de los alquileres. La nulidad de este precepto se extiende a todos aquellos de la misma norma referidos a la contención de rentas. En el mismo sentido y sobre la misma cuestión en relación a otra norma catalana se pronuncia la STC 57/2022, de 7 de abril.

En consecuencia, puede afirmarse que el Estado sí es competente para legislar en materia de contención de rentas de los arrendamientos de vivienda. La regulación estatal en la materia puede plantear dudas de constitucionalidad porque afecta al contenido del derecho de propiedad privada recogido en el artículo 33 de la Constitución, pero no desde el punto de vista competencial, porque el Estado sí es competente en materia de regulación del arrendamiento de vivienda. Además, la Ley incorpora esta regulación mediante una modificación de la Ley de Arrendamientos Urbanos, para que no haya dudas sobre su competencia en la materia.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado también sobre algunos aspectos relacionados con la contención de rentas en los alquileres de vivienda que no son propiamente legislación civil, sino que guardan relación con otros ámbitos del Derecho. En este sentido, afirma que, si las comunidades autónomas no tienen competencia para legislar esta cuestión, tampoco pueden regular el control de su cumplimiento mediante un sistema de infracciones y sanciones. Así la STC 57/2022, de 7 de abril, que resuelve un recurso contra una serie de preceptos de la Ley catalana 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de viviendas. Además de reproducir argumentos por la falta de competencia de la comunidad autónoma catalana en materia de regulación de un sistema de contención de rentas del alquiler, considera que en lo atinente al régimen de infracciones y sanciones por el incumplimiento de dicha normativa: *careciendo el legislador autonómico de competencia material para implantar ese régimen de contención y moderación de rentas, tampoco la tiene para controlar su cumplimiento o las consecuencias de su infracción, por lo que la regla del artículo 14 incurre en idéntica vulneración competencial y debe ser declarado inconstitucional.*

Sin embargo, la STC 37/2022, de 10 de marzo, reconoce la competencia de la normativa catalana para regular que ciertas entidades locales puedan tomar la iniciativa para la declaración de zonas de mercado tensionado. Se había alegado que estos preceptos invadían la competencia del Estado en materia de fijación de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE), concretamente los artículos 7.4 y 25 de la Ley de Bases de Régimen Local que establecen los requisitos para la atribución de competencias por los entes locales y el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local, se refiere a la delegación de competencias en los entes locales. El TC, sin embargo, entiende que estos preceptos son constitucionales y no invaden las competencias estatales en la materia.

- b') Procedimiento extrajudicial de mediación de carácter voluntario para las entidades bancarias y prestatarios

Otro aspecto de Derecho civil que ha tenido ocasión de examinar el Tribunal Constitucional al hilo de los recursos de inconstitucionalidad contra leyes de vivienda promulgadas por las comunidades autónomas es la regulación de un procedimiento extrajudicial de mediación al que voluntariamente podían someterse entidades financieras y deudores hipotecarios. La STC 13/2019, de 31 de enero, en la que se interpone un recurso contra 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 que regulaba un procedimiento extrajudicial de mediación al que voluntariamente podían acogerse entidades financieras y deudores hipotecarios. En este caso no se trata de una cuestión procesal —no es una exigencia previa a la interposición de la acción ejecutiva—, de lo que se trata es de la regulación sustantiva de dicho mecanismo de mediación y se entiende por el TC que invade las competencias en materia de legislación civil del Estado en virtud del artículo 149.1.8 CE. Dice el TC en esta sentencia que no es inconveniente para la inconstitucionalidad que la finalidad del procedimiento sea la de proteger a los consumidores, lo que es relevante porque el consumo es también una competencia autonómica.

- c') Materias que el proyecto de ley entiende cubiertas por la competencia estatal en materia de legislación civil

El segundo párrafo de la disposición final séptima de la Ley 12/2023 enumera los artículos que entiende cubiertos por este título competencial y son los siguientes.

Los artículos que conforman el contenido del derecho de propiedad sobre la vivienda, concretamente la fijación de las facultades del propietario (art. 10), y la disposición final primera que introduce en la LAU un sistema de contención de rentas del alquiler; menciona también como normas dictadas al amparo de la competencia en legislación civil los artículos 32 a 36 de la Ley, manteniendo así lo que decía el proyecto, pero estos preceptos en el proyecto contemplaban la entrega de cantidades a cuenta del precio de la vivienda por construir, mientras que la ley en dichos artículos 32 a 36 regula cuestiones relativas al parque público de viviendas.

