

El derecho a la vivienda y las competencias estatales

Marcos Vaquer Caballería

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid (España)

The Right to Housing and the Powers of the State

ABSTRACT The supposedly exclusive powers of the Spanish autonomous communities on housing are strongly conditioned by the concurrent powers of the State. The interpretation of these powers made by the Spanish Constitutional Court has prioritised the objective consideration of housing as a principle over the subjective consideration of housing as a right and its economic dimension over the social one. This paper highlights some paradoxes and perplexities caused by this approach, as well as the opportunity provided by the Right to Housing Act to solve them.

KEYWORDS right to housing; powers of the State; basic equality conditions; opening clauses.

RESUMEN La competencia supuestamente exclusiva de las comunidades autónomas sobre vivienda está muy condicionada por algunas competencias del Estado concurrentes sobre la materia. La interpretación de ellas hecha por el Tribunal Constitucional ha primado la consideración objetiva de la vivienda como principio sobre la subjetiva como derecho y su dimensión económica sobre la social. En el artículo se destacan algunas paradojas y perplejidades provocadas por esta doctrina, así como la oportunidad que brinda la Ley por el Derecho a la Vivienda para solventarlas.

PALABRAS CLAVE derecho a la vivienda; competencias del Estado; condiciones básicas de la igualdad; cláusulas de apertura.

Artículo recibido el 3/2/2024; aceptado el 2/4/2024.

1. Introducción

De conformidad con lo previsto en el artículo 148.1.3.^a de la Constitución, todos los estatutos de autonomía atribuyeron desde el principio de la andadura del Estado autonómico una competencia exclusiva sobre vivienda a las comunidades autónomas.¹ Ello no impidió al Estado seguir aprobando planes de vivienda cuya constitucionalidad confirmó el Tribunal Constitucional en la seminal STC 152/1988, de 20 de julio, ni tampoco a las comunidades autónomas abstenerse de ocupar la materia durante décadas, más allá de algunas disposiciones legales o reglamentarias sobre las viviendas protegidas.²

Esta inhibición autonómica empezó a superarse en la primera década de este siglo con una generación de leyes generales en materia de vivienda entre las que podemos incluir la Ley 2/2003, de vivienda de Canarias; la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la vivienda de la Comunidad Valenciana; la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de vivienda de la comunidad autónoma de La Rioja; la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña; la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda de Andalucía; la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra; la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda en la Comunidad de Castilla y León; la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia; la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la vivienda de la Región de Murcia; la Ley 3/2015, de 18 de junio, de la vivienda del País Vasco, y así sucesivamente.

Esta generación legal tiene en común el desbordar la tradicional regulación de la vivienda protegida en un intento por configurar más ampliamente el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y las políticas a su servicio. Para ello, ha abordado materias tales como la planificación de vivienda y su coordinación con la de suelo, las viviendas dotacionales o los alojamientos transitorios ideados para atender a la población más vulnerable, las condiciones de calidad de la vivienda y las potestades de intervención administrativa para su vigilancia y control, la protección de los demandantes de vivienda

1. En la actualidad, lo hacen los artículos 10.31 del Estatuto del País Vasco, 137 de Cataluña y 56 de Andalucía —que especifican los contenidos que dicha competencia “incluye en todo caso”—, 27.3 de Galicia, 10.1.3 del Principado de Asturias, 24.3 de Cantabria, etc.

2. Con la excepción pionera de la Ley 24/1991, de 19 de noviembre, de la vivienda de Cataluña, que derogó la también innovadora Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña.

en su condición de consumidores y usuarios, o el fomento del alquiler y de la rehabilitación edificatoria.

Sin embargo, a ello se añade que, a partir del estallido de la crisis financiera de 2008, se multiplicaron los juicios de desahucio por incumplimiento de las obligaciones hipotecarias o arrendaticias, muchos de los cuales afectaban a colectivos vulnerables, ante lo que el legislador reaccionó modificando su legislación de vivienda o adoptando leyes de medidas. Son los casos, por ejemplo, del Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril, y la Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda en Andalucía; la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda; la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, y la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, ambas de Cataluña; el Decreto Ley 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda de Aragón; la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, o la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura.

Entre las medidas arbitradas para hacer frente a la crisis, algunas consistentes en delimitar la función social de la propiedad de las viviendas y en evitar los lanzamientos fueron sistemáticamente impugnadas por el Estado, elevando significativamente la conflictividad constitucional.³ Desde entonces, un número nada despreciable de estas leyes autonómicas y las que las han sucedido en la materia ha recibido declaraciones de inconstitucionalidad y ha visto anulados algunos de sus preceptos por invasión de las competencias prevalentes del Estado.⁴

3. Como recuerda Quintiá en *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad*, 102, solo en 2018 se produjeron tantos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en la materia como a lo largo del periodo 1980-2000.

4. SSTC 93/2015, de 14 de mayo; 16/2018, de 22 de febrero; 32/2018, de 12 de abril; 43/2018, de 26 de abril; 80/2018, de 5 de julio; 97/2018, de 19 de septiembre; 102/2018, de 4 de octubre; 106/2018, de 4 de octubre; 5/2019, de 17 de enero; 8/2019, de 17 de enero; 13/2019, de 31 de

Y es que la vivienda es un bien jurídico muy singular. Para comprender la problemática complejidad de su distribución competencial, es preciso entender primero sus implicaciones dogmático-constitucionales, a lo que dedicaremos el primer apartado de este estudio. La distribución competencial es un instrumento para alcanzar los fines de interés general. Por ello, la parte organizativa de la Constitución debería interpretarse a la luz de su parte dogmática y no al revés, como me temo que haya podido ocurrir a veces en esta materia y razonaré en las páginas que siguen. Para ello, desgranaré en los siguientes apartados las vinculaciones que ha establecido el Tribunal Constitucional entre la materia y algunos títulos competenciales del Estado. El estudio termina con una reflexión conclusiva sobre la situación actual y las perspectivas de futuro, tras la aprobación e impugnación de la Ley por el derecho a la vivienda.

Para titular los epígrafes, me he servido de algunas metáforas fisiológicas, una licencia de estilo que el lector, seguro, sabrá disculpar.

