

COMPLEJIDAD COMPETENCIAL Y DIVERSIDAD DE FORMAS NORMATIVAS: EL CASO DE LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

JURISDICTIONAL COMPLEXITY AND DIVERSITY OF LEGAL RULES: THE CASE OF THE LAW FOR THE RIGHT TO HOUSING

Francisco Velasco Caballero
Catedrático de Derecho administrativo
Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0003-1055-3939

RESUMEN: La reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, contiene normas muy diversas en su intensidad, alcance y efectos. Esto es directa consecuencia de la fragmentariedad y debilidad de las competencias estatales sobre vivienda. En un Estado federal o descentralizado, la regulación completa o general de una materia corresponde naturalmente al titular de la competencia principal o directa sobre esa materia, aunque esto no impide que otras entidades territoriales puedan condicionar o completar la regulación principal. A la inversa, resulta muy difícil regular con carácter general una materia a partir de títulos competenciales no principales o directos, sino transversales, concurrentes y/o de alcance limitado. Cuando esto último ocurre, los déficits competenciales dan lugar a que las normas de una misma ley presenten formas y efectos muy diversos: normas sólo “orientadoras”, principales, incompletas, desplazables por otras normas, etc. En este estudio se comprueba la diversidad de tipos normativos que contiene la mencionada Ley 12/2023 y tal diversidad se pone en relación con el también diferente alcance de los títulos competenciales estatales sobre los que descansa el conjunto de la ley.

PALABRAS CLAVE: Derecho a la vivienda; comunidades autónomas; vivienda; derechos constitucionales; competencias estatales.

ABSTRACT: The recent State Law 12/2023, of May 24, on the right to housing, contains very diverse norms in its intensity, scope, and effects. This is a direct consequence of the fragmentary and weak State competences related to housing, as this is a jurisdictional field directly allocated to the

Autonomous Communities. In a federal or decentralized State, general legislation on a specific matter naturally belongs to the holder of the main or direct competence over that field, although this does not prevent other jurisdictions from conditioning or completing the main legislation. Conversely, it is very difficult to pass general legislation without principal or direct competences, but rather transversal, concurrent and/or of limited scope. When the latter occurs, the lack of clear and principal competences results in the rules of the same law having very different forms and effects: not binding, only basic, incomplete, replaceable by rules passed by other jurisdictions, etc. In this article, the diversity of rules contained in the aforementioned Law 12/2023 is verified and is clearly related to the constrained State competencies on housing.

KEYWORDS: Housing rights; autonomous communities; housing; constitutional rights; state competences.

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO.— 2. COMPETENCIAS ESTATALES PARA INCIDIR SOBRE LA VIVIENDA: 2.1. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; 2.2. Competencia de igualdad básica en el disfrute de derechos constitucionales: 2.2.1. Derecho de propiedad inmobiliaria; 2.2.2. Derecho de propiedad de vivienda; 2.2.3. Derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada; 2.2.4. Límites de la competencia estatal *ex art.* 149.1.1 CE; 2.3. Legislación civil; 2.4. Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.— 3. TIPOLOGÍA DE NORMAS DE VIVIENDA: 3.1. Mandatos a la Administración General del Estado; 3.2. Mandatos de actuación cooperativa o coordinada a la Administración General del Estado; 3.3. Normas sugerentes y orientativas; 3.4. Normas supletorias; 3.5. Normas subjetivadoras de normas autonómicas; 3.6. Normas autorizatorias; 3.7. Mandatos a comunidades autónomas y municipios; 3.8. Normas excluyentes de la actuación autonómica o local.— 4. BIBLIOGRAFÍA.

1. PLANTEAMIENTO¹

1. Una consecuencia natural de la distribución territorial de competencias es que, con frecuencia, para *una concreta política pública* no hay una única entidad pública competente, sino varias. Esto ocurre, incluso, cuando estamos ante competencias exclusivas, pues sobre estas inciden múltiples competencias concurrentes y transversales, que condicionan el alcance y ejercicio de la competencia exclusiva. Así, como se va a ver en este estudio, la competencia autonómica exclusiva sobre vivienda no permite el completo diseño de las políticas de vivienda. También el Estado, mediante diversos títulos competenciales concurrentes y transversales participa en la política de vivienda. En este caso (como en general en todos en los que no hay simetría entre la política pública idónea para un problema o necesidad y la distribución

¹ El presente estudio se ha realizado en el marco del proyecto de investigación nacional “Políticas públicas y servicios locales contra la despoblación” (PID2019-105799RB100), del Ministerio de Ciencia e Innovación, dirigido por Carmen Navarro y Francisco Velasco.

Abreviaturas utilizadas: AGE: Administración General del Estado; CE: Constitución española; DF: Disposición final; DT: Disposición transitoria; DA: Disposición adicional; FJ: Fundamento jurídico; LDV: Ley por el derecho a la vivienda; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; TRLSRU: Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; ZMRT: zona de mercado residencial tensionado.

de competencias) las leyes que regulan la correspondiente materia han de amoldarse al troceamiento competencial. Y así se produce un efecto que, por común, no es menos llamativo: las distintas normas de una misma ley presentan *texturas muy diversas*, tanto por su contenido como por sus efectos. Cada norma de la ley, aunque responda a una finalidad o política pública única, cuenta con un título competencial diferente (básico, de condiciones básicas, compartido, exclusivo), que además, ha de ejercerse con *distintos niveles de intensidad*, en función de los títulos competenciales concurrentes de otras entidades territoriales. Esto es precisamente lo que ocurre en la reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LDV). El Estado, aunque carece de una competencia expresa e inmediata sobre vivienda, de hecho ha aprobado una ley general de vivienda, apoyada sobre títulos competenciales transversales o concurrentes. La diversidad de títulos competenciales estatales (tanto por la materia a la que se refieren como por la intensidad regulatoria que permiten) ha dado lugar a *normas de muy diversa estructura, alcance y eficacia*. El objeto central de este estudio es, precisamente, poner de manifiesto que la falta de un título competencial principal para la regulación de una materia (en nuestro caso, la vivienda) no impide por sí una regulación tendencialmente completa o general de la materia. Pero sí exige múltiples grados de *intensidad* regulatoria; y que cada norma presente una *eficacia* peculiar y diferenciada (a la medida del título competencial sobre el que descansa). Tal y como muestra la LDV, la falta de un título competencial principal sobre una materia naturalmente da lugar a leyes de estructura normativa muy compleja. Tan compleja que, a la postre, no resulte conveniente la intervención legislativa del Estado; y que resulte más recomendable alguna forma alternativa de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas.

2. Por principio, la vivienda es una materia competencial eminentemente *autonómica*. No es una materia atribuida al Estado por el art. 149.1 CE y, en cambio, sí está atribuida expresamente y en exclusiva a las diversas comunidades autónomas por sus respectivos estatutos de autonomía². Así lo recuerda expresamente la DF 7^a 4 b) de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LDV). En consecuencia, y como punto de partida, una comunidad autónoma puede aprobar cualquier norma que tenga por objeto favorecer el acceso a la vivienda³, si bien esta competencia exclusiva autonómica *tiene por límite las competencias estatales*, de dos formas: la actuación autonómica sobre vivienda no puede impedir el pleno despliegue de las competencias estatales en otras materias⁴; y además el Estado dispone de

² Por ejemplo: art. 26.1.4 del Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; art. 137 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; art. 56.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; art. 70.1.6 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

³ Un catálogo completo de las leyes autonómicas de vivienda, en Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, “Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm.59 (2022), pp. 35-64 (p. 41).

⁴ SSTC 93/2015, FJ 18; 16/2018, FJ 13; 32/2018, FJ 5; 43/2018, FJ 4; 80/2018, FJ 3; 97/2018, FJ 5; 106/2018, FJ 2 c).

algunos títulos competenciales con los que desarrollar políticas propias de vivienda, que condicionan a las políticas autonómicas sobre vivienda.

3. En primer lugar, la intervención autonómica sobre vivienda *no puede impedir el legítimo ejercicio de competencias estatales*. Por ejemplo, cualquier comunidad autónoma puede tipificar e imponer sanciones por la tenencia de viviendas vacías, aunque esas posibles infracciones deben respetar el régimen general de las sanciones administrativas (STC 152/1988, FJ 14). También, una comunidad autónoma puede crear un registro (administrativo) de viviendas vacías (STC 16/2019, FJ 9), aunque esa competencia debe respetar el régimen jurídico general de los registros administrativos (amparado en el art. 149.1.18 CE). Igualmente, una comunidad autónoma puede regular medidas de intermediación en el mercado del alquiler, o sobre el aseguramiento de rentas (STC 93/2015, FJ 13), siempre que ello no contradiga la regulación estatal sobre los contratos de alquiler (al amparo del art. 149.1.8 CE: *infra* § 40) o sobre las acciones procesales para la tutela de los derechos de los arrendadores (*ex* art. 149.1.6 CE). En cambio, no actúa como límite al ejercicio de las competencias autonómicas la competencia estatal *ex* art. 149.1.1 CE para fijar las condiciones básicas de igualdad en el disfrute de derechos constitucionales (como el de vivienda, según se matizará más adelante: *infra* § 39), porque esa competencia estatal no acota ningún ámbito de regulación reservado al Estado, sino que simplemente autoriza al Estado para limitar, mitigar o acotar las desigualdades en derechos constitucionales que naturalmente pueden resultar de la diversidad de leyes autonómicas reguladoras de la vivienda (STC 16/2018, FJ 8).