Cabe decir que el contenido del derecho de propiedad de la vivienda es una materia propia del Código Civil. Este cuerpo normativo solo contiene una definición genérica de la propiedad en el artículo 348. De manera que parece razonable pensar que la regulación del contenido del derecho de

propiedad de la vivienda pueda considerarse materia de Derecho civil y que, en consecuencia, corresponda al Estado.

Por último, el régimen de contención de rentas del alquiler se incorpora a la Ley de Arrendamientos urbanos que también es de ámbito estatal.

c) Legislación relacionada con la hacienda pública

La disposición adicional séptima del proyecto de ley considera que están cubiertos por este título competencial atribuido al Estado por el artículo 149.1.14 CE las disposiciones finales segunda y tercera que contemplan respectivamente una serie de incentivos fiscales aplicables en el impuesto sobre la renta de las personas físicas a los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda y una modulación del recargo a los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente en el impuesto de bienes inmuebles.

B) Competencias distintas de la vivienda atribuidas al Estado que plantean más dudas cuando se relacionan con la competencia de vivienda atribuida a las comunidades autónomas: artículo 149.1.1 y artículo 149.1.13 CE

Además de la legislación civil, procesal o sobre la hacienda pública, la disposición final séptima alude a otros títulos competenciales para fundamentar la competencia del Estado en vivienda que le facultan para promulgar esta ley que son el artículo 149.1.1 CE y al artículo 149.1.13 CE; el primero se refiere a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, el segundo, a la regulación sobre las bases de la planificación general de la actividad económica.

Estas dos materias competenciales son las que, según la ley otorgan al Estado competencia para regular el resto de normas contenidas en dicho proyecto y que no estarían cubiertas por los títulos competenciales aludidos en el epígrafe anterior. Ahora bien, no resuelven el posible conflicto competencial que pueda plantearse con tanta claridad ni de manera tan terminante como los referidos en el epígrafe anterior, sino que aquí todo es más difuso y los límites entre lo estatal y lo autonómico no están bien trazados²⁰. Se considera que el artículo 149.1.13 CE es uno de los ejemplos más característicos de lo que se llama competencia horizontal o transversal²¹.

Esta falta de precisión en la delimitación de estos títulos competenciales puede dar lugar a una interpretación muy amplia de estas materias atribuidas al Estado lo que conllevaría vaciar de contenido otras competencias de las

comunidades autónomas y una recentralización de las mismas en manos del Estado, por ello deben ser interpretadas limitadamente. El voto particular a la STC 93/2015 de ROCA TRÍAS, decía que la competencia del artículo 149.1.13 no puede servir para atribuir al Estado competencia para regular uniformemente materias como la de vivienda de tal manera que se impida cualquier regulación a las comunidades autónomas.

En este sentido PONCE SOLÉ, considera en relación a la misma STC 93/2015 que la doctrina que establece esta sentencia convierte de facto al artículo 149.1.13 CE en una competencia exclusiva estatal sobre cualquier aspecto económico relevante, eliminando, pues, en la práctica, todas las competencias autonómicas que, como la vivienda, tengan alguna incidencia económica²². A ese mismo riesgo de reducción de las competencias autonómicas por aplicación expansiva del artículo 149.1.1 CE alude BARNÉS que habla de una más limitada capacidad de la acción legislativa de las comunidades autónomas a los efectos de establecer sus propias políticas sectoriales sobre las que ostentan competencias legislativas²³.

- a) Los títulos competenciales de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 CE: expropiación de viviendas vacías, contenido del derecho de propiedad y función social de la propiedad de la vivienda

Numerosas resoluciones del Tribunal Constitucional dictadas en recursos de inconstitucionalidad contra normas autonómicas dictadas en materia de vivienda se han fundamentado en los artículos 149.1.1 y 13 CE para anular aquellas por invasión de las normas estatales y confirmar, indirectamente, la competencia del Estado en la materia.

La mayoría de estas resoluciones tratan sobre normas dictadas por varias CC. AA. que, con ocasión de la crisis de 2008, arbitraban una serie de medidas que, con diferente configuración, consistían a grandes rasgos en la conformación del derecho de propiedad sobre las viviendas de manera que el titular del derecho — normalmente se contemplaba esta medida para personas jurídicas que tuvieran la consideración de grandes tenedores de vivienda como entidades financieras²⁴— tenía obligación de tener ocupadas o habitadas las viviendas; en caso de no cumplir con esa obligación, amparándose en la función social que debe cumplir la propiedad, se decretaba la posibilidad de expropiar el uso de las viviendas vacías o deshabitadas; el diseño normativo de este mecanismo solía contemplar una privación temporal del uso sobre dichas viviendas.