2. Anatomía de un derecho: las dimensiones ambiental y socioeconómica de la vivienda

La vivienda es el ámbito del hábitat o medio de la persona en el que desarrolla de forma privativa su vida íntima y familiar. Es nuestro *territorio personal*. Desglosemos brevemente el significado de esta doble referencia de la vivienda (al territorio y a la persona).

Como hábitat o medio de las personas, la vivienda es un territorio delimitado pero inserto en territorios más amplios. Forma parte del medio urbano o rural en el que no solo se sitúa, sino del que también se provee (movilidad viaria, suministro de agua, luz, telecomunicaciones y otros servicios básicos, etc.) y al que está esencialmente vinculado. Por eso, el derecho a la vivienda figura en el bloque ambiental de la Constitución —arts. 45, 46 y 47 de la Consti-

enero; 16/2021, de 28 de enero; 37/2022, de 10 de marzo, y 57/2022, de 7 de abril, algunas de las cuales serán comentadas más adelante en este trabajo. Como ha observado Felipe Iglesias (“Distribución competencial entre el Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda”, 36), el reparto de competencias en esta materia todavía “dista de ser pacífico”, como evidencian el voluminoso informe del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), de 24 de enero de 2022, sobre el Anteproyecto de la Ley por el derecho a la vivienda y su voto particular.

tución española (CE)—, que aborda conjuntamente en el mismo precepto el derecho a la vivienda y la regulación del uso del suelo.⁵ Y, por la misma razón, el *derecho a la vivienda* suele ser reforzado últimamente con la afirmación de un *derecho a la ciudad*, pues como advirtió Ildefonso Cerdá de forma tan elegante como sencilla: la urbe es “un conjunto de habitaciones enlazadas por una economía viaria”, donde la casa es “la urbe elemental”.⁶

Como espacio privativo en el que ejercemos nuestro derecho fundamental a la intimidad personal y familiar y en el que fijamos nuestro domicilio (art. 18 CE), la vivienda entronca con la dignidad de la persona —de ahí que la Constitución no proclame el derecho a una vivienda sin más, sino a una vivienda “digna y adecuada” a las personas que la habitan—. ⁷ “Se trata, por lo tanto, de una materia que, por su íntima conexión con la esfera individual de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, es de la máxima

5. A su vez, el artículo 148.1.3.^a CE trata a la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda como una misma materia competencial. La misma comunión entre suelo y vivienda se observa en los artículos 149.5 del Estatuto de Cataluña y 56.3 del de Andalucía, por ejemplo, que incluyen en la competencia de urbanismo (no en la de vivienda) “la política de suelo y vivienda” o “la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda”. Y, en Portugal, el artículo 65 de la Constitución reúne, asimismo, a la vivienda y el urbanismo.

6. Cerdá, *Teoría general de la urbanización*, 404-407. Desde entonces, el urbanismo viene reconociendo la centralidad de la vivienda. En las palabras de Jornet (“La necesidad de repensar el planeamiento urbanístico y territorial”, 749), “la vivienda es, sin duda, el ingrediente básico de la ciudad y la razón de ser de la misma”. Desde una perspectiva jurídica, sobre las conexiones entre urbanismo y vivienda, pueden verse el trabajo seminal de Bassols, “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución de 1978”; Ponce y Sibina, *El derecho de la vivienda en el siglo XXI*, 256-257 y 297-298; Ponce, “La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la Ley catalana 18/2007”, o Vaquer, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, 21-23.

7. En el derecho constitucional alemán se encuentran ejemplos en los que el derecho a una vivienda (*Wohnung*) o habitación (*Wohnraum*) adecuadas se complementa en el mismo precepto con la proclamación de su inviolabilidad, como ocurre con los artículos 106 de la Constitución del Estado de Baviera, de 2 de diciembre de 1946, 14 de la Constitución de la Ciudad Hanseática Libre de Bremen, de 21 de octubre de 1947, y 28 de la Constitución de la Ciudad-Estado de Berlín, de 23 de noviembre de 1995. La Constitución de Portugal también es ilustrativa, porque, cuando cualifica a la vivienda a la que todos tienen derecho según su artículo 65, exige “que preserve la intimidad personal y la privacidad familiar”. Sobre estas relaciones entre libertad y prestación en materia de vivienda, me permito remitir a Vaquer, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, 37-46.

relevancia” (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 9)⁸ y que la dota de un sentido socioeconómico singular:

- a) Económicamente, la vivienda es un bien inmueble con una oferta bastante rígida (por los tiempos y costes de su promoción y por la dependencia de un suelo idóneo para promoverla) y una demanda masiva y bastante inelástica, que tiene un valor de uso como bien de primera necesidad y también un valor de cambio como bien de inversión.⁹ Como tal bien, es objeto del derecho de propiedad y de otros derechos reales como el de superficie o personales como el arrendamiento. Asimismo, es objeto de actividad económica: constructiva o rehabilitadora y comercializadora de los edificios residenciales, financiera de los préstamos —normalmente hipotecarios— necesarios para su adquisición y prestacional de servicios de oferta de vivienda, como el arrendamiento.
- b) Socialmente, su precio elevado provoca problemas de acceso o mantenimiento pacífico en el disfrute de la vivienda a las personas en estado de necesidad y los colectivos vulnerables. Problemas que los poderes públicos están conminados a combatir, porque la vivienda es objeto de un derecho

8. El Tribunal Constitucional Federal alemán tiene establecido desde 1993 que la vivienda constituye el centro de la vida de las personas y de sus familias y debe servir no solo para satisfacer las necesidades elementales de la vida, sino también para asegurar la libertad y el desarrollo personal (BVerfGE 89, 1, 6 § 21). Y, conectando la dimensión personal con la ambiental a la que nos acabamos de referir, ha añadido que esto también incluye la ubicación de la vivienda, por ejemplo en relación con la distancia a los equipamientos culturales, las escuelas, los comercios y las áreas recreativas o con la accesibilidad al transporte público (Decisión de la Sala 1.^a de 18 de julio de 2019, 1 BvL 1/18, § 82).