4. La incontestable competencia exclusiva autonómica sobre vivienda no impide que el Estado, a través de diversos títulos competenciales, desarrolle también una actividad que *favorezca directamente* el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada (principio rector de la política social y económica del conjunto del Estado, conforme al art. 47 CE), si bien esta actuación estatal ha de encontrar cobertura en algún título competencial específico del Estado, de los enunciados en el art. 149.1 CE. Proyectando sobre la vivienda lo ya dicho por la jurisprudencia constitucional en torno al urbanismo (que también es una competencia exclusiva de todas las comunidades autónomas)⁵, si bien la vivienda es una materia de competencia exclusiva de las comunidades autónomas, el Estado puede “incidir” sobre la vivienda⁶ siempre y cuando se cumplan dos requisitos: que la “incidencia” se base en otros títulos competenciales estatales, concurrentes con el autonómico de “vivienda”; y que la “incidencia” estatal no sea desproporcionada (esto es, que no sacrifique la competencia autonómica sobre vivienda más que en lo imprescindible). En suma, en el ejercicio de sus competencias concurrentes, el Estado ha de *evitar no solo el*

⁵ SSTC 61/1997, FJ 5; 164/2001, FJ 4; 148/2012; 141/2014; 143/2017. Los criterios expresados en las citadas sentencias, que son las más relevantes, se repiten en otros procesos menos importantes: SSTC 170/2012, FJ 8; 233/2012, FJ 4; 94/2013, FJ 4; 5/2016, FJ 4.

⁶ Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, “Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda”, cit., p. 47; Berta BASTÚS RUÍZ, *Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda*. Atelier, Barcelona, 2023.

vaciamiento de las competencias autonómicas de vivienda⁷, sino también cualquier *sacrificio desproporcionado* de dichas competencias autonómicas⁸.

5. Aunque la competencia autonómica sobre vivienda tenga límites derivados de las competencias estatales, y aunque el Estado pueda legítimamente condicionar u orientar las políticas autonómicas de vivienda, la competencia autonómica sobre vivienda es indiscutiblemente exclusiva, *no de desarrollo de bases* estatales. Por eso, aunque es posible que el Estado incida sobre la vivienda a partir de otros títulos competenciales, esa incidencia no puede ser de tal extensión e intensidad que *de facto* convierta la competencia autonómica sobre vivienda en una competencia compartida con el Estado, de desarrollo de unas hipotéticas bases estatales. Así, por ejemplo, si bien para la aplicación de las medidas limitativas de las rentas de alquiler previstas por en la DF 1ª LDV para las “zonas de mercado residencial tensionado” (ZMRT) cada comunidad autónoma puede dictar normas propias (sobre la declaración de ZMRT o sobre el “índice de referencia” de los alquileres), tales normas no son propiamente un desarrollo de la LDV, sino expresión de la competencia autonómica *exclusiva* sobre vivienda, que concurre con las competencias básicas o plenas del Estado para la regulación de los contratos de alquiler (*infra* § 64). Esto explica, entre otras cosas, que de acuerdo con el art. 3 k) LDV las leyes autonómicas pueden no limitarse a complementar o detallar la regulación estatal sobre las ZMRT, sino que también pueden introducir *adaptaciones o modulaciones* sobre el procedimiento y requisitos para la declaración de una ZMRT⁹.

6. El alcance de las distintas competencias mediante las que el Estado puede *incidir* sobre las políticas autonómicas de vivienda se ha ido perfilando de forma asistemática por el *Tribunal Constitucional*. En un primer momento, esta jurisprudencia constitucional se ha enunciado respecto de normas o actos estatales referidos a la financiación de las viviendas de protección pública, mediante los *planes estatales de vivienda*. Esta jurisprudencia, enunciada inicialmente en la STC 152/1988, reconoce al Estado una competencia acotada para aquella actividad subvencional, apoyada en el art. 149.1.13 CE (“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”). Un segundo grupo de sentencias constitucionales se ha dictado en relación con leyes de suelo del Estado que contenían algunas *normas urbanísticas* dirigidas a facilitar la construcción de vivienda protegida; de nuevo estas normas estatales se han apoyado en la competencia estatal *ex* art. 149.1.13 CE. Finalmente, en la última década la jurisprudencia constitucional sobre vivienda se ha enunciado

⁷ En general: Carles VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989.

⁸ La aplicación del principio de proporcionalidad al funcionamiento del sistema competencial, en: Francisco VELASCO CABALLERO, “La ponderación y el sistema competencial”, en Luis ORTEGA ÁLVAREZ y Susana DE LA SIERRA (Coord.), *Ponderación y Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2009, pp. 135-158 (p.156).

⁹ Andrei QUINTIÁ, “Más allá del art. 47 CE: Derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 6 (2022), pp. 1156-157 (p. 142).

en relación con *leyes autonómicas específicas sobre vivienda*, trascendentes respecto del tradicional enfoque subvencional de los planes de vivienda¹⁰. Estas leyes autonómicas se ocupaban también de los desahucios de personas vulnerables, del deber de los propietarios de mantener ocupadas las viviendas, de las expropiaciones de uso de la vivienda, de las rentas máximas por el alquiler de vivienda, de la vivienda de servicio público o de los deberes de información de los propietarios de inmuebles residenciales. Al enjuiciar estas leyes autonómicas, el Tribunal Constitucional ha considerado que algunas normas *excedían de la competencia autonómica*: bien porque ocupaban espacios competenciales estatales (incluso aunque el Estado aún no hubiera legislado al respecto), bien porque contradecían previas leyes estatales dictadas al amparo de diversos títulos competenciales concurrentes con la competencia autonómica sobre vivienda. Esta jurisprudencia se ha apoyado, en especial, en la competencia estatal *ex art. 149.1.13 CE*, pero también de forma creciente, en otras competencias estatales, como la exclusiva de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), en relación con la ejecución de desahucios, o como la competencia estatal sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE), en relación con las rentas de los alquileres de vivienda y de las garantías de los adquirentes de vivienda. Las diversas capas de toda esta doctrina constitucional *no son por completo coherentes*, lo que provoca dudas sobre la legitimidad constitucional de diversos preceptos de la LDV, tal y como se irá analizando a través de este estudio.

7. Con frecuencia, las inseguridades competenciales en torno a numerosos preceptos de la LDV se han intentado paliar mediante numerosas *remisiones* de la propia LDV a las leyes autonómicas, estableciendo normas sólo de mínimos o principales, o aceptando la aplicación preferente de las normas autonómicas. De esta manera, y por razones competenciales, los preceptos de la LDV presentan una *textura normativa bien diversa*, en paralelo a la mayor o menor fortaleza de los títulos competenciales del Estado en cada ámbito de regulación. Estos diversos tipos normativos se analizan en la segunda parte de este estudio (*infra* §§ 47-69).

¹⁰ Se incluyen en este grupo: STC 93/2015, sobre el Decreto-ley andaluz 6/2013, de 9 de abril; STC 32/2018, sobre la Ley andaluza 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; STC 43/2018, sobre la Ley canaria 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; STC 80/2018, sobre la Ley valenciana 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda; STC 16/2018, sobre la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda; STC 97/2018, sobre la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda; STC 102/2018, sobre la Ley murciana 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley de vivienda y el estatuto de los consumidores y usuarios; STC 106/2018, sobre la Ley extremeña 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda; STC 8/2019, sobre la Ley catalana 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial; STC 5/2019, sobre el Decreto-ley aragonés 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; STC 16/2021, sobre los Decretos-leyes catalanes 17/2019, 1/2020 y su acuerdo de convalidación; STC 21/2019, sobre la Ley aragonesa 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda; y STC 37/2022, sobre la Ley del catalana 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016.

8. La compleja legitimación competencial que afecta al conjunto de la LDV se expresa, de forma ejemplar, en la reiterada alusión de la ley a que sus diversas normas se dictan “*sin perjuicio*” de la legislación autonómica sobre vivienda o urbanismo. Con carácter general, la DF 7ª. 4 LDV declara que “[l]o dispuesto en esta ley se aplicará sin perjuicio de [las competencias autonómicas]”. El significado de esta locución no es claro, pese a su muy corriente uso en todo tipo de leyes. En la STC 206/2001, en relación con la legislación básica estatal sobre cámaras de comercio, dijo el Tribunal que la cláusula “sin perjuicio”, presente en muchos títulos competenciales autonómicos y también en algunos estatales, no define espacios competenciales concretos, sino que simplemente ordena que las competencias que se conectan mediante esa cláusula “sin perjuicio” se interpreten de una forma compatible, acomodando recíprocamente sus contornos (FJ 5). Sin embargo, nada permite afirmar que este sea el único significado jurídico de esa cláusula normativa. Por lo que se refiere específicamente a la LDV, se comprueba que el significado jurídico de esta locución no es uniforme:

a) A veces, la cláusula “sin perjuicio” significa que la *regulación estatal fija mínimos* superables por la legislación autonómica. Así, por ejemplo, el art. 31.1 LDV establece la información mínima que pueden exigir las personas interesadas en la compra o arrendamiento de una vivienda. Esta información obligatoria se entiende “sin perjuicio (...) de la normativa autonómica de aplicación y con carácter mínimo”. En este sentido, la norma estatal es vinculante, pero *desplazable por reglas autonómicas más exigentes*. Obviamente, este tipo de regulación solo es operativa cuando se regula mediante estándares tendencialmente cuantitativos, pues para otro tipo de reglas resulta difícil determinar la relación de menos a más.

b) Otras veces, la cláusula “sin perjuicio” significa que la norma estatal es *plenamente desplazable* por una norma autonómica. Así ocurre, por ejemplo, en el art. 28.1 LDV, que establece reglas sobre los parques públicos de vivienda “sin perjuicio de los criterios específicos [autonómicos]”.