Las sentencias del Tribunal Constitucional que se refieren al problema competencial que planteó la expropiación del uso de las viviendas vacías o deshabitadas son las siguientes:

STC 93/2015. (FTO jurídico 18). Resuelve recurso contra diversos preceptos del Decreto Ley de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Además de otras muchas cuestiones sobre las que trata, el fundamento jurídico 18 se centra en la cuestión de la expropiación del uso de la vivienda desocupada.

STC 16/2018, resuelve un recurso contra diversos preceptos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra.

STC 32/2018, resuelve un recurso contra 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. Que se pronuncia en el siguiente sentido: *La medida autonómica, consistente en la expropiación del uso de la vivienda objeto de un procedimiento de ejecución, por un plazo máximo de tres años a contar desde el lanzamiento acordado por el órgano judicial, difiere sustancialmente y resulta incompatible con las medidas adoptadas por el Estado, en ejercicio de su competencia ex artículo 149.1.13 CE y con incidencia significativa sobre la actividad económica general, para atender a las mismas necesidades [FJ 5].*

STC 43/2018 que resuelve un recurso interpuesto contra la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda.

STC 80/2018, en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana.

STC 97/2018, recurso contra diversos preceptos de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco.

STC 106/2018, sobre diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura.

STC 8/2019 que revisa preceptos de 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 algunas de estas sentencias se alegan, para decretar la inconstitucionalidad por invasión de competencias estatales, los artículos 149.1.1 y 149.1.13 mezclándose en ocasiones con otras materias como la legislación civil (149.1.8) o la de ordenación del crédito atribuida al Estado por el artículo 149.1.11 CE.

b) Contenido del derecho de propiedad

Las normas autonómicas contra las que se interponen los recursos que dan lugar a las sentencias referidas suelen diseñar el contenido del derecho de propiedad, limitándolo en el sentido de que, en el haz de de-

rechos y obligaciones que corresponden al propietario de una vivienda, se incluye el deber de que la misma esté habitada. Se trataba de un incentivo para fomentar que los propietarios de viviendas pusieran en el mercado del alquiler aquellas que no usaban para fines propios. Hay que tener en cuenta que tras la crisis del 2008 y ante la imposibilidad de acceder a la propiedad de la vivienda —por los precios tan elevados y los bajos salarios— muchos ciudadanos se inclinaron por cubrir sus necesidades de vivienda a través del arrendamiento, pero el parque de viviendas destinado al arrendamiento no era muy amplio, de modo que había que fomentar su crecimiento.

La STC 93/2015 no entra a valorar la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan restringir el haz de facultades de uso y disposición del propietario de vivienda obligándole a que la vivienda esté habitada, lo que viene a decir esta STC es que no puede hacerlo a través de un Decreto Ley como hace la CA andaluza, sin que de tal afirmación quepa derivar que el TC entienda que las comunidades autónomas puedan hacerlo a través de una norma con rango legal²⁵.

El TC no se pronuncia, por tanto, acerca de si considera que las comunidades autónomas son competentes para precisar el contenido del derecho de propiedad. Pero, podría pensarse que, en principio, el derecho de propiedad sobre la vivienda debe tener el mismo contenido en todo el territorio nacional para garantizar la efectividad del principio de igualdad, por ello las comunidades autónomas no podrían regular este contenido al suponer la infracción del reparto competencial en base al artículo 149.1.1 CE. La profesora MOREU considera que *la innovación en el contenido del derecho de propiedad corresponde al Estado y debe hacerse con pleno respeto a la igualdad de todos los españoles (art. 149.1.1 CE) y sin violentar el núcleo esencial del derecho (art. 53 CE)*²⁶.

Cabe advertir que la ley contiene una serie de preceptos que delinean el contenido del derecho de propiedad y que la disposición adicional séptima los entiende cubiertos competencialmente por tratarse de legislación civil, es decir, en base al artículo 149.1.8 y no en el artículo 149.1.1 CE. La profesora ARIAS MARTÍNEZ afirma que *nadie cuestiona que la propiedad privada es una institución civil cuyo tratamiento normativo se encuentra en el Código Civil y que esta es una materia que, conforme a lo previsto en el artículo 149.1.8 CE corresponde en exclusiva al Estado*²⁷.