9. Los tribunales deben tener presentes estas singularidades económicas de la vivienda cuando juzgan la validez de medidas regulatorias o de intervención en su mercado. El Tribunal de Justicia de la UE, por ejemplo, ha tenido en cuenta el “efecto inflacionista” de los arrendamientos turísticos (§ 69) o las “tensiones en el mercado” (§ 73) cuando ha analizado la compatibilidad con la *Directiva Bolkestein* de la intervención administrativa sobre ellos en Francia (STJUE de 22 de septiembre de 2020, *Cali Apartments*). El Tribunal Constitucional alemán también es sensible a las particularidades de la vivienda como bien económico cuando ha juzgado la necesidad, la idoneidad y la proporcionalidad de medidas delimitadoras del derecho de propiedad sobre la vivienda como la regulación de las rentas de alquiler, para lo que ha tenido que ponderar los efectos esperables de dichas medidas sobre el mercado. Pueden verse, por ejemplo, sus consideraciones sobre los riesgos de contracción de la oferta por efecto de la regulación de precios (§ 65), la dependencia de dicha oferta respecto de la disponibilidad de suelo (§ 71), los costes de inversión del propietario (§ 76) o el riesgo de exceso de demanda (§ 81) en el Auto de la Sala 1.^a, de 18 de julio de 2019, ya citado en la nota anterior.

humano de carácter social: el derecho “a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” según el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Es decir, que el disfrute efectivo de este bien tiene un carácter basal como parte que es del “nivel de vida adecuado” o del mínimo existencial necesario para poder disfrutar de los restantes derechos de la persona.¹⁰

Esto supuesto, es claro que de poco sirve proclamar una competencia exclusiva sobre vivienda a favor de un ente territorial del Estado: la efectividad de dicha competencia pasa por su necesaria imbricación y coordinación con las competencias en materia de territorio y urbanismo —por eso la Constitución las trata como un continuo en su art. 148.1.3.^a—, asistencia social, ordenación de la economía, fiscalidad, legislación civil (de la propiedad, derechos reales, hipotecaria y arrendamientos) y procesal (desahucios), etc.

Es más, históricamente se urdió una correlación entre política de vivienda, vivienda protegida y planes de vivienda, que solo últimamente hemos empezado a superar. Y es que esta correlación no es exclusiva ni excluyente. Más aún, hay algo de miopía en identificar las políticas de vivienda con los planes de vivienda: estos son solo uno de los instrumentos de aquella, y no el central ni el más importante. Dicho más claramente: las políticas de vivienda han venido mucho más marcadas en España por las leyes fiscales, del mercado hipotecario y de arrendamientos urbanos, por ejemplo, que no por las leyes y los planes de vivienda.

Tan es así que el Tribunal Constitucional ha llegado a afirmar que la vivienda “no constituye un título competencial autónomo” (por todas, STC 59/1995,

10. Sobre esto último, pueden verse Vaquer, “Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital”, o Tornos, “La dignidad humana y el derecho a una vivienda digna”. Como ya hiciera la Observación General n.º 4, “El derecho a una vivienda adecuada”, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) afirma en su Dictamen de 17 de junio de 2015, respecto de la Comunicación n.º 2/2014, que “el derecho humano a una vivienda adecuada es un derecho fundamental que constituye la base para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales y está vinculado en su integridad a otros derechos humanos, incluyendo aquellos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (11.1).

de 17 de marzo, FJ 3), sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador. Dicha complejidad competencial es consecuencia de las distintas dimensiones constitucionales que presenta la vivienda (“económica” y “social”: STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2) (STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4), de modo que se da la paradoja de que la competencia sobre vivienda es exclusivamente autonómica, pero no es autónoma.

Algunas de estas materias conexas que la delimitan y condicionan son de competencia, asimismo, autonómica (urbanismo y asistencia social), pero otras son compartidas (economía) o de competencia exclusiva del Estado (legislación civil y procesal). Veámoslas, pero no mediante un estudio exhaustivo de toda la jurisprudencia que ya se ha vertido en la materia, que es muy abundante,¹¹ sino concentrando nuestra mirada en algunos fallos señeros que han sentado la doctrina constitucional, a mi juicio, más relevante —y, en algunos puntos, más discutible— en la materia.

3. Las funciones vitales de la legislación civil y procesal

Los títulos jurídicos para el disfrute de una vivienda (propiedad, hipoteca y arrendamiento) son legislación civil, reservada al Estado por el art. 149.1.8.^a CE y, como tales, han sido aplicados en las controversias competenciales relativas a la contención de rentas arrendaticias en las áreas con mercado tensionado, en el caso notorio de la ya citada STC 37/2022, de 10 de marzo.

En ella, cuando la Ley de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, ha establecido un régimen especial de contención de rentas para los contratos de arrendamiento de vivienda habitual en las denominadas “áreas con mercado de vivienda tenso”, el Tribunal Constitucional lo ha declarado

11. También es abundante la doctrina que se ha ocupado de analizar esta distribución competencial, como los estudios de Arias, “Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional”; Iglesias, “Distribución competencial entre el Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda”; Vaquer, “La exangüe competencia autonómica en materia de vivienda”, y otras referencias citadas a lo largo de este trabajo.

inconstitucional y nulo por invasión de las competencias estatales sobre legislación civil: las medidas de contención de la renta que percibir en el contrato de arrendamiento de vivienda “se inserta[n] de forma natural en la materia de derecho civil y, dentro de la misma, en el ámbito de las obligaciones y contratos”. Más en particular, el Alto Tribunal ha recordado que la legislación civil estatal, tanto general como especial en materia de arrendamientos urbanos, consagra un principio de libre estipulación de la renta que ha de considerarse una base de las obligaciones contractuales y, como tal, materia reservada al Estado. Y ello “no solamente por ser una plasmación o concreción de la regla general de primacía de la autonomía de la voluntad, sino además porque la regulación de la renta y de los criterios para su determinación tiene también una incidencia relevante en la actividad económica por cuanto afecta al sector inmobiliario y al alquiler de viviendas, lo que justifica su regulación estatal en garantía del principio de unidad de mercado” (STC 37/2022, de 10 de marzo, FJ 4).