2. COMPETENCIAS ESTATALES PARA INCIDIR SOBRE LA VIVIENDA

9. Dado que este estudio se refiere directamente a una ley estatal, la reciente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LDV), el centro de atención va a ser, precisamente, el *catálogo de competencias* que permiten al Estado incidir sobre la vivienda.

10. La *Disposición Final 7ª LDV* enuncia los diversos títulos competenciales sobre los que, a juicio de las Cortes, descansa la LDV. El listado de títulos competenciales que ahí se expresa no coincide plenamente con el enunciado en el apartado II del preámbulo de la ley, que incluye materias competenciales estatales, como la legislación mercantil (art. 149.1.6), las bases del crédito y de la banca (art. 149.1.11 CE) o la protección básica del medio ambiente (art. 149.1.23 CE) que luego no se mencionan en la DF 7ª LDV, pese a que alguno de dichos títulos competenciales

guarda conexión directa con concretos preceptos sustantivos de la LDV. Con todo, esta incoherencia parcial entre el preámbulo y la DF 7ª LDV no es en sí un problema constitucional. Pues es reiterada la jurisprudencia constitucional según la cual la errónea identificación de un título competencial por parte de la ley no hace por sí inconstitucional su contenido, siempre que haya otro título competencial (identificable de oficio por el Tribunal Constitucional) que ampare la regulación en cuestión.

11. Con carácter general, la DF 7ª.1 LDV ampara el conjunto de la ley en las competencias estatales para la “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1 CE) y para establecer las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13 CE). De esa cobertura competencial general se exceptúan algunos concretos preceptos de la ley, que se amparan en títulos competenciales más específicos: legislación civil (art. 149.1.8 CE); legislación procesal (art. 149.1.6 CE); y hacienda general (art. 149.1.14 CE). Aunque la DF 7ª LDV no menciona expresamente más competencias estatales, hay que entender que algunas normas de la ley descansan sobre otros títulos competenciales estatales. Así, por ejemplo, la regulación de los créditos hipotecarios para la adquisición de vivienda se puede considerar más directamente amparada por la competencia estatal sobre las bases del crédito y la banca (art. 149.1.11 CE). Y varias normas sobre las relaciones interadministrativas, así como sobre las actuaciones y los procedimientos administrativos en relación con la vivienda, pueden encontrar mejor acomodo en la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas o sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) (*infra* § 64).

12. Según expresa la propia DF 7ª LDV, el Estado carece de una competencia específica sobre vivienda. Tan sólo puede “incidir” sobre la vivienda de forma indirecta, mediante otros títulos competenciales más o menos relacionados con la morada. Para los efectos analíticos que siguen, se pueden distinguir ahora dos grandes grupos de títulos competenciales estatales. Están, de un lado, aquellos títulos competenciales que definen un *ámbito preciso y tendencialmente pleno* para la regulación estatal. Ahí la incidencia estatal sobre la vivienda puede ser intensa. Y están, de otro lado, los títulos estatales *incompletos, parciales o de carácter principal o básico*, que permiten al Estado una incidencia muy limitada sobre las competencias autonómicas exclusivas sobre vivienda y urbanismo. Esta distinción resulta relevante porque permite explicar las *diferentes texturas normativas* presentes en la LDV (*infra* §§ 47-69). Como se verá más adelante, en la LDV hay normas que regulan de forma precisa, imperativa, detallada y acabada determinadas cuestiones (como el desahucio de moradores de vivienda sin título: DT 3ª y DF 5ª LDV). Estas normas se apoyan en competencias estatales muy definidas y plenas. Y hay otras normas que contienen continuas remisiones a la legislación de vivienda y urbanismo (autonómica), que disponen la aplicación supletoria de las propias normas estatales, o que se limitan a “orientar” las políticas de vivienda de las comunidades autónomas y los municipios. Estas normas se apoyan en competencias estatales básicas o de “condiciones básicas” que concurren con las competencias autonómicas sobre vivienda y urbanismo.

13. Aunque este estudio se refiere al conjunto de la LDV, de entrada hay que subrayar que una parte importante de la ley no presenta *ninguna duda o complejidad competencial*. En la misma medida, esa parte de la LDV recaba poca atención en este estudio, que en cambio se va a centrar en las normas que ofrecen mayores dificultades competenciales. En efecto, ninguna duda cabe de que la regulación procesal del desahucio y lanzamiento de moradores de viviendas (DT 3ª y DF 5ª LDV) es “legislación procesal” del art. 149.1.6 CE. Tampoco cabe duda alguna de que los recargos sobre viviendas vacías, en la liquidación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (DF 3ª LDV), responde a la competencia exclusiva del Estado sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE)¹¹, si bien con anterioridad a la LDV el art. 72.4 de la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo) remitía a la “normativa sectorial de vivienda, autonómica o estatal”¹², siendo así que ahora es la LDV quien directamente regula el concepto de “inmueble desocupado con carácter permanente”, aparentemente sin dejar espacio normativo propio para las leyes autonómicas de vivienda. La competencia exclusiva estatal *ex* art. 149.1.14 CE también rige para los incentivos fiscales al alquiler de vivienda en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (DF 2ª LDV).

14. Como ya se ha dicho antes, la DF 7ª 1 LDV identifica expresamente los títulos competenciales de las distintas partes de la ley. Seguidamente se van a analizar aquellas competencias estatales que, siendo centrales para la regulación legal, ofrecen algunas dudas sobre su alcance real.

2.1. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica

15. La DF 7ª.1 LDV identifica al art. 149.1.13 CE (“bases y coordinación de la planificación general de la economía”) como uno de los dos títulos competenciales (junto al art. 149.1.1 CE) sobre los que descansa el conjunto de la ley. Hasta hoy, desde la STC 152/1988, FJ 2, este ha sido el título competencial en el que el Estado ha apoyado su política de vivienda, lo que es congruente con el enfoque claramente *economicista* de la política estatal de vivienda¹³. Muy tempranamente, y en relación con los planes de vivienda del Estado, el Tribunal Constitucional declaró que, aun siendo la vivienda una materia indiscutiblemente autonómica, también presenta una

¹¹ Antes de la aprobación de la LDV: Germán ORÓN MORATAL, “Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 9 (2016), pp. 175-2000 (p. 185).

¹² Diego MARÍN-BARNUEVO FABO, “Ingresos locales”, en Francisco VELASCO CABALLERO, *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2021, pp. 356-387 (p. 371 § 60).

¹³ Crítico: Andrei QUINTIÁ, “Más allá del art. 47 CE: Derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables”, *cit.*, pp. 129 y 137.

dimensión económica que activa la competencia estatal sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13 CE). Consideró el Tribunal Constitucional en aquella ocasión que la *vivienda de protección pública* es un subsector económico de gran relevancia, razón por la cual es susceptible de alguna forma de intervención estatal, al amparo del art. 149.1.13 CE. Esta jurisprudencia explica que, desde entonces, el Estado haya aprobado sucesivos planes de vivienda. En ellos se identifican las modalidades de vivienda protegida para cuyo efectivo despliegue las comunidades autónomas (e indirectamente los municipios) pueden contar con financiación estatal. A esta regulación financiera los planes estatales de vivienda normalmente añaden normas reguladoras de la propiedad (de la vivienda privada protegida) difícilmente reconducibles a la competencia estatal *ex art.* 149.1.13 CE¹⁴.

16. El señalamiento del art. 149.1.13 CE como título competencial general de la LDV resulta problemática, por la interacción de dos factores: porque la extensa regulación de la LDV va hoy mucho más allá de la tradicional actuación subvencional o de fomento propia de los planes de vivienda estatales; y porque la jurisprudencia constitucional tradicionalmente ha expresado una *comprensión estricta* de esta competencia estatal, por el notorio riesgo que presenta para el vaciamiento de las competencias autonómicas¹⁵.

17. Es hoy un lugar común en la doctrina que la *necesidad de estimular la economía* en general —y la constructiva o rehabilitadora de viviendas en particular— no puede hacerse a costa de las competencias autonómicas sobre urbanismo y vivienda, sino precisamente a través del sistema constitucional de distribución territorial del poder¹⁶. Esta doctrina embrida la *vis* expansiva del art. 149.1.13 CE. En este sentido, ya en una materia tan próxima a la vivienda como es el urbanismo y la edificación, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional la regulación estatal de la inspección de edificios para asegurar el cumplimiento del deber de conservación, por no encontrar cobertura en el art. 149.1.13 CE (STC 5/2016, FJ 4). En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha negado que la competencia estatal *ex art.* 149.1.13 CE permita al Estado intervenir en el medio urbano consolidado (STC 143/2017, FJ 2.B.b). En consecuencia, si bien la jurisprudencia constitucional desde la STC 152/1988 acepta expresa y abiertamente que los planes estatales de vivienda tienen amparo en el art. 149.1.13 CE (siempre que no contengan regulaciones de detalle, permitan algunas modulaciones autonómicas y territorialicen la gestión de las ayudas financieras a los promotores de vivienda) es dudoso que esa misma competencia estatal pueda dar cobertura a otras normas —*distintas de las subvencionales*—

¹⁴ Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, “Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda”, cit., p. 39.

¹⁵ SSTC 29/1986, FJ 4; 61/1997, FJ 4; 21/1999, FJ 5; 164/2001, FJ 9; 34/2013, FJ 4; 140/2014, FJ 5. Javier GUILLÉN CARAMÉS, “Comentario al art. 149.1.13 CE”, en Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO, y María Emilia CASAS BAAMONDE, *Comentarios a la Constitución Española*. Tomo II, BOE y Fundación Wolters Kluwer, Las Rozas, 2018, pp. 1331-1340 (p. 1332).