De cualquier manera, en base a un título competencial u otro, parecería claro que el Estado es competente para legislar en materia del contenido del derecho de propiedad, entre otras razones porque el TC lo ha negado a las comunidades autónomas en algunas de las sentencias más arriba referidas cuando han pretendido obligar al propietario a utilizar las viviendas.

Sin embargo, en la STC 6/2018 se contradice esta doctrina considerando que no es inconstitucional la Ley navarra que obliga a los grandes tenedores a tener habitadas las viviendas (FJ 8).

Lo dicho sobre el contenido del derecho de propiedad debe ser matizado atendiendo a la función social que debe cumplir la propiedad.

c) Función social de la propiedad de la vivienda

Deben distinguirse las normas que sirven para delimitar el contenido del derecho de propiedad sobre la vivienda (art. 33.1 CE) de las referidas a cómo va a desempeñar la función social que la misma está llamada a cumplir (art. 33.2 CE).

Esta cuestión aparece regulada en los artículos 7 a 11 (título I). En este título, entre otros preceptos, el artículo 11. a), obliga al propietario a tener ocupada la vivienda, cuestión sobre la que el Tribunal Constitucional se pronuncia en las resoluciones más arriba referidas, en algunas de las cuales se reconoce competencia a las comunidades autónomas (STC 16/2018); la profesora MOREU, considera que estas tienen competencia para imponer al propietario el deber de ocupar las viviendas²⁸.

De modo que si el TC entiende competente a las comunidades autónomas para regular lo relativo a cómo la propiedad de la vivienda puede cumplir su función social (STC 16/2018), y la ley regula también esta cuestión puede plantearse si efectivamente el Estado tiene competencia en la materia.

Parece contradictorio entender que la obligación de tener ocupada la vivienda deba ser considerado un precepto que delimita el contenido del derecho de propiedad y, al mismo tiempo, pueda considerarse una norma que regula como la vivienda cumple su función social. El problema se plantea porque si prepondera el primer aspecto parece que debería entenderse competente al Estado en base al artículo 149.1.1 (igualdad de los españoles) y al artículo 149.1.8 (legislación civil); si prepondera el segundo aspecto las SSTC consideran competente a las comunidades autónomas, con lo que la conformación que hace la Ley sobre la obligación de los propietarios de tener ocupada la vivienda (art. 11) puede estar invadiendo las competencias que en la materia el TC ha reconocido a las comunidades autónomas.

d) Mecanismo expropiatorio del uso de las viviendas

Más claros son los pronunciamientos del TC en relación al mecanismo expropiatorio de las viviendas vacías o deshabitadas que se contemplaba en la normativa autonómica cuya constitucionalidad se cuestiona en las

sentencias referidas: suele considerarse que las normas autonómicas que establecen esta medida son inconstitucionales por vulnerar la competencia que al Estado reconoce el artículo 149.1.13 CE en la fijación de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica.

El TC suele mencionar que esta medida expropiatoria contradice las medidas que, para solventar la crisis económica del 2008, se adoptaron a nivel estatal, como la Ley 1/2013 de protección de los deudores hipotecarios, de manera que invadiría la competencia estatal en la materia. Por lo tanto, podría pensarse que el Estado podría establecer este mecanismo expropiatorio del que no dispondrían las comunidades autónomas, otra cosa es si este mecanismo respeta el contenido esencial del derecho de propiedad, pero no estaríamos entonces ante un problema competencial sino de otra índole.

Desde otra perspectiva, la profesora ARIAS MARTÍNEZ considera que la medida expropiatoria del uso de las viviendas vacías está cubierta por la doctrina constitucional contenida en la STC 37/1987, de 26 de marzo que viene a reconocer a las comunidades autónomas *la capacidad para determinar la causa expropriandi en el ámbito de sus propias competencias respetando las previsiones contenidas en la legislación de expropiación forzosa estatal*²⁹.

V. CONCLUSIONES

I. En relación a los problemas competenciales que se plantean en relación a la vivienda y que han sido puestos de relieve por el Informe del Consejo General del Poder Judicial y en el debate a la totalidad que tuvo lugar en el Congreso de los Diputados, cabe afirmar, tras el estudio efectuado, que, pese a que el artículo 148.1.3 CE atribuye esta competencia a las comunidades autónomas, el Estado también tiene margen para legislar en la materia. El problema, más que de reconocimiento de competencia al Estado para legislar en materia de vivienda, es el de la delimitación de su alcance.

II. La competencia del Estado se deriva del hecho de que la vivienda es un bien con múltiples dimensiones y es difícil que la regulación de alguno de sus aspectos no guarde relación con otro título competencial. De manera que, cuando el aspecto regulado confluye con otra materia cuya competencia está atribuida al Estado cabe plantear si son competentes las comunidades autónomas o el Estado.