Ahora bien, como añade a continuación la Sentencia citada, igual que solo cumple al Estado “fijar legalmente el principio de libertad de pactos para el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda”, también él —y solo él— puede “determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales”. La Sentencia continúa diciendo que cabe recordar al respecto que, tal y como dijo el TC en la STC 89/1994, de 17 de marzo, FF. JJ. 5 y 8 “la paridad contractual entre arrendadores y arrendatarios puede ser sometida a modulaciones fundadas en una finalidad tuitiva de intereses que se consideren necesitados de una especial protección —concretamente, los de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario—, como muestra la historia de la regulación de los arrendamientos urbanos en nuestro país”. Un recordatorio innecesario para el asunto en cuestión, habida cuenta de que la controversia era competencial, no sustantiva, pero que resulta sin duda elocuente teniendo en cuenta que se pronuncia cuando el Estado estaba ya tramitando el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda, cuya medida más notoria y polémica es la contención de rentas de alquiler de viviendas en las zonas de mercado residencial tensionado.

En efecto, la Ley estatal ha “recogido el guante” y ha legislado sobre estas zonas, pero no de forma unitaria ni con efecto directo. La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda habilita a las Administraciones competentes en materia de vivienda para declarar, potestativamente, tales zonas, y les deja cierto margen, por ejemplo, para “incorporar criterios adicionales acordes a la realidad y características de la zona o atendiendo a la normativa específica de la Administración competente en materia de vivienda” en la definición de gran tenedor de vivienda. Lo hace en los artículos 18 y 19, ambos dictados al amparo de los artículos 149.1.1.^a y 149.1.13.^a CE, a los que no es extraña esta compartición con las comunidades autónomas. Sin embargo, de aquella declaración y de esta definición se siguen consecuencias jurídicas sobre competencias exclusivas del Estado, como son el contenido del derecho de propiedad de la vivienda (art. 11.1.e) y las rentas arrendaticias (disposición final 1.^a), que son legislación civil y se dictan al amparo del art. 149.1.8.^a CE, así como los beneficios del arrendamiento de vivienda en el IRPF, que son hacienda general reservada al Estado por el 149.1.14.^a CE, siempre según la disposición final séptima de la propia Ley.

La nueva Ley estatal emplea en este punto una técnica que evoca —*mutatis mutandis*— lo que en el Derecho británico se ha llamado “devolución”¹² y, en el alemán, las “cláusulas de apertura”,¹³ pues abre a las comunidades autónomas un espacio competencial, acotado y regido por ella, para que puedan legislar o actuar sin quiebra de la igualdad ni la unidad de mercado, ni infracción de las competencias del Estado. Mediante esta técnica, el Estado no transfiere ni delega su competencia, sino que la ejerce de forma deferente con las competencias autonómicas conexas, a las que abre un espacio de decisión por él regulado, permitiendo cierta diversidad dentro de la unidad, desde la que la legislación pueda comprender mejor las distintas necesidades tanto territoriales como poblacionales.

12. En el Reino Unido, la *devolution* de poderes se ha hecho por ley ordinaria, sin renuncia del Parlamento central a los poderes cedidos, de manera que puede seguir legislando sobre ellos y recuperarlos. Solozábal, “Sobre la *devolution* del Reino Unido”, 5.

13. A propósito de las “cláusulas de apertura” que puede contener la legislación federal alemana (*Öffnungsklauseln in Bundesgesetzen*), tiene declarado el Tribunal Constitucional Federal que son admisibles, pero no otorgan a los estados más campo de juego que el abierto por ellas (por ejemplo, Decisión, de 25 de marzo de 2021, citada más atrás, § 83).

La legislación procesal está asimismo reservada al Estado *ex art. 149.1.6.ª* CE. Sin embargo, en mi opinión, el Tribunal Constitucional la ha aplicado de forma excesiva como cláusula de cierre de la competencia autonómica, por ejemplo, para:

- a) Anular la expropiación temporal del uso de viviendas por un plazo “contado desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente” (STC 93/2015, de 14 de mayo, Andalucía). Dado que la expropiación es una potestad administrativa, no procesal, y que operaba en el marco de una actuación procesal, pero sin interferir en ella, nunca debió ser anulada por este motivo.

La medida autonómica andaluza fue anulada por inconstitucionalidad mediata, es decir, por una supuesta —pero inexistente— incompatibilidad con la estatal y prevalente. Primero el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, y, después, la Ley 1/2013, de 14 de mayo, que derogaba al anterior, dispusieron en su artículo 1 la “suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables” invocando para ello, entre otros varios, el título competencial sobre legislación procesal. Entre la solución andaluza y la estatal había alteridad, sí, pero no incompatibilidad, como se ocuparon de razonar los votos particulares de los magistrados Adela Asúa y Xiol Ríos. En efecto, el Decreto Ley andaluz disponía que la expropiación temporal tendría lugar por un plazo “contado desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente”, de donde se sigue que la expropiación no sería eficaz mientras dicho lanzamiento quedara suspendido por aplicación de la medida estatal. Luego no había conflicto de normas. La medida andaluza podría operar de forma subsidiaria o sucesiva a la estatal, pero nunca simultánea, lo que en modo alguno significa que fueran incompatibles en términos constitucionales. Sin embargo, el Alto Tribunal afirma lo contrario: “no se trata de medidas compatibles en el sentido de que puedan operar a un mismo tiempo” (FJ 18), pero que sean “figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad”, que sea “difícil la aplicación conjunta” de ambas o que una se vea “postergada en su eficacia” por la otra no es, en mi opinión, motivo de inconstitucionalidad.

Según el Alto Tribunal, las CC. AA. no pueden adoptar soluciones dispares frente a los desahucios, sino solo desarrollar la solución estatal mediante medidas “coherentes”. Sin embargo, sí pueden introducir “simples modi-

ficaciones o correcciones en función del título competencial autonómico en materia de vivienda”, como entendió que ocurría en el caso de Aragón mediante un esforzado fallo interpretativo en la STC 5/2019, de 17 de enero, FJ 4. En él, por ejemplo, se admitió ampliar la definición de la situación de especial vulnerabilidad y, por tanto, el ámbito subjetivo de la medida, siempre que comprenda “como mínimo los supuestos establecidos en la legislación estatal”.