¹⁶ Judith GIFREU y FONT, “Un cambio de rumbo en las políticas de suelo y urbanísticas: la mudanza del urbanismo expansivo y el redescubrimiento de la ciudad consolidada”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 33 (2013), pp. 30-55 (p. 35).

contenidas en la LDV¹⁷. Hay que recordar que la competencia estatal sobre bases y coordinación de la economía tiene como finalidad característica garantizar la *unidad de mercado*¹⁸, y parece claro que buena parte de las normas de la LDV no persiguen ese objetivo económico (tal es el caso de las normas dirigidas a garantizar residencia digna a personas vulnerables). Estas normas difícilmente afectan a la unidad de mercado (STC 80/2018, FJ 3) y por tanto, difícilmente se pueden encuadrar en la competencia estatal *ex art.* 149.1.13.

18. Ello no obstante, hay que reconocer que la mencionada interpretación estricta o incluso restrictiva del art. 149.1.13 CE es hoy *oscilante*¹⁹. De forma algo imprecisa, la jurisprudencia constitucional acepta que los mandatos legales (estatales) de reservar suelo en los planes urbanísticos para vivienda de protección pública tienen amparo en el art. 149.1.13 CE²⁰. También, el Tribunal Constitucional ha considerado que la regulación de los fines del patrimonio municipal de suelo contenida en los actuales arts. 51 y 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRU) tiene cobertura en la competencia estatal enunciada en el art. 149.1.13 CE (STC 17/2016, FJ 2).

19. En todo caso, y más allá de las imprecisiones jurisprudenciales en torno al art. 149.1.13 CE, resulta claro que la notoria orientación del art. 149.1.13 CE hacia la actividad económica *de los particulares* sólo permite al Estado actuaciones de fomento o incentivadoras del *mercado privado* (protegido) de vivienda. No ampara actuaciones promotoras o gestoras directas del propio Estado²¹. Esta advertencia es relevante si tenemos en cuenta que la LDV ya no sólo contempla la vivienda de protección pública, sino también los *parques públicos de vivienda* (art. 27 LDV), que notoriamente caen fuera de la competencia estatal *ex art.* 149.1.13 CE.

20. Vistas las limitaciones de la competencia estatal *ex art.* 149.1.13 CE para financiar iniciativas de *vivienda pública* en sentido estricto (esto es, de vivienda de titularidad pública, distinta de la vivienda privada con protección o subvención pública)

¹⁷ Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, “Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda”, cit., p. 55.

¹⁸ Javier GUILLÉN CARAMÉS, “Comentario al art. 149.1.13 CE”, cit., p. 1331.

¹⁹ Críticos con la comprensión extensiva del art. 149.1.13 CE: María Antonia ARIAS MARTINEZ, “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*, núm. 11 (2019), pp. 106-121 (p. 112); Juli PONCE SOLÉ, “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 Autonòmics i Federals*, núm. 8 (2008), pp. 145-195 (p. 162).

²⁰ STC 141/2014, frente a una previa comprensión más restrictiva, expresada en las SSTC 61/1997, FJ 24 d) y 164/2001, FJ 9.

²¹ Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, *Administración pública y vivienda*, Revista de Derecho Urbanístico, Madrid, 2000, p. 323; Juli PONCE SOLÉ, “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”, cit., p. 167.

puede cobrar aquí sentido el “poder de gasto” o competencia subvencional general de Estado, perfilada en la STC 13/1992, FJ 7. De acuerdo con esta jurisprudencia constitucional, la soberanía financiera del Estado le permite subvencionar cualesquiera actuaciones de particulares o de otras Administraciones públicas, incluso en materias por completo ajenas a los títulos competenciales estatales. Ocurre, sin embargo, que el Estado sólo puede *condicionar o determinar* el destino concreto de esas subvenciones al amparo de un título competencial material o sustantivo, incluso uno que sea meramente básico. En otras palabras: la soberanía financiera del Estado le permite subvencionar o transferir recursos estatales para fines ajenos a sus competencias, pero el destino de esos recursos sólo podrá fijarlo el Estado en la misma medida en que sea competente sobre la materia en cuestión. Traslada esta doctrina al ámbito de la vivienda, esto significa que el Estado puede financiar con recursos propios la formación de *parques públicos de vivienda*. Pero, dado que el Estado no es directamente competente sobre la materia de vivienda, el ejercicio de su competencia financiera general no le permite por sí imponer a las comunidades autónomas (y en su caso, a los ayuntamientos) condiciones o prioridades para la creación de vivienda pública. Esto sólo será posible en la medida en que, junto a su potestad financiera general, el Estado cuente también con un título competencial específico y suficiente (dentro de los enunciados en el art. 149.1 CE) que ampare la fijación de condiciones, tipologías o prioridades de vivienda pública. Si, como ya se ha dicho, para la vivienda pública ese título competencial difícilmente puede ser el del art. 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), la cobertura competencial estatal para dirigir o condicionar la vivienda pública autonómica y local podría encontrarse, en hipótesis, en el art. 149.1.1 CE (en relación con el art. 47 CE). Esto es, en la competencia del Estado para fijar 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”. La posibilidad de que el Estado subvencione la vivienda al amparo de varios títulos competenciales, y no sólo a través de la competencia económica estatal *ex art.* 149.1.13 CE, libera al Estado de los notorios límites específicos de esa competencia, que tradicionalmente ha sido interpretada de forma estricta o restrictiva por el Tribunal Constitucional. Puede así el Estado liberarse de la perspectiva evidentemente económica y edificatoria (construcción privada de vivienda subvencionada) que es propia de la competencia estatal *ex art.* 149.1.13 CE. Pero en el ejercicio de su soberanía financiera, el Estado sólo podrá *dirigir o condicionar* la formación de parques públicos de vivienda autonómicos o locales en la medida en que cuente con otro *título competencial suficiente*. Como en seguida se explica, el art. 149.1.1 CE presenta importantes limitaciones para ser ese otro título competencial.

21. Más allá de la posible actividad promocional del Estado, el art. 149.1.13 CE también da cobertura a diversos *deberes*, de muy diverso alcance, impuestos por la LDV. Por ejemplo, la obligación de que los arrendadores informen a los arrendatarios y a la Administración sobre el precio de los alquileres (art. 31 LDV) se ampara en este título competencial. La jurisprudencia constitucional ha admitido este encuadre competencial de los mencionados deberes (STC 16/2019, FJ 7).

2.2. Competencia de igualación básica en el disfrute de derechos constitucionales

22. Según la DF 7ª 1 LDV, el art. 149.1.1 CE ampara de forma general —junto al art. 149.1.13 CE— el conjunto de la LDV. La notable expansión reguladora del Estado, respecto de los tradicionales planes estatales de vivienda, ha hecho necesaria la búsqueda de anclajes competenciales más allá de la tradicional competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que hasta hoy era suficiente para una intervención del Estado sólo dirigida a la promoción financiera del mercado privado de vivienda (vivienda de protección pública).

23. Como veremos más adelante, cuando la LDV regula los derechos de los arrendatarios o adquirentes de vivienda, el título competencial central es el de “legislación civil” (art. 149.1.8 CE) (*infra* § 64). Pero este no cubre otros muchos preceptos de la LDV referidos a la creación de parques públicos de vivienda o a la gestión pública de vivienda (social o dotacional). Y ya hemos visto antes que tampoco el art. 149.1.13 CE es una base competencial sólida para la regulación de la producción o gestión pública de vivienda. Así es como se explica que la DF 7ª.1 LDV identifique genéricamente al art. 149.1.1 CE como sustento competencial de todos aquellos preceptos que no cuentan con un título competencial más específico²². Sentada esta premisa, el análisis siguiente se dirige a precisar si, y en qué medida, el art. 149.1.1 CE puede cumplir la función legitimadora que le asigna la DF 7ª.1 LDV.

24. Conforme al art. 149.1.1 CE, el Estado es competente para “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”. Tradicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha sido muy prudente en la comprensión de esta competencia, por el riesgo evidente de vaciamiento de las competencias autonómicas (STC 18/2017, FJ 4)²³. Esta prudencia se concretó, inicialmente, en el *listado de derechos constitucionales* susceptibles de ser igualados por el Estado y en el alcance mismo de la igualación. Tal cautela se expresa, precisamente en el ámbito de la vivienda, en la STC 152/1988, FJ 2, donde el Tribunal Constitucional excluyó, sin apenas fundamentación, que los planes estatales de vivienda, por mucho que estuvieran dirigidos a la realización efectiva del derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), pudieran ampararse en la competencia estatal de condiciones básicas del art. 149.1.1. CE.

²² Crítico con la expansión competencial del Estado *ex* art. 149.1.1 CE: Juli PONCE SOLÉ, “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”, cit., p.177.

²³ Juan PEMÁN GAVÍN, “Comentario al art. 149.1.1 CE”, en Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO, y María Emilia CASAS BAAMONDE, *Comentarios a la Constitución Española*. Tomo II, BOE y Fundación Wolters Kluwer, Las Rozas, 2018, pp. 1212-1224 (p. 1220).

25. Pero la LDV ya no responde a la tradicional jurisprudencia constitucional en torno al art. 149.1.1 CE. El art. 1 LDV expresamente identifica, como objeto mismo de la ley, la regulación de dos derechos, ambos constitucionales: el de propiedad (art. 33.1 CE) y el de acceso a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE). En principio, según el criterio de la LDV, ambos derechos pueden activar la competencia estatal para establecer “condiciones básicas” que garanticen la igualdad en el disfrute de estos derechos (art. 149.1.1 CE). Sin embargo, el distinto significado y reconocimiento constitucional de esos dos derechos explica también el distinto margen de regulación que, para cada uno de ellos, le corresponde al Estado.