III. Si las cuestiones que se regulan en relación a la vivienda están conectadas al Derecho procesal entran en conflicto el título competencial de vivienda (art. 148.3 CE) y el relativo a la legislación procesal (art. 149.1.1 CE). El Tribunal Constitucional ha sido claro a la hora de hacer prevalecer

la competencia del Estado en materia de legislación procesal sobre la competencia autonómica en materia de vivienda. Lo mismo cabe afirmar con respecto a la legislación civil. Y, aunque en materia de hacienda pública, no se ha pronunciado recientemente el Tribunal Constitucional, puede decirse que la conclusión a que debe llegarse es la misma.

IV. El posible conflicto competencial que puede plantear el contenido de la ley que la disposición final séptima entiende cubiertos por estas competencias estatales, deben resolverse a favor de la competencia estatal, de manera que la legislación contenida en la ley relativa a la legislación procesal, civil y fiscal es legítima desde el punto de vista competencial.

V. Plantean más dudas los títulos competenciales que se alegan con carácter más genérico en la disposición final séptima para fundamentar la competencia estatal en el resto de materias: el artículo 149.1.1 (condiciones de garantía del principio de igualdad) y 149.1.13 CE (bases y coordinación de la ordenación económica). Los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en que he basado fundamentalmente mi trabajo suelen basarse en dichos preceptos para atribuir al Estado la competencia para regular el contenido del derecho de propiedad de la vivienda, pero dichas sentencias consideran que dichos preceptos no impiden a las comunidades autónomas dictar normas sobre cómo la propiedad de la vivienda debe cumplir su función social; dichos preceptos han servido también al Tribunal Constitucional para impedir a las comunidades autónomas dictar normas que contemplaban la expropiación temporal del uso de las viviendas vacías y declararlas inconstitucionales por infringir el artículo 149.1.13 CE.

En este sentido hay que decir que la Ley establece el deber del propietario a tener ocupada la vivienda (art. 11.1.a) de manera efectiva, y podría plantearse si dicha regulación debe entenderse que está regulando el contenido del derecho de propiedad, en cuyo caso sería competente el Estado, o si está regulando la forma en que la propiedad de la vivienda debe atender su función social, en cuyo caso el Tribunal Constitucional entiende que son competentes las comunidades autónomas.

VI. Puede entenderse que los artículos 149.1.1 y 149.1.13 CE otorgan al Estado la competencia para regular las normas que coordinen la ordenación económica en el ámbito de la vivienda, y las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos, pero ello no debería excluir cualquier regulación autonómica en la materia.

VII. Los aspectos de la ley dictados al amparo de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 CE, deberían considerarse legislación básica emanada del Estado y la legislación autonómica se podría dictar en desarrollo de la estatal y debiendo respetar sus directrices.

DOCUMENTACIÓN

Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda: <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/buscador-participacion-publica/anteproyecto-de-ley-estatal-por-el-derecho-la-viv>

Noticia sobre la desestimación del primer Informe del Consejo General del Poder Judicial: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/-El-Pleno-rechaza-el-informe-sobre-el-Anteproyecto-de-Ley-por-el-Derecho-a-la-Vivienda-y-designa-nuevos-ponentes->

Informe del Consejo General del Poder Judicial: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-Pleno-del-CGPJ-aprueba-el-informe-al-anteproyecto-de-Ley-por-el-Derecho-a-la-Vivienda>

Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda 121/000089: Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) XIV legislatura, serie A: Proyectos de Ley, 18 de febrero de 2022, número 89-1. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-1.PDF

Tramitación parlamentaria del Proyecto de ley: https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=121%2F000089

Comparecencias de expertos ante la Comisión de Transportes, movilidad y agenda urbana: https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=view&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_iniciativas_relacionadas=121%2F000089

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO PÉREZ, M.T. (2010). *Las obligaciones legales de información precontractual en la compraventa de viviendas (A través del laberinto normativo, estatal y autonómico, en materia de consumo*, Madrid: editorial Marcial Pons.
- ARIAS MARTÍNEZ, N. (2019). Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional, en *REALA. Nueva Época*, núm. 11, abril-septiembre de 2019, ISSN: 1989-8975 106-121.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J. (2003). Legislación básica y artículo 149.1.1 CE, en *Informe Comunidades Autónomas 2003*, https://idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2003/legbasica_2003.pdf
- (2007). La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79 (II)-2007. 83-143.
- CARRASCO DURÁN, M. (2005). La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad

- económica (art. 149.1.13 de la Constitución), en *Revista de Derecho Político*, núm. 62, 55-94.
- LÓPEZ RAMÓN, F., Sobre el derecho subjetivo a la vivienda, en *Construyendo el derecho a la vivienda*, coord. por López Ramón, edit. Marcial Pons, Madrid, 2010, 11 a 24.
- El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda, en *Revista de Administración Pública*, ISSN 0034-7639, núm. 212, 2020, 297-308.
- MARÍN GARCÍA, I. y MILÁ RAFEL, R., en El alquiler forzoso de la vivienda desocupada, en *Indret, Revista para el análisis del Derecho*, mayo de 2017, accesible en <https://indret.com/el-alquiler-forzoso-de-la-vivienda-desocupada/>
- MOREU CARBONELL, E. (2014). Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o en circunstancias de emergencia social, en *Vivienda y crisis económica*, dir. por Alonso Pérez, M. Teresa, Aranzadi, 2014, 369-420.
- (2018). Viviendas vacías, en *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda*, dir. por Alonso Pérez, M. Teresa, Aranzadi, 2018, 27-72.
- PONCE SOLÉ, J. (2004). Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio, *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, 800-822. Accesible en https://idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2004/reflexiones_2004.pdf
- (2015). ¿Ha expropiado el Tribunal constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos, junio de 2015, en <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>
- (2015). Las vivienda vacías y el Decreto ley catalán 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, 9/04/2015, en <https://transjusblog.wordpress.com/2015/04/09/las-vivienda-vacias-y-el-decreto-ley-catalan-12015-de-24-de-marzo-de-medidas-extraordinarias-y-urgentes-para-la-movilizacion-de-viviendas-provinientes-de-procesos-de-ejecucion-hipotecaria/>
- (2018). ¿Ha devuelto el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas su competencia sobre vivienda? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 2018?, 28/02/2018 en <https://transjusblog.wordpress.com/2018/02/28/ha-devuelto-el-tribunal-constitucional-a-las-comunidades-autonomas-su-competencia-sobre-vivienda-comentario-a-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-de-22-de-febrero-de-2018/>
- QUINTANA LÓPEZ, T., La actual distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 15, diciembre de 1992. Accesible en <https://vlex.es/vid/distribucion-competencias-urbanismo-67576962>
- El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización, en *Revista Vasca de Administración Pública*, número 109-I, 2017, 225 a 267.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- STC 57/2022, de 7 de abril (BOE núm. 113, de 12 de mayo de 2022) ECLI:ES:TC:2022:57
- STC 37/2022, de 10 de marzo (BOE núm. 84, de 8 de abril de 2022) ECLI:ES:TC:2022:37
- STC 28/2022, de 24 de febrero (BOE núm. 72, de 25 de marzo de 2022) ECLI:ES:TC:2022:28
- STC 16/2021, de 28 de enero, (BOE núm. 46, de 23 de febrero de 2021) ECLI:ES:TC:2021:16
- STC 32/2019, de 28 de febrero, (BOE núm. 73, de 26 de marzo de 2019) ECLI:ES:TC:2019:32
- STC 21/2019, de 14 de febrero (BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2019) ECLI:ES:TC:2019:21
- STC 5/2019, de 17 de enero (BOE núm. 39, de 14 de febrero de 2019) ECLI:ES:TC:2019:5
- STC 13/2019, de 31 de enero (BOE núm. 46, de 22 de febrero de 2019) ECLI:ES:TC:2019:13
- STC 4/2019, de 17 de enero (BOE núm. 39, de 14 de febrero de 2019) ECLI:ES:TC:2019:4
- STC 8/2019, de 17 de enero (BOE núm. 39, de 14 de febrero de 2019) ECLI:ES:TC:2019:8
- STC 106/2018, de 4 de octubre (BOE núm. 264, de 1 de noviembre de 2018) ECLI:ES:TC:2018:106
- STC 97/2018, de 19 de septiembre, (BOE núm. 247, de 12 de octubre de 2018) ECLI:ES:TC:2018:97
- STC 80/2018, de 5 de julio (BOE núm. 189, de 6 de agosto de 2018) ECLI:ES:TC:2018:80
- STC 43/2018, de 26 de abril (BOE núm. 130, de 29 de mayo de 2018) ECLI:ES:TC:2018:43
- STC 32/2018, de 12 de abril (BOE núm. 124, de 22 de mayo de 2018) ECLI:ES:TC:2018:32
- STC 16/2018, de 22 de febrero (BOE núm. 72, de 23 de marzo de 2018) ECLI:ES:TC:2018:16
- STC 93/2015, de 14 de mayo (BOE núm. 146, de 19 de junio de 2015) ECLI:ES:TC:2015:93
- STC 152/1988, de 20 de julio (BOE núm. 203, de 24 de agosto de 1988) ECLI:ES:TC:1988:152