- b) Anular la acción pública en materia de vivienda ante los órganos jurisdiccionales, pero no los administrativos, porque “que alguien tenga atribuida legitimación para intervenir o recurrir en vía administrativa no implica necesariamente que tenga legitimación para hacer lo propio ante los tribunales” (STC 97/2018, de 19 de septiembre, País Vasco). Creo que esta afirmación, como mínimo, debería ser matizada, pues quien ha ejercido válidamente una acción —aunque sea pública— en la vía administrativa, porque se ha personado en el procedimiento, ha alegado y ha sostenido una pretensión ante la administración, invirtiendo tiempo y dinero en ello, ya ha adquirido un interés legítimo en el asunto y está legitimado para impugnar su defraudación, sea en la vía administrativa o en la contencioso-administrativa. En caso contrario, ¿dónde quedan la tutela judicial efectiva (art. 24 CE) y el control jurisdiccional sobre la legalidad y el sometimiento a fines de la resolución desestimatoria (art. 106 CE)?

Del mismo modo que regular las *causae expropriandi* en las materias de competencia propia no invade la competencia estatal de legislación sobre expropiación forzosa,¹⁴ tampoco debería entenderse que establecer la acción pública en las materias de competencia propia infringe la competencia estatal sobre legislación procesal. Al menos cuando la misma ha abierto la legitimación activa a “cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes”, como, en efecto, ha hecho el artículo 19.1.h) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

14. Por todas, SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6, y 61/1997, de 20 de marzo, FF. JJ. 17 y 21.

4. La atrofia de la dimensión subjetiva y el artículo 149.I.I.^a CE

Es bien sabido que, durante los primeros años de andadura constitucional, el Tribunal Constitucional hizo una interpretación incidental e instrumental del título competencial contenido en el artículo 149.I.I.^a CE, como mero refuerzo o complemento de otros. Y asimismo ocurrió en materia de vivienda en la STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, sobre el plan estatal de vivienda: el Alto Tribunal aceptó su aplicabilidad, pero con simultánea subsunción en las bases de la economía, indicando que “esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar 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”.

Durante la década de los 90, este título vivió su emancipación, tanto material como funcional: en primer lugar, con su aplicación ya autónoma —es decir, sin necesidad de apuntalarlo con otros títulos— a los derechos del Capítulo III del Título I de la Constitución, como hizo en materia de prestaciones asistenciales a la tercera edad en la STC 13/1992, de 6 de febrero; en segundo lugar, con su perfilamiento funcional diferenciado de los títulos básicos, en la STC 61/1997, de 20 de marzo, a propósito de la propiedad del suelo. Lo primero ampliaba el campo material de este título igualador hasta los derechos constitucionales más necesitados de él, y lo segundo impedía utilizarlo para ocupar los sectores materiales correspondientes, invadiendo las competencias autonómicas.

Desde entonces, fallos posteriores han vuelto a desdibujar este título competencial y confundir el panorama. No es este el lugar para su análisis. En lo que aquí importa —es decir, en materia de vivienda— nunca ha llegado a aplicarse autónomamente. Y el camino parecía hasta ahora cerrado, puesto que el Alto Tribunal ni siquiera concebía últimamente al artículo 47 de la Constitución como un derecho subjetivo, sino solo como un “mandato o directriz” (STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6) o un principio rector, eso sí, conectado con derechos fundamentales de libertad: “Por una parte, la vivienda, cuya protección se configura como un principio rector de la política social y económica en el art. 47 CE, constituye, especialmente en el caso de la vivienda habitacional, el soporte y marco imprescindible para el ejercicio de

varios derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE)” (STC 37/2022, de 10 de marzo, Cataluña). Esta doctrina provoca perplejidades que es necesario subrayar, como que el artículo 47 CE pueda proteger otros bienes distintos de la que llama “vivienda habitacional” (¿quizás las segundas residencias o las mal llamadas “viviendas turísticas”?) o que disfrutar de una vivienda no constituya un derecho *per se*, pero sea imprescindible para ejercer varios derechos fundamentales y hasta para disfrutar de la propia dignidad humana.

En mi opinión, solo los inmuebles cuyo uso sea la habitación o residencia habitual son “una vivienda” a los efectos del artículo 47 de la Constitución, y la proclamación que este hace de un “derecho” no es un *flatus vocis*, por más que dicho derecho sea de configuración legal (art. 53.3 CE). Un derecho y no otra cosa es lo que la Constitución manda configurar al legislador, por lo que el estatal puede regular las condiciones básicas de la igualdad en su ejercicio.¹⁵ ¿Dónde quedan si no la dignidad y el libre desarrollo de las personas vulnerables que carezcan de vivienda, si también se les puede negar la capacidad para exigirla? Seguimos leyendo la Constitución social con los *anteojos* del jurista liberal,¹⁶ con los que negamos derechos de prestación sobre bienes existenciales, básicos y necesarios para el ejercicio de los derechos fundamentales de libertad, el disfrute de nuestra dignidad y el libre desarrollo de nuestra personalidad.

5. La hipertrofia de la dimensión objetiva económica y el artículo 149.1.13.^a CE

“De otro lado, la vivienda constituye un importante activo patrimonial y, por ende, el objeto de un sector del mercado —el mercado inmobiliario—, lo cual le otorga una innegable relevancia desde la perspectiva de la actividad económica, el mercado único y la regulación del tráfico patrimonial privado” (*ibidem*).

15. Más ampliamente, Vaquer, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, 23, 46-52. Para una panorámica de las distintas posiciones doctrinales al respecto, pueden verse López Ramón, “El derecho subjetivo a la vivienda”, 50-62, e Iglesias, “Distribución competencial entre el Estado, comunidades autónomas y las entidades locales en materia de vivienda”, 49-54.

16. Vaquer, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, 43.

A partir de esta consideración, el Estado puede establecer “elementos básicos de la regulación del sector de la vivienda”, a la que se concibe como “un subsector importante de la economía, admitiéndose como constitucionalmente legítimo que, aun cuando la competencia en materia de vivienda corresponda a las comunidades autónomas, el Estado señale, si lo considera necesario, ciertas directrices de la ordenación de este segmento de la economía”, sentenció el Tribunal Constitucional en el caso ya citado de Andalucía (STC 93/2015, de 14 de marzo, FJ 17) en el que el Estado no solo invocaba en su favor la competencia sobre legislación procesal por la que lo hemos traído antes a colación, sino también —y sobre todo— los títulos económicos sobre las bases de la ordenación del crédito, la banca y los seguros, las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica y la hacienda general y la deuda del Estado, por los que se decanta claramente la fundamentación de la Sentencia.