26. En cuanto a los *derechos constitucionales susceptibles de igualación básica* por el Estado, desde el principio está claro que los derechos fundamentales en sentido estricto, los enunciados en la sección 1ª del capítulo 2º del Título I de la Constitución (arts. 14 a 29), pueden ser objeto de regulación igualadora estatal. Esta competencia estatal es incuestionable, toda vez que el desarrollo de esos mismos derechos fundamentales está sometidos a reserva de ley orgánica (art. 81 CE CE), tipo o forma de ley que sólo puede aprobar el Estado. Y aunque es cierto que no toda regulación igualadora de un derecho fundamental es “desarrollo” legislativo de ese derecho, lo cierto es que la conexión entre el art. 149.1.1 CE y el art. 81 CE han hecho incuestionable la competencia legislativa estatal en relación con estos derechos fundamentales. Más dudas iniciales había en torno a los derechos constitucionales contenidos en la sección 2ª del capítulo 2º del Título I CE (arts. 30 a 38 CE). Aquí se encuentran, entre otros, el derecho de propiedad (art. 33.1 CE), el derecho al trabajo (art. 35 CE) y el derecho de libre empresa (art. 38 CE). Tal y como es normal en otras constituciones europeas contemporáneas, estos derechos también son materialmente fundamentales, por mucho que no estén directamente protegidos por medio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53.2 CE). Esto explica que ya en la STC 61/1997, sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, el Tribunal Constitucional considerara que el Estado puede dictar normas que iguallen el disfrute del derecho de propiedad (urbana) en toda España, definiendo al efecto varias clases de suelo y los correspondientes estatutos básicos de la propiedad urbana: suelo urbano, suelo urbanizable, suelo no urbanizable (FJ 15 a).

2.2.1. *Derecho de propiedad inmobiliaria*

27. En principio, una ley estatal de vivienda podría ampararse en la competencia estatal para garantizar la igualación básica del *derecho de propiedad* sobre inmuebles residenciales (art. 149.1.1, en relación con el art. 33.1 CE). Según esto, determinadas medidas para promover el acceso a la vivienda (aquellas que impusieran deberes patrimoniales a los dueños de inmuebles) serían reconducibles a la competencia estatal para fijar condiciones básicas para la igualación del derecho de propiedad residencial en toda España (art. 149.1.1 CE). Ello no obstante, no está claro que la LDV establezca deberes patrimoniales sobre los inmuebles destinados a vivienda. Desde luego, no se prevé en la LDV la expropiación de uso de las vivien-

das vacías (para destinarlas a arrendamientos accesibles). Se puede considerar que la posible fijación de *rentas máximas de alquiler* afecta al derecho de propiedad (limita las facultades de disposición económica de su titular)²⁴, lo que permitiría reconducir la regulación de los alquileres en zonas de mercados residenciales tensionados (DF 6ª LDV) a la competencia estatal *ex art.* 149.1.1 CE (en relación con el derecho de propiedad del art. 33.1 CE). Ello no obstante, la DF 7ª LDV, donde se enuncian los títulos competenciales estatales, adscribe los arts. 10 y 11 LDV, donde se regulan expresamente las facultades, deberes y cargas de la propiedad de la vivienda, a la competencia estatal *ex art.* 149.1.8 CE (legislación civil) y no a la competencia enunciada por el art. 149.1.1 CE. Parece que las Cortes han optado por ampararse en un título competencial seguro (pues fue el considerado principalmente en la STC 37/2022, sobre la Ley catalana 11/2020) y tendencialmente amplio (pues no es sólo de “condiciones básicas”, como el del art. 149.1.1 CE), si bien la regulación concreta de la LDV es tendencialmente deferente con las competencias autonómicas sobre vivienda. Según lo dicho, la regulación de las rentas del alquiler, si bien se ampara en un título competencial pleno del Estado (art. 149.1.8 CE), podría también encuadrarse en la competencia de igualdad básica del derecho de propiedad en toda España (art. 149.1.1 CE). Como es sabido, la identificación expresa de los títulos competenciales que normalmente contienen las leyes no vincula al Tribunal Constitucional. Y por eso sería posible que el Tribunal Constitucional encuadrara la regulación de las rentas máximas de alquiler en el art. 149.1.1 CE.

28. Aunque ya se ha dicho que la DF 7ª.1 LDV identifica los títulos competenciales del Estado de forma imprecisa, hay que entender que el art. 149.1.1 CE, puesto en relación con el art. 33.1 CE (derecho de propiedad), ampara las normas directamente relacionadas con la *ordenación urbana*. Es el caso, por ejemplo, de la DF 4ª LDV, que modifica el art. 20.1 b) TRLSRU para imponer a la planificación urbanística municipal nuevas *reservas de suelo* para vivienda de protección pública. Hasta hoy, la jurisprudencia constitucional ha encontrado un doble fundamento competencial estatal para estas reservas de suelo en favor de la vivienda de protección pública: el del art. 149.1.1 CE (en relación con el art. 33.1 CE) y el del art. 149.1.13 CE (bases y coordinación de la actividad económica)²⁵. La referencia a la competencia estatal de igualdad patrimonial (art. 149.1.1 CE, en relación con el art. 33.1 CE) resulta poco precisa, porque en puridad las reservas de suelo para viviendas de protección pública son mandatos a la planificación urbanística, no definen por sí las facultades patrimoniales. Son los planes urbanísticos quienes deberán integrar las reservas legales de suelo (por ejemplo, la reserva del 40 por 100 del suelo rural transformable con destino residencial, conforme a la DF 4ª LDV) en el conjunto del plan, equilibrando con otros aprovechamientos lucrativos el menor rendimiento económico del uso residencial protegido. De esta manera, bajo unas mismas reservas

²⁴ Fernando GARCÍA RUBIO, “La limitación de precios privados por actividad administrativa. El caso de los precios de los alquileres de vivienda mediante decreto-ley”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 59 (2022), pp. 164-233 (pp. 169 y 178).

²⁵ SSTC 141/2014, FJ 8 A) b); 75/2018, FJ 6 A), 16/2019, FJ 8.

legales de suelo (para vivienda protegida) puede haber planes urbanísticos que garanticen un alto valor urbanístico a todos los propietarios de suelo (o a los propietarios de una concreta clase o categoría de suelo) y otros que no consigan ese equilibrio patrimonial. Esto muestra que no es directamente la reserva legal de suelo para vivienda protegida, sino el plan urbanístico, quien define las facultades edificatorias. Y por lo mismo, es cuestionable que las mencionadas reservas de suelo se puedan apoyar en la competencia del Estado para fijar las “condiciones básicas” que aseguren el igual disfrute de la propiedad en toda España (art. 149.1.1 CE, en relación con el art. 33.1 CE). Alternativamente, podría considerarse también que, dado el tenor literal de la DF 7^a 1. LDV, las reservas de suelo para viviendas de protección pública descansan sobre la competencia estatal *ex art.* 149.1.13 CE (bases y coordinación de la planificación económica). Sin embargo, el evidente *objetivo social* de las nuevas reservas (para fomentar el acceso a la vivienda) y no propiamente económico (para fomentar un sector importante de la economía española, cual es la construcción) dificultan esta interpretación.

29. La LDV contiene otras normas de claro significado *urbanístico* que aparentemente descansan sobre la competencia estatal *ex art.* 149.1.1 CE, en relación con el art. 33.1 CE. Conforme al acervo jurisprudencial del Tribunal Constitucional, habría que distinguir aquí entre aquellas normas de la LDV que fijan “condiciones básicas” genéricas o abstractas de la propiedad inmobiliaria y aquellas otras normas que se sirven de categorías, conceptos o *técnicas urbanísticas* específicas. Según la jurisprudencia constitucional, el Estado carece de competencia para regular la propiedad del suelo mediante conceptos o categorías urbanísticas concretas, que son más propias de la competencia urbanística autonómica²⁶. Conforme a este criterio, habría que distinguir entre aquellas normas de la LDV que *condicionan* el urbanismo autonómico (pero no lo regulan), y aquellas otras normas que propiamente *regulan técnicas* o instrumentos urbanísticos.

30. Así, por ejemplo, el art. 15.3 LDV impone a la legislación urbanística autonómica el equilibrio de usos en los entornos residenciales. En puridad, este mandato no difiere en sustancia del ya contenido en el actual art. 3.3 TRLSRU de 2015, y no regula ninguna concreta técnica urbanística. También el art. 15.1 b) LDV impone al planificador urbanístico la diversidad de viviendas y alojamientos adaptadas a las diferentes formas de convivencia. Son todas estas normas principales que no utilizan concretas técnicas urbanísticas y que, por tanto, *afectan* pero no invaden las competencias autonómicas exclusivas sobre urbanismo.

31. Otras veces, la LDV pretende igualar el disfrute del derecho de propiedad mediante *técnicas más propiamente urbanísticas*, pero que la propia LDV no configura o define. Se limita, simplemente, a aparejar determinados efectos (favorecedores de la vivienda) a otras normas urbanísticas de las leyes autonómicas. Así, por ejemplo, el art. 15.1 e) LDV obliga a los ayuntamientos con “zonas de mercado residencial tensionado” (ZMRT) ya declaradas a destinar *sine qua non* las cesiones obligatorias de

²⁶ STC 61/1997, FFJJ 17 c) y 28 e); STC 164/2001, FJ 3.

aprovechamiento urbanístico a vivienda dotacional o social. Aquí la LDV no está definiendo deberes o facultades urbanísticas de los propietarios de suelo (como las cesiones obligatorias de aprovechamiento urbanístico); tampoco está definiendo los usos dotacionales públicos del suelo (frente a los lucrativos). Simplemente está imponiendo que, sean cuales sean las cesiones obligatorias de aprovechamiento urbanístico en cada comunidad autónoma, cuando un municipio contenga ZMRT habrá de dedicar esas cesiones, necesariamente, a vivienda dotacional o social (sea cual sea el régimen del uso dotacional en cada ley urbanística autonómica).