NOTAS

¹ Abreviaturas utilizadas: CC. AA., comunidades autónomas; CE, Constitución española; CGPJ: Consejo General del Poder Judicial; FJ: Fundamento jurídico; TC: Tribunal Constitucional y STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

² Por ejemplo, no se analiza el posible conflicto de competencias en relación a las normas de Derecho de consumo (materia competencia que las CCAA han asumido en sus Estatutos) que se incorporan al proyecto relativo a las normas sobre información precontractual en la compraventa y en el arrendamiento de vivienda.

³ A título de ejemplo, puede mencionarse el Decreto Ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.

⁴ El indicador adelantado del Índice de Precios al Consumo sitúa su variación anual en el 8,7% en mayo, cuatro décimas por encima de la registrada en abril. La tasa anual del indicador adelantado de la inflación subyacente aumenta cinco décimas, hasta el 4,9%. Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Nota de prensa: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176802&menu=ultiDat os&idp=1254735976607

⁵ El Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/buscador-participacion-publica/anteproyecto-de-ley-estatal-por-el-derecho-la-viv>

⁶ Noticia sobre la desestimación del primer Informe elaborado por don Álvaro Cuesta Martínez en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/-El-Pleno-rechaza-el-informe-sobre-el-Anteproyecto-de-Ley-por-el-Derecho-a-la-Vivienda-y-designa-nuevos-ponentes->

⁷ El Informe del Consejo General del Poder Judicial puede consultarse en el siguiente enlace: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-Pleno-del-CGPJ-aprueba-el-informe-al-anteproyecto-de-Ley-por-el-Derecho-a-la-Vivienda>

⁸ El Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda 121/000089 puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-1.PDF y en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) XIV legislatura, serie A: Proyectos de Ley, 18 de febrero de 2022, número 89-1.

La tramitación parlamentaria puede seguirse en el siguiente enlace: https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=121%2F000089

⁹ Las comparecencias de expertos ante la Comisión de Transportes, movilidad y agenda urbana pueden consultarse en el siguiente enlace: https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=view&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_iniciativas_relacionadas=121%2F000089

Los expertos que han comparecido ante la Comisión son los siguientes: TRAYTER GIMÉNEZ, MARTÍNEZ GALÍNDEZ, ARRUÑADA, PERTEGUER PRIETO, PAREJO ALFONSO, MARTÍN RODRÍGUEZ, NASARRE AZNAR.

¹⁰ Para comprobar el resultado de las votaciones puede accederse a: <https://www.congreso.es/opensdata/votaciones?targetDate=10%2F03%2F2022&targetLegislatura=XIV>

¹¹ Puede referirse a título de ejemplo, el artículo 71.10 del Estatuto de Aragón aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

¹² SSTC que evidencian la ausencia de regulación estatal: STC 16/2018, de 22 de febrero —FJ 8.º—, STC 80/2018, de 15 de julio, STC 31/2018, de 10 de abril, y la 43/2018, de 26 de abril.

¹³ CARRASCO DURÁN, M. (2005): La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución), en *Revista de Derecho Político*, núm. 62, 55-94.

¹⁴ Los firmantes de este voto particular son los siguientes vocales del CGPJ: Álvaro CUESTA MARTÍNEZ, Calara MARTÍNEZ DE CAREAGA GARCÍA, Rafael MOZO MUELAS, María Concepción SÁEZ RODRÍGUEZ y Pilar SEPÚLVEDA GARCÍA DE LA TORRE.

¹⁵ *Vid.* sobre el derecho a la vivienda como derecho subjetivo: LÓPEZ RAMÓN, Fernando, (2010) Sobre el derecho subjetivo a la vivienda, en *Construyendo el derecho a la vivienda*, coord. por López Ramón, Madrid: Marcial Pons, páginas 15-16: *No encontramos en la formulación legal de ese derecho ninguna restricción que impida identificarlo como un derecho subjetivo, esto es, siguiendo la clásica formulación civilista, como una situación de poder tutelada por el ordenamiento jurídico cuyo contenido puede ser exigido por vía judicial.* También este mismo autor considera que el artículo 5.a) del texto refundido de la Ley de Suelo de 2015, permite configurar el derecho a la vivienda como un verdadero derecho subjetivo en El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda, en *Revista de Administración Pública*, ISSN 0034-7639, núm. 212, 2020, 299.