Ahora bien, esta doctrina constitucional confunde la vivienda con el sector inmobiliario como bienes constitucionales.¹⁷ En lo competencial, esta confusión produce un efecto “recentralizador” que ha sido denunciado en el voto particular del magistrado Xiol Ríos y, en la doctrina, por Tornos Mas. Y, desde un punto de vista dogmático, supedita un derecho social a las necesidades de la economía, como han advertido Quintiá Pastrana y Tejedor Bielsa.¹⁸

La Constitución española no reconoce ni protege expresamente a la vivienda como un sector económico, sino como un derecho o —en todo caso y para quienes sigan recelando de su dimensión subjetiva— un principio rector que tutela su disfrute en condiciones dignas y adecuadas para las personas (art. 47 CE). Si el Estado considera necesario legislar en la materia para regular unas condiciones mínimas que aseguren su disfrute a los más vulnerables o necesitados —máxime si para ello precisa delimitar el contenido de la propiedad conforme a la función social residencial que cumple, puesto que no cabe duda

17. Esta confusión no es exclusivamente imputable al Alto Tribunal, sino más bien tributaria de la tradición española en la materia, que ha hecho mucha más política inmobiliaria —orientada a fomentar la inversión y el empleo en el sector— que no genuina política de vivienda, como he razonado en Vaquer, *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, 125-127, y de nuevo en *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, 13-16.

18. Tornos, “La dignidad humana y el derecho a una vivienda digna”, 61; Quintiá, “El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización”, 229; Tejedor, “A vueltas con las competencias sobre vivienda y la estabilidad del sistema financiero”, 15.

alguna que la propiedad sí constituye un derecho constitucional “en sentido estricto” a estos efectos¹⁹, debería hacerlo al amparo del art. 149.1.1.^a CE y no del art. 149.1.13.^a CE,²⁰ como ya preconizó Rubio Llorente en su inspirador voto particular a la STC 152/1988, sobre la que volveremos de inmediato.

Es portentosa la *vis expansiva* atribuida por nuestra jurisprudencia constitucional a las bases de la ordenación de la actividad económica en materia de vivienda. Acabamos de constatar su capacidad para enmarcar —o bloquear— ciertas medidas de tutela a los colectivos más vulnerables, pero también despliega capacidad para penetrar en la actividad administrativa de fomento de la vivienda, pese a que ya sabemos que la misma constituye un “objeto fundamental” de la competencia autonómica sobre vivienda (STC 37/2022, cit., FJ 4).

Como ya afirmara la seminal STC 152/1988:

dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y, en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo. De otro lado, en cuanto que esta actividad de fomento de la construcción de viviendas queda vinculada a la movilización de recursos financieros no solo públicos, sino también privados, no puede hacer abstracción de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito.

El Estado —según la misma Sentencia— puede destinar al sector de la vivienda su poder de gasto (*spending power*) pero ello no constituye un título

19. La regulación de las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de la propiedad “puede expresarse, por ejemplo, en la fijación de ciertas limitaciones y servidumbres a fin de evitar una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad” [SSTC 149/1991, FJ 8; 227/1988, FJ 8 y 61/1997, FJ 9a), por la que cito].

20. Vaquer, *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, 34; nuevamente en “La exangüe competencia autonómica en materia de vivienda”.

competencial, sino que deberá hacerse de conformidad con el reparto competencial en la materia:

el Estado puede aportar recursos vinculados al ejercicio de sus competencias materiales y en garantía de su efectividad. Por el 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 la planificación y la 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.

En concreto, dentro de la normativa de financiación a la vivienda [...], es preciso distinguir cuatro aspectos inherentes a la finalidad de promoción que persiguen las medidas arbitradas [...]. En primer lugar, la definición misma de las actuaciones protegibles, que constituye el núcleo de las medidas consideradas. En segundo término, la forma de protección, en este caso la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas —créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones—, sin la cual el fomento de aquellas actuaciones carece de eficacia, así como la finalidad específica de las mismas. A continuación, y como parte de esa regulación esencial, el nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso. Por último, la aportación misma de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones, en cuanto que garantía de la política económica general, relativa al sector de la vivienda. Como expresión de esta última, la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el art. 149.1.13 de la Constitución, así como, por lo que hace a la financiación privada de tales actuaciones, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.11, puesto que se traduce en la disciplina de uno de los préstamos de regulación especial computables por las entidades financieras.

Y todo ello, según esta doctrina, no vacía la competencia autonómica sobre vivienda, para la que quedan abiertos dos espacios: de un lado, “definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos” y, de otro, “las comunidades autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio” y ejercer

“las competencias de gestión, en cuanto a la calificación de las viviendas y a la concesión o la denegación del derecho a la subvención”.

6. La ataxia del derecho constitucional a la vivienda. Situación actual y perspectiva de futuro

La vivienda es un bien jurídico fundamental y complejo, y el derecho (presencial) a la vivienda un mandato de optimización cuyo cumplimiento requiere coordinar diversos títulos competenciales.

El Tribunal Constitucional ha dicho mucho más sobre el art. 148.1.3.^a CE y concordantes que sobre el art. 47 CE, ya que casi siempre que ha abordado la materia ha sido en conflictos en los que se discutía la distribución competencial. Ahora bien, en su interpretación de los títulos competenciales, la doctrina del TC ha sesgado claramente la comprensión dogmática del derecho constitucional a la vivienda, dando preeminencia a su dimensión objetiva sobre la subjetiva y a la económica sobre la social. En síntesis, ha hecho prevalecer su consideración como sector económico a como derecho subjetivo.

Esta jurisprudencia ha mutado una competencia plena y exclusiva en una competencia compartida, en la que el título autonómico ha quedado muy menguado en torno a la actividad administrativa de fomento de la vivienda: “La competencia exclusiva a la que alude el art. 137 EAC tiene por objeto fundamental, tal como pone de manifiesto el tenor del propio precepto estatutario, el desarrollo de políticas públicas en materia de vivienda, centradas en la actividad administrativa de ordenación y fomento del sector” (STC 37/2022, *cit.*).