32. Distinto es el caso del art. 15.1 a) 1 LDV, que autoriza a los ayuntamientos para que califiquen en sus planes la *vivienda dotacional pública* como un tipo de uso posible en cualquier suelo dotacional. En este caso se puede considerar que la LDV está configurando el régimen jurídico del uso dotacional público. También, el art. 17.3 LDV permite directamente que los planes urbanísticos municipales *augmenten la edificabilidad de edificios* (o un cambio de uso de estos) para la generación de vivienda asequible en régimen de alquiler temporal. De nuevo la LDV está regulando una categoría propiamente urbanística (la edificabilidad) para el fin promocional de la vivienda. En todos estos casos se puede considerar que el Estado no está sólo “incidiendo”, mediante la fijación de condiciones básicas de disfrute del derecho de propiedad, en la competencia urbanística autonómica. El Estado está, más bien, *regulando urbanísticamente las ciudades*, para cumplir los fines del art. 47 CE. Recuérdese, en este sentido, que el Tribunal Constitucional calificó como nulo un precepto estatal sobre el cómputo de la edificabilidad en relación con estaciones de servicio, precisamente porque al Estado le está vedada “la utilización de técnicas e instrumentos urbanísticos para la consecución de objetivos que se dicen vinculados a las competencias estatales pues, en estos casos, no nos encontramos en el ejercicio de dichas competencias sino en el ámbito propio del urbanismo de competencia exclusiva autonómica y que no puede verse aquí desplazada (...)” (STC 170/2012, FJ 12).

2.2.2. Derecho de propiedad de vivienda

33. La competencia estatal para para la igualación del derecho de propiedad puede dar lugar a distintos estatutos sobre la propiedad del *suelo* (SSTC 61/1997, FJ 15 a). Pero también permite un estatuto singular sobre la *propiedad de la vivienda*²⁷. Esto es, sobre la propiedad que se proyecta sobre aquellos inmuebles que, por sus características físicas y jurídicas (el uso atribuido por el plan urbanístico), deben servir precisamente, o prioritariamente, a la residencia habitual de personas físicas. Este estatuto patrimonial singular puede divergir respecto del régimen general de la propiedad inmobiliaria, o incluso del régimen específico de la propiedad urbana²⁸.

²⁷ Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, “Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda”, cit., p. 53.

²⁸ Crítico con el desdoblamiento del derecho de propiedad: Consejo General del Poder Judicial, *Informe sobre el Anteproyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda*, 27 de enero de 2022, p. 6, § 19.

34. Las diversas leyes autonómicas sobre vivienda, sobre todo las aprobadas en el último decenio, han ido identificando posibles límites y deberes idóneos para conformar ese posible estatuto patrimonial de la vivienda: deberes de utilización efectiva con fines residenciales, deberes de información de los propietarios sobre la ocupación efectiva de sus viviendas, etc. Ello no obstante, la jurisprudencia constitucional insiste en que es el Estado, al amparo de su competencia de igualación patrimonial básica *ex art.* 149.1.1 CE, quien puede definir ese estatuto patrimonial especial de la vivienda (SSTC 93/2015, FJ 13; 16/2019, FJ 13). Así, por ejemplo, queda reservada al Estado, en tanto que competente para la regulación igualadora de la propiedad de viviendas, la posibilidad de desencadenar “reacciones exorbitantes” (tales como multas coercitivas, sanciones, expropiaciones de uso de la vivienda) frente al propietario que incumple la función social de los inmuebles con destino habitacional²⁹.

35. Los actuales arts. 10 y 11 LDV enuncian algunas facultades y deberes o cargas específicos de la propiedad de la vivienda, diferenciados respecto de las facultades y deberes de la propiedad del suelo y edificaciones. Se definen así “condiciones básicas” específicas de la propiedad de viviendas (como, por ejemplo, el deber de “evitar la sobreocupación de los inmuebles arrendados”: art. 11.1 c) LDV). Con todo, lo cierto es que en gran medida ese estatuto patrimonial singular de la vivienda apenas si difiere del estatuto de la propiedad del suelo o de los edificios. Pues, en última instancia, es la asignación de un uso residencial al suelo (y a los edificios que sobre él se erijan) lo que determina la condición de vivienda de un inmueble, con lo que es mediante la definición de usos urbanísticos como propiamente se modela la propiedad de las viviendas. A lo sumo, el estatuto patrimonial de la vivienda convierte en deber lo que para la legislación urbanística es facultad del propietario. Así, por ejemplo, cuando el art. 11.1 a) LDV enuncia el deber (de los propietarios de vivienda) de “uso y disfrute propio y efectivo de la vivienda conforme a su calificación (...)” en realidad sólo está reiterando como deber del propietario lo que ya resulta de la legislación urbanística.

2.2.3. *Derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*

36. La competencia estatal de igualación básica *ex art.* 149.1.1 CE, que en la STC 61/1997 (FJ 7) se había limitado a los derechos fundamentales o constitucionales del capítulo 2º del Título I de la Constitución (en especial al derecho de propiedad que enuncia el art. 33.1 CE), se ha expandido también, si bien de manera oscilante e imprecisa, hacia otros “derechos” sociales que se enuncian formalmente como “principios rectores de la política social y económica” en el capítulo 3º del Título I³⁰. Hay que recordar que si bien el capítulo 3º del Título I CE lleva la rúbrica de “principios

²⁹ STC 16/2019, FJ 5 (aunque esta STC se refiere en realidad a los límites del decreto-ley autonómico, y entre ellos a la prohibición de afectar al derecho de propiedad [art. 86.1 CE], la doctrina que expresa tiene un claro carácter competencial).

³⁰ Coincide en la valoración: Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía núm. 609/2023, de 20 de julio de 2023, apartado II.3 a).

rectores de la política social y económica”, algunos artículos de este capítulo hablan expresamente de “derechos”: a la salud (art. 43 CE); a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE); o a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE). Aunque todos estos preceptos hablan de “derechos”, lo cierto es que el art. 53.3 CE expresamente deja claro que no son accionables de forma inmediata (como ocurre con todos los derechos del capítulo 2º del Título I CE), sino sólo de conformidad con las leyes que los regulen. Esta diferenciación estructural ha dado lugar a que normalmente el Tribunal Constitucional haya evitado la utilización de los “derechos” del Capítulo 3º del Título como base del título competencial del art. 149.1.1 CE. Sólo en tiempos recientes la jurisprudencia constitucional ha comenzado a aceptar —aunque no de forma coherente ni sistemática— que los “derechos” del capítulo 3º del Título I pudieran ser verdaderos *derechos subjetivos constitucionales* y por tanto objeto de la competencia estatal de igualación básica del art. 149.1.1 CE (STC 33/2014, FJ 4)³¹.

37. La sinuosa jurisprudencia constitucional sobre los “derechos” del capítulo 3º del Título I CE se ha considerado suficiente por la DF 7ª.1 LDV para señalar al art. 149.1.1 CE (puesto en relación con el art. 47 CE) como título competencial justificativo del conjunto de la LDV. Recuérdese en este sentido que el art. 1 LDV identifica expresamente como objeto de la ley la regulación del derecho constitucional a acceder a una vivienda digna y adecuada (que es precisamente el tenor del art. 47 CE). Esta lectura subjetivadora del art. 47 CE, si bien tiene un notable apoyo doctrinal³² (a su vez muy influido por tratados y tribunales internacionales o supranacionales³³) cuenta también con *declaraciones jurisdiccionales abiertamente opuestas*. Es el caso de la STC 32/2019, FJ 6, que de forma inequívoca niega la condición de derecho constitucional inmediato al principio rector que enuncia el art. 47 CE. Esta jurisprudencia, si bien no es plenamente coherente con otras resoluciones anteriores y posteriores del propio Tribunal Constitucional³⁴, dificulta la consideración del art. 149.1.1 CE como título competencial que ampare el conjunto de la LDV, pues es claro que el art. 149.1.1 CE sólo permite al Estado garantizar, mediante “condiciones básicas”, el disfrute de derechos constitucionales, no de “principios rectores”³⁵.

³¹ Juan PEMÁN, “Comentario al art. 149.1.1 CE”, cit., p.1216.

³² Fernando LÓPEZ RAMÓN, “El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda”, *Revista de Administración Pública*, núm. 212 (2020), pp. 297-308; Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, “Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda”, cit, p.52.

³³ En este sentido, Andrei QUINTIÁ, “Más allá del art. 47 CE: Derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables”, cit., p. 124.

³⁴ Andrei QUINTIÁ, “Más allá del art. 47 CE: Derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables”, cit., p. : 123.

³⁵ En este sentido, crítico con la subjetivación del derecho a la vivienda y con sus consecuencias competenciales: Consejo General del Poder Judicial, *Informe sobre el Anteproyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda*, 27 de enero de 2022, p. 2, § 5. Véase no obstante la jurisprudencia constitucional sobre varios principios rectores en sentido estricto (no enunciados expresamente como derechos) del capítulo 3º del Título I CE que menciona Juan PEMÁN GAVÍN, “Comentario al art. 149.1.1 CE”, cit., p.1216.