¹⁶ QUINTANA LÓPEZ, Tomás, (1992). La actual distribución de competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en *Revista Catalana de Derecho Público* Núm. 15, diciembre de 1992. Accesible en <https://vlex.es/vid/distribucion-competencias-urbanismo-67576962>

¹⁷ Así en Aragón, se promulga la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida; posteriormente, el Decreto 211/2008, de 4 de noviembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de solicitantes de vivienda protegida y de adjudicación de viviendas protegidas de Aragón; además, debe tomarse en consideración el Decreto Ley 1/2009, de 14 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Plan especial de dinamización del sector de la vivienda y se autoriza la prestación de avales por el Gobierno de Aragón. La última norma aragonesa en la materia es el Decreto Ley 3/2015, de 15 de diciembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda.

¹⁸ En la Ley se contemplan normas que regulan la información precontractual en los contratos de compraventa y arrendamiento de vivienda, pero debe tenerse en cuenta que en la medida en que se trata de normas de Derecho de Consumo algunas comunidades autónomas también han dictado normas en la materia. Sobre esta cuestión y los problemas competenciales que suscita puede verse: ALONSO PÉREZ, María Teresa, (2010) *Las obligaciones legales de información precontractual en la compraventa de viviendas (A través del laberinto normativo, estatal y autonómico, en materia de consumo*, Madrid: edit. Civitas, 33-62.

¹⁹ PONCE SOLÉ, Juli, (2004), Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio, *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, página 806 [Accesible en https://idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2004/reflexiones_2004.pdf].

²⁰ A la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional en la interpretación del artículo 149.1.1 CE se refiere: BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (2003), Legislación básica y artículo 149.1.1 CE, en *Informe Comunidades Autónomas 2003*, página 819. https://idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2003/legbasica_2003.pdf

²¹ ARIAS MARTÍNEZ, Natalia (2019): Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional, en *REALA. Nueva Época*, N. 11, abril-septiembre de 2019, ISSN: 1989-8975 109.

²² PONCE SOLÉ, Juli, (2015). ¿Ha expropiado..., *cit.* Este autor dice, al referirse a la STC 93/2015, que: ante el intento de desarrollar políticas públicas alternativas, la

STC deniega esta posibilidad, construyendo el artículo 149.1.13 CE como un precepto excluyente de alternativas políticas y no como lo que le corresponde ser desde una perspectiva técnica jurídica: la garantía de unas bases estatales en el sector económico.

²³ BARNÉS VÁZQUEZ, Javier (2003), Legislación básica y artículo 149.1.1 CE, en *Informe Comunidades Autónomas 2003*, página 821. https://idpbarcelona.net/docs/public/iccaa/2003/legbasica_2003.pdf

²⁴ La STC 6/2018 no considera discriminatorio que se establezca un régimen diferente para personas jurídicas porque entiende que estas entidades usan la vivienda como inversión frente al natural ejercicio del derecho a la vivienda propio de las personas físicas, lo cual, *podría justificar razonablemente que el legislador asociase consecuencias diversas al incumplimiento del deber de dar efectiva habitación a la vivienda cuando su titular es una persona jurídica*.

²⁵ PONCE, Juli, deduce que el TC permite a las CCAA legislar sobre contenido del derecho de propiedad a través de una norma con rango legal. *Vid.* PONCE SOLÉ, Juli (2015): ¿Ha expropiado el Tribunal constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos, junio de 2015, en <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>

²⁶ MOREU CARBONELL, Elisa (2018): Viviendas vacías, en *Nuevas vías jurídicas de acceso a la vivienda*, dir. por Alonso Pérez, M. Teresa, Aranzadi, 2018, 42.

²⁷ ARIAS MARTÍNEZ, Natalia (2019): Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional, en *REALA*. Nueva Época, núm. 11, abril-septiembre de 2019, ISSN: 1989-8975 117.

²⁸ MOREU CARBONELL, Elisa (2018): Viviendas vacías,*cit.*, página 43.

²⁹ ARIAS MARTÍNEZ, Natalia (2019): Las competencias autonómicas..., *cit.*, 110.

(Trabajo recibido el 13 de diciembre de 2022 y aceptado para su publicación el 17 de abril de 2023)