En el cuerpo de este trabajo ya se han destacado algunas paradojas provocadas por esta doctrina constitucional, tanto por lo que se refiere a su interpretación de la parte organizativa como de la parte dogmática de la Constitución: como competencia, la vivienda es un título exclusivo autonómico pero no “autónomo” y, como bien jurídico, su disfrute no es un derecho constitucional pero sí es “imprescindible para el ejercicio de varios derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad”.

La proclamada falta de autonomía del título competencial autonómico sobre vivienda y la generosa proyección atribuida a los títulos competenciales del Estado sobre la materia (señaladamente, al amparo del artículo 149.1.13.^a CE) deja un amplio campo al legislador estatal, que apenas había ocupado incidentalmente, al contrario de lo ocurrido históricamente en la vecina materia del suelo (también objeto de los artículos 47 y 148.1.3.^a CE). Así ha sido hasta ahora, que ha promulgado la ya citada Ley por el derecho a la vivienda.

Por otra parte, de la complejidad competencial descrita se deriva una complejidad dispositiva que ejemplifica bien esta Ley porque, como ha expuesto Francisco Velasco, “se compone de preceptos con *texturas muy diversas*, tanto por su contenido como por sus efectos”,²¹ que lastran, *a priori*, su eficacia material.

Pensemos nuevamente en el régimen de las zonas de mercado residencial tensionado contenido en su artículo 18 —que configura el concepto y disciplina su declaración— y concordantes. ¿Qué libertad de configuración o margen de apreciación tienen las “administraciones competentes en materia de vivienda” para su desarrollo y ejecución? Si se tratara de una condición básica de la igualdad no sería, en puridad, susceptible de desarrollo, sino solo de ejecución, mientras que si fuera una base económica debería dejar cierta autonomía para su desarrollo. Pues bien, la configuración que de ellas hace el Proyecto hibrida ambos tipos normativos: de un lado, por ejemplo, deja a las comunidades autónomas determinar quiénes son las administraciones competentes para la declaración de las zonas (si ellas y/o las entidades locales) y cuáles son las actuaciones públicas en materia de vivienda que se desarrollarán en ellas, como sería propio de una legislación básica, pero, de otro lado, determina bastante pormenorizadamente el procedimiento de declaración, su periodo de vigencia, así como las circunstancias justificantes de dicha declaración, dejando nulo o muy escaso margen para su desarrollo o adaptación.

Lo que sí diferencia netamente la Ley es la consecuencia jurídica que dicha declaración despliega sobre la libertad de pactos en los contratos de arrendamiento de vivienda habitual. Me refiero a la prórroga extraordinaria y las limitaciones al incremento de la renta en los nuevos contratos introducidas por la disposición final primera en los artículos 10.2 y 17 de la Ley de arren-

21. Velasco, “Complejidad competencial y diversidad de formas normativas”, 63.

damientos urbanos, que regula plenamente y califica como legislación civil, conforme a la jurisprudencia constitucional de la que hemos dado cuenta más atrás.

El resultado es una combinatoria ciertamente compleja e imprecisa de títulos competenciales para dar cobertura a este grupo de normas. Veamos:

- a) Su supuesto de hecho (la declaración de la zona de mercado residencial tensionado) es una base de la ordenación de la actividad económica o una condición básica de la igualdad en el ejercicio de algún derecho constitucional (¿la propiedad?, ¿la libertad de empresa?, ¿la vivienda?) cuya ejecución se pone potestativamente en manos de las Administraciones competentes en materia de vivienda.
- b) Su consecuencia jurídica principal es una regla imperativa de la legislación civil, la prórroga extraordinaria o la limitación de rentas en los contratos de arrendamiento (disposición final 1.^a).
- c) Sin embargo, también tiene otras consecuencias que nos devuelven al terreno de las bases o condiciones básicas de la igualdad, según la disposición final séptima de la Ley, como la apertura de cierto margen a las comunidades autónomas para “particularizar” la definición de gran tenedor (art. 3 k), la añadidura al derecho de propiedad de la vivienda de un deber adicional de colaboración con la administración y suministro de información (arts. 11.1.e y 19), el cierre —en sentido, pues, contrario a lo primero— del margen general que tienen las leyes urbanísticas autonómicas para permitir destinar a otro uso público o de interés social o cumplir de otro modo el deber de ceder una parte del suelo con aprovechamiento lucrativo con destino a patrimonio público de suelo (art. 15.1.e), el deber de la administración competente de redactar (*sic*) un plan específico con medidas correctoras (art. 18.4) o ciertos deberes adicionales de información del propietario y, en su caso, el intermediario, con anterioridad al arrendamiento y, en todo caso, en el contrato (art. 31.3).²²

22. La disposición final séptima de la Ley atribuye la cobertura de este último precepto al art. 149.1.1.^a y 13.^a CE, pero debe tenerse presente que el apartado tercero del art. 31, al que nos referimos, no figuraba en el Proyecto de Ley y fue añadido por la Ponencia del Congreso, mientras que suprimía los anteriores artículos 32 a 36, a los que daba cobertura el art. 149.1.8.^a

- d) Por lo demás, despliega alguna eficacia sobre la gestión patrimonial del Estado (disposición adicional 2.^a) y eleva los beneficios fiscales al arrendamiento de vivienda (disposición final 2.^a).

Mediante este alambicado juego, ya hemos comentado que el legislador estatal abre a las comunidades autónomas cierto espacio competencial que tenía reservado, porque no está constitucionalmente compelido a ocupar de forma completa y plenamente uniformadora toda la materia que le reserva el bloque de la constitucionalidad tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional. Como ya hemos visto, esta técnica de compartición de la competencia territorialmente superior evoca —a pequeña escala— a otras que se emplean en otros países, desde la *devolution* del Reino Unido a las *Öffnungsklauseln in Bundesgesetzen* de Alemania. Estas cláusulas de apertura introducen más complejidad, en suma, solo que ahora descentralizadora, pero también más flexibilidad y deferencia en el ejercicio por el Estado de sus títulos competenciales prevalentes, operando como bisagras que facilitan su articulación con las competencias autonómicas con las que concurren.