38. Por lo demás, en la hipótesis de que se acepte la competencia estatal para establecer “condiciones básicas” de igualdad en el disfrute del derecho constitucional a la vivienda, lo cierto es que en la LDV la dimensión igualadora *trasciende de la perspectiva eminentemente territorial* del art. 149.1.1 CE (en relación con el art. 47 CE). Por principio, dada su ubicación sistemática, el art. 149.1.1 CE tiene por fin asegurar que los derechos constitucionales de los españoles no difieren en exceso en las distintas comunidades autónomas. Pero esto no impide que el Estado, en ejercicio de ese título competencial, busque también la *igualdad sustantiva* a la que se refieren los arts. 9.2 y 14 CE. Así, por ejemplo, cuando el art. 14 LDV impone a todas las Administraciones públicas diversos mandatos de protección específica (a favor de personas sin hogar, menores, personas con discapacidad, etc.), no sólo iguala a los españoles en los distintos territorios, sino que también pretende aproximar la situación de quienes —incluso en un mismo municipio— efectivamente disfrutaban del derecho a una vivienda digna y quienes de hecho no disfrutaban de ese derecho (o no en las condiciones que exige el art. 47 CE).

2.2.4. Límites de la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE

39. Aunque en la práctica las iniciativas legislativas no distinguen con claridad entre las competencias estatales básicas y la de “condiciones básicas”, lo cierto es que el sentido y alcance los dos títulos competenciales es claramente diferenciable (STC 61/1997, FJ 7). La competencia de “condiciones básicas” para la igualación en el disfrute de derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE) guarda conexión con la cláusula de igualdad federal del (actual) art. 72.2 de la Constitución alemana (Ley Fundamental de Bonn, de 1949), lo que nos aproxima a la idea de que la competencia estatal de “condiciones básicas” no tiene por fin establecer los fundamentos normativos de una materia o asunto, sino de *uniformar o igualar* de forma proporcionada —mediante condiciones sólo básicas— derechos que han sido regulados de forma muy dispar en las distintas leyes territoriales. Más que un suelo, la competencia de igualación federal es un techo normativo, que *lima o poda las divergencias exageradas* en el ejercicio de derechos constitucionales en el conjunto del país³⁶. En consecuencia, cuando el Estado no ejerce su competencia de igualación básica ex art. 149.1.1 CE, cada comunidad autónoma puede ejercer sin límites sustantivos su competencia exclusiva sobre vivienda (STC 16/2018, FJ 8). De otro lado, y esto es lo más importante ahora, la competencia del art. 149.1.1 CE necesariamente tiene por fin la *igualación* de derechos. Esto es, a diferencia de una norma básica estatal, que no necesariamente ha de aplicarse en todo el país (o no por igual), una norma de “condiciones básicas” tiene como *telos* intrínseco la igualación. Esto dificulta que al amparo del art. 149.1.1 CE se fijen condiciones básicas para el ejercicio del derecho de propiedad (art. 33.1 CE) o del derecho a la vivienda (art. 47 CE) que puedan ser

³⁶ En este sentido, *Informe del Consejo General*, cit., p. 19 § 47 y p. 21 § 51. Ello no obstante, la jurisprudencia constitucional que sigue a la STC 61/1997 apenas si distingue entre “bases” y “condiciones básicas” estatales: Juan PEMÁN GAVÍN, “Comentario al art. 149.1.1 CE”, cit., p. 1219.

desplazadas o inaplicadas en una comunidad autónoma. Impide, por ejemplo, que la competencia estatal *ex art.* 149.1.1 CE pueda amparar el régimen de alquileres en los “mercados residenciales tensionados”, pues el art. 18.1 LDV deja en manos de cada comunidad autónoma la efectiva aplicación de ese instrumental para la contención de los alquileres.

2.3. Legislación civil

40. La DF 7ª.2 a) LDV identifica al art. 149.1.8 CE (“legislación civil”) como norma competencial de varios preceptos de la ley. Se incluyen aquí, entre otros, los preceptos sobre “medidas de contención de precios” en los *contratos de arrendamiento* de vivienda. Ya anteriormente se había reconocido una cierta virtualidad a la competencia estatal *ex art.* 149.1.8 CE para el desarrollo de políticas públicas que inciden sobre el urbanismo y la vivienda, mediante la regulación de derechos de superficie, derechos de tanteo y retracto en el ámbito urbano, o deberes de conservación de los edificios³⁷.

41. La lícita incidencia del Estado en la vivienda *ex art.* 149.1.8 CE es hoy indubitada, tras la STC 37/2022, sobre 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. En aquella ocasión consideró el Tribunal Constitucional (FJ 4 c) que, de acuerdo con el tenor literal del art. 149.1.8 CE, corresponde en todo caso al Estado establecer las “bases de las obligaciones civiles”, siendo así que la regulación de los mercados de alquiler “tensos”, en los que la ley catalana permitía la fijación administrativa de rentas máximas, infringía una norma básica de arrendamientos urbanos (la libertad de precio o renta) contenida en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Esta jurisprudencia en relación con las rentas de los arrendamientos es coherente con una doctrina constitucional muy asentada que reconduce al art. 149.1.8 CE la regulación de las relaciones *inter privados* y, en general, las relaciones horizontales³⁸. Quedaba así claro que una posible limitación de la autonomía de la voluntad, a la hora de fijar la renta en los alquileres de vivienda, debía provenir del Estado, y no directamente de una ley autonómica. Siguiendo esta doctrina, el Estado se sirve de la previa regulación catalana para regular —ahora como norma estatal— las rentas máximas de vivienda en “zonas de mercados tensionados”.

42. Aparte de la contención de los precios de los arrendamientos urbanos, otros preceptos de la LDV también descansan sobre la competencia estatal sobre legislación civil. No sólo los expresamente mencionados en la DF 7ª. 2 a) LDV, sino también otros no citados en ese listado. Es el caso, por ejemplo, del art. 30.1 b) LDV, sobre el derecho del adquirente o arrendatario de vivienda a recibir información objetiva y veraz por parte del propietario; o del art. 30.3 LDV, que impone a las empresas de intermediación inmobiliaria la obligación de contratar un seguro.

³⁷ Eva MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *El deber de conservación: una construcción inacabada*, Iustel, Madrid, 2014, p. 58.

³⁸ SSTC 14/1998, FJ 6; 28/2012, FJ 5; 54/2018, FJ 6 c); 81/2020, FJ 10.

2.4. Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas

43. Aunque la DF 7ª LDV no menciona expresamente al art. 149.1.18 CE, que atribuye al Estado la competencia para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común, se puede considerar que este es el título competencial que mejor fundamenta algunos preceptos de la LDV.

44. Según declaró ya el Tribunal Constitucional en relación con el urbanismo, corresponde al Estado, al amparo del art. 149.1.18 CE, regular las garantías generales de los ciudadanos en los procedimientos administrativos urbanísticos, o los derechos de los ciudadanos ante las Administraciones urbanísticas (derechos de participación ciudadana, derecho de acceso a la información, derecho a obtener copias de documentos urbanísticos). Caben aquí tanto la aplicación al ámbito urbanístico de las normas procedimentales básicas generales (las de la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPAC) como la aprobación de normas procedimentales específicas (para el urbanismo) por medio de las cuales el Estado modula para este sector de actividad pública las garantías procedimentales generales de los ciudadanos³⁹. También es posible que, al amparo del art. 149.1.18 CE, el Estado establezca reglas sectoriales para regular las relaciones entre las Administraciones públicas. Por ejemplo, las consultas del planificador urbanístico (ayuntamiento) a todas las Administraciones públicas afectadas (STC 141/2014, FJ 8.D).

45. Siguiendo la pauta de la jurisprudencia constitucional en torno a los procedimientos urbanísticos y al régimen jurídico de actuación administrativa-urbanística, también ahora se puede afirmar que algunas normas de la LDV, aquellas que trasladan o modulan para el ámbito de la vivienda las *garantías administrativas generales*, o las reglas generales sobre la actuación administrativa, tienen cobijo en el art. 149.1.18 CE. Así, por ejemplo, se puede considerar que el mandato de colaboración interadministrativa del art. 20 LDV es un simple reflejo, para el ámbito de la vivienda, de los principios generales sobre colaboración interadministrativa hoy presentes en los arts. 141 a 158 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

46. Especial mención merecen aquellas normas de la LDV que tienen como *única destinataria a la Administración General del Estado* (AGE). El hecho de que una norma estatal no vincule a las demás Administraciones territoriales no exime de la necesaria existencia de una competencia constitucional expresa, de las enunciadas en el art. 149.1 CE. En algunos casos, esa competencia será la básica sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Conforme a la jurisprudencia constitucional, esa competencia tanto permite dictar normas básicas generales (para cualesquiera materias) como normas básicas adaptadas a un concreto sector de

³⁹ SSTC 141/2014, FJ 5.C; 143/2017, FJ 2.B.c).

la realidad (STC 141/2014). Son de esta clase, a mi juicio, los deberes de información de la AGE en relación con su propio parque público de vivienda, regulados en los arts. 40 y 41 LDV y que bien se pueden calificar como normas básicas de régimen jurídico de las Administraciones públicas que adaptan al concreto ámbito de la vivienda mandatos de información más generales, como los que impone el art. 10.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Igualmente, la DA 2ª LDV regula el régimen jurídico de los bienes patrimoniales del Estado, para su mejor servicio al objetivo constitucional de acceso de todos a una vivienda digna y adecuada. Se trata de una regulación especial de los bienes patrimoniales estatales, respecto del régimen general de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que descansa sobre la misma competencia estatal (art. 149.1.18 CE). Es asumible que una norma estatal sólo dirigida a la Administración General del Estado, aun apoyada sobre un título competencial meramente “básico” (como el del art. 149.1.18 CE), pueda alcanzar un alto grado de extensión y densidad, porque hay poco riesgo de invasión de competencias autonómicas. Pero ello no impide insistir en que todas las normas de la LDV, incluidas las que imponen mandatos organizativos a la Administración General del Estado, han de contar con un fundamento constitucional específico, que en este caso se puede localizar en el art. 149.1.18 CE.