Contra la Ley 12/2023 se han presentado varios recursos de inconstitucionalidad,²³ que brindarán una nueva ocasión para volver sobre la doctrina constitucional aquí comentada y confirmarla, desarrollarla, matizarla o corregirla. A los efectos de su futuro control de inconstitucionalidad, se pueden distinguir tres bloques de preceptos en la Ley:

- a) Los que se asientan directamente en la doctrina ya asentada del TC, como las modificaciones de preceptos del Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, que ya han recibido una declaración expresa de constitucionalidad. Se trata de materias sobre las que la competencia estatal ya ha sido declarada, si bien en algunas de ellas el legislador introduce ulteriores precisiones —por ejemplo, el carácter permanente de

CE, sin adaptar debidamente la numeración de la mencionada disposición final, que ahora atribuye la condición de legislación civil a preceptos que claramente no lo son.

23. Han sido admitidos los presentados por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados (n.º 5514-2023), por el Parlamento de Cataluña (n.º 5580-2023) y por los Consejos de Gobierno de las comunidades autónomas de Andalucía (n.º 5491-2023), Illes Balears (n.º 5516-2023) y Madrid (n.º 5518-2023), por violación de las competencias autonómicas y, en el caso del primero, también del derecho de propiedad, del derecho a la tutela judicial efectiva y de la autonomía local.

la calificación del suelo para vivienda protegida o el deber de destinar al alquiler su mitad, contenidos en las letras c) y d) del art. 15.1— cuyo alcance básico podría ser cuestionado.

- b) Los que se asientan inversamente en la doctrina del TC, como los relativos a los efectos de la declaración de zona tensionada sobre los contratos de arrendamiento o a la protección de arrendatarios o hipotecados vulnerables en los procesos de desahucio, respecto de los que el Tribunal Constitucional ya ha anulado preceptos análogos de la legislación autonómica por entender que la competencia prevalente es la de legislación civil o procesal, respectivamente, y está reservada al legislador estatal. También aquí hay una razonable certidumbre competencial, salvo que el Alto Tribunal innove la doctrina ya sentada al respecto.
- c) Los más innovadores, como los que enmarcan las políticas públicas de vivienda sin precisar si son condiciones básicas de la igualdad o bases en la disposición final 7.^a.1 de la Ley. Es el caso, entre otros, de la declaración de zonas de mercado residencial tensionado de los artículos 18 y siguientes que, como sabemos, despliega variados efectos. Aquí se fuerza la creación de nueva doctrina del TC y, por tanto, el resultado de su juicio de constitucionalidad es más incierto.

Más allá de cuál sea el resultado concreto de este nuevo debate competencial, debería llamarnos a la reflexión, en primer lugar, que cuarenta años después de la promulgación de la Constitución y de los primeros estatutos de autonomía, siga despertando tanta litigiosidad una materia competencial cuya distribución se ha mantenido invariada todo este tiempo, y, en segundo lugar, que, siendo tan inciertos los contornos de la competencia en la materia, lo sean todavía más los del derecho constitucional a la vivienda.

El derecho a la vivienda ha merecido las más elevadas declaraciones de estima del Tribunal Constitucional, que lo ha calificado como “de la máxima relevancia”, pero sin apenas precisiones sobre su objeto y alcance. ¿Qué significa la locución “una vivienda digna y adecuada” del artículo 47 CE?, es decir, ¿qué caracteriza a una vivienda como forma de alojamiento y qué determina su dignidad y adecuación a las personas que la habitan? Ya sea principio, derecho o ambos, la vivienda es un bien constitucional apenas conceptualizado por el máximo intérprete de la Constitución. Ocasiones ha tenido, como hemos visto. No obstante, sigue faltando a la vivienda lo que para el medioambien-

te supuso la STC 102/1995, de 26 de junio. El fallo de los recursos contra la Ley por el derecho a la vivienda ofrecerá una oportunidad inmejorable para cubrir este hueco en la interpretación constitucional y asentar un bien constitucional de tanta relevancia.

Bibliografía

- Arias Martínez, María Antonia. “Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 11 (2019).
- Bassols Coma, Martín. “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978”. *Revista de Derecho Urbanístico* 85 (1983).
- Cerdá, Ildefonso. *Teoría general de la urbanización*. Tomo I. Madrid: Imprenta Española, 1867.
- Iglesias González, Felipe. “Distribución competencial entre el Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda”. *Cuadernos de Derecho Local* 59 (2022).
- Jornet, Sebastià. “La necesidad de repensar el planeamiento urbanístico y territorial”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 217 (2023).
- López Ramón, Fernando. “El derecho subjetivo a la vivienda”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 102 (2014).
- Ponce Solé, Juli. “La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda”. *Revista d’Estudis Autònomic i Federals* 7 (2008).
- Ponce Solé, Juli, y Domènech Sibina Tomàs, coords. *El derecho de la vivienda en el siglo xxi: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*. Madrid/Barcelona: Marcial Pons, 2008.
- Quintía Pastrana, Andrei. “El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización”, *Revista Vasca de Administración Pública* 109 (2017).
- . *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*. Pamplona: Aranzadi, 2022.
- Solozábal Echavarría, Juan José. “Sobre la *devolution* del Reino Unido (*Letter from London*)”. *Revista General de Derecho Constitucional* 1 (2006).
- Tejedor Bielsa, Julio. “A vueltas con las competencia sobre vivienda y la estabilidad del sistema financiero”. *Práctica urbanística* 151 (2018).
- Tornos Mas, Joaquín. “La dignidad humana y el derecho a una vivienda digna”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 61-62 (2016).
- Vaquer Caballería, Marcos. “Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho* 48 (2014).

- . *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*. Madrid: Iustel, 2011.
- . “La exangüe competencia autonómica en materia de vivienda”. En VV. AA., *Informe Comunidades Autónomas 2021*. Barcelona: IDP, 2022.
- . “El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia”. *Cuadernos de Derecho Local* 59 (2022).
- Vaquer Caballería, Marcos, Juli Ponce Solé, y Rafael Arnaiz Ramos. *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016.
- Velasco Caballero, Francisco. “Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la Ley por el Derecho a la vivienda”. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* 8 (2023).