3. TIPOLOGÍA DE NORMAS DE VIVIENDA

47. Por diversas razones, unas jurídico-competenciales y otras eminentemente políticas (los acuerdos para la formación de la mayoría parlamentaria), las normas de la LDV presentan formas muy diversas. Estas formas normativas se pueden ordenar por el *mayor o menor grado de deferencia* respecto de la competencia autonómica (exclusiva) sobre vivienda. De menor a mayor intensidad regulatoria (y por tanto, de mayor a menor deferencia hacia la competencia autonómica sobre vivienda), se puede distinguir la siguiente escala tipológica de normas: mandatos dirigidos únicamente a la Administración General de Estado; normas orientativas o sugerentes; normas supletorias; normas subjetivadoras de leyes autonómicas; normas autorizatorias; mandatos a comunidades autónomas y municipios; y, finalmente, normas excluyentes de toda actuación autonómica (o local).

3.1. Mandatos a la Administración General del Estado

48. Son varios los preceptos de la LDV que disciplinan directamente la actuación de la Administración General del Estado (AGE) con el objetivo de promover el acceso a la vivienda. Así ocurre con los arts. 23 y 24 LDV, que ordenan al Estado utilizar sus facultades de planificación y programación para favorecer la vivienda y para apoyar la actuación de las diversas Administraciones territoriales competentes sobre vivienda. Según la DF 7ª 3 LDV estos preceptos sólo serán aplicables a la Administración General del Estado. Tratándose de planificación y programación finan-

ciera, ese título competencial puede ser el art. 149.1.13 CE, o la soberanía financiera del Estado (conforme a la STC 13/1992). En todo caso, y en lo que se refiere a la tipología de normas de la LDV que ahora se examina, parece claro que un mandato legal sólo dirigido a la AGE, a la que ordena apoyar la actuación de las demás Administraciones territoriales, es una norma que incide muy levemente en la competencia autonómica exclusiva sobre vivienda.

2.2. Mandatos de actuación cooperativa o coordinada a la Administración General del Estado

49. Partiendo de la premisa de que la actividad *administrativa* sobre vivienda ha de ser autonómica (*supra* § 2) o municipal (en los términos que determinen las leyes autonómicas⁴⁰), la actividad administrativa del Estado ha de ser excepcional. Sobre todo en aquellos ámbitos en los que las competencias estatales están constreñidas (competencias básicas y de “condiciones básicas”). En estos casos, la actuación administrativa estatal, si bien puede ser plenamente lógica (por ejemplo, porque se refiere a bienes patrimoniales del propio Estado), ha de ser muy deferente con las comunidades autónomas. Esa deferencia se concreta, en ocasiones, en *mandatos de actuación cooperativa o coordinada*, dirigidos a la AGE. Un mandato de coordinación dirigido a la AGE se encuentra, en relación con la gestión de los bienes patrimoniales estatales, en la DA 2ª.1 LDV, que dispone que la Administración estatal deberá “coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, al de la política de vivienda, en coordinación con las Administraciones competentes”. Es esta una *coordinación horizontal* o autocoordinación⁴¹, distinta de la coordinación vertical o heterónoma a la que se refiere el art. 140.1 LRJSP. En el mismo sentido, en relación con los criterios para la declaración de la zona de mercado residencial tensionado, la DA 3ª LDV ordena a la AGE su revisión en tres años “sobre la base de la cooperación con las Administraciones competentes en materia de vivienda”.

2.3. Normas sugerentes y orientativas

50. La LDV contiene algunas normas que se pueden calificar como *sugerentes*. Es el caso del art. 30.4 LDV que prevé la posible creación autonómica de registros voluntarios de agentes inmobiliarios. En principio, la creación de estos registros voluntarios puede acordarla *directamente la correspondiente comunidad autónoma* al amparo de su competencia exclusiva sobre vivienda. Incluso cada municipio podría crear ese registro voluntario, conforme a las competencias sobre vivienda que le atribuyan

⁴⁰ Marcos VAQUER CABALLERÍA, “El proyecto de ley por el Derecho a la Vivienda y la Intervención Local en la materia”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59 (2022), pp. 96-117 (p. 102).

⁴¹ Marcos ALMEIDA CERRADA, M., “Lección 13. Las relaciones entre Administraciones públicas”, en Francisco VELASCO CABALLERO y M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, *Manual de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2023, p. 327 § 30.

las leyes autonómicas. Es más, resulta dudoso cuál es la posible competencia estatal para la regulación de estos registros, pues este instrumento escapa de la competencia estatal sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE) y difícilmente se puede considerar una condición básica que asegure la igualdad para el ejercicio del derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 149.1.1 CE, en relación con el art. 47 CE). La posible falta de competencia estatal para la regulación de registros voluntarios de agentes inmobiliarios se pretende superar en la propia ley mediante una *reducción absoluta de eficacia* de la norma en cuestión, que en puridad ni autoriza, ni impone, ni prohíbe nada a las comunidades autónomas. En este sentido, si bien las normas “sugerentes” de la LDV tan sólo contienen propuestas a las comunidades autónomas, y por ello no son imaginables conflictos competenciales (porque difícilmente es imaginable la *vindictio potestatis* por parte de alguna comunidad autónoma), no se puede negar que tales normas son difícilmente conformes con el orden constitucional de competencias.

51. La LDV contiene también algunas normas que la propia ley califica como “orientativas”. Es el caso del art. 19.1 LDV, que enuncia un elenco de posibles medidas para aumentar el número de viviendas asequibles incentivadas. Para estas medidas, que en realidad se centran en la imposición de límites a los contratos de arrendamiento de viviendas, el propio precepto fija unas reglas que expresamente califica como de “carácter orientativo”. También el art. 28.1 LDV enuncia una serie de “criterios orientadores en la gestión de los parques públicos de vivienda”, si bien en el primer párrafo del mismo artículo pareciera que, más que “criterios orientadores”, el precepto contiene normas directamente eficaces, aunque desplazables por otras autonómicas. Por ejemplo, el mencionado art. 28.1 LDV autoriza directamente a las Administraciones públicas competentes en materia de vivienda (aparentemente, como “criterio orientativo”) para asignar recursos públicos a entidades sin ánimo de lucro que gestionen las viviendas de los parques públicos. Es dudoso que normas meramente “orientativas”, como las mencionadas, sean reconducibles a la competencia estatal de igualdad básica *ex* art. 149.1.1 CE, precisamente porque su propio sentido “orientativo” difícilmente puede considerarse idóneo para igualar el disfrute de derechos constitucionales en toda España (*supra* § 39).

52. Un efecto constitucional relevante de las normas “orientativas” consiste en satisfacer las posibles *reservas de ley* en la materia regulada. Así, si se considera que la intervención administrativa sobre la propiedad está reservada a la ley (art. 53.1 en relación con el art. 33.1 CE)⁴², y que las limitaciones en los usos de los inmuebles o en los precios de los alquileres afectan al disfrute o rendimiento económico de un inmueble, lógicamente se concluye que tal intervención administrativa necesita de una mínima previsión en norma con rango o valor de ley. Por ejemplo, la fijación de usos preceptivos al suelo o a los edificios, por medio de planes urbanísticos, sólo es constitucionalmente posible porque esa fijación de usos está expresamente autorizada, con algunos límites, en los arts. 4.1 y 11.1 TRLSRU y complementariamente en

⁴² Por todos: Jose María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, “Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española”, *Revista de Administración Pública*, núm. 177 (2008), pp. 157-194 (p. 163).

las leyes urbanísticas autonómicas (por ejemplo, art. 9.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid). En el mismo sentido, y al margen del planeamiento urbanístico, la referencia del art. 17.1 a) LDV a que los poderes públicos podrán impulsar la existencia de viviendas asequibles mediante el “sometimiento de la vivienda a limitaciones específicas de destino durante un tiempo determinado” *satisface la reserva de ley* del art. 33.1 CE, sin necesidad de utilizar necesariamente los planes urbanísticos o territoriales para ese fin.

2.4. Normas supletorias

53. La LDV contiene algunas normas supletorias, bien de lo que establezcan las leyes autonómicas, bien de reglamentos o disposiciones administrativas autonómicas o municipales. Como es sabido, desde la STC 118/1996, la doctrina constitucional es contraria a las normas estatales meramente supletorias. Esta doctrina llevó directamente a la declaración de inconstitucionalidad del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (STC 61/1997). Pero esa doctrina *no impide por sí toda suerte de normas supletorias del Estado*⁴³. Es más, en ámbitos materiales con importantes competencias autonómicas e importantes diferencias demográficas entre regiones, las normas estatales supletorias pueden ser no sólo conformes con la Constitución, sino incluso óptimas para satisfacer el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada.

54. El Estado, al amparo de sus competencias legislativas, tanto plenas (como la del art. 149.1.6 CE) como básicas (como la del art. 149.1.13 CE) y de condiciones básicas (la del art. 149.1.1 CE), tanto puede optar por una regulación extensa y detallada (hasta el límite que permita el correspondiente título competencial) como por una *regulación mucho más selectiva y/o principal*, dejando en consecuencia mayor margen a la regulación autonómica. Si la regulación estatal es muy extensa e intensa, apenas si hay margen para políticas autonómicas que pretendan atender a la propia singularidad de la vivienda en su territorio. Pero, del otro lado, una regulación estatal muy reducida o principal impone una alta actividad legislativa o reglamentaria a todas las comunidades autónomas, incluidas aquellas que se muestran conformes con una regulación estatal amplia. La diversa comprensión de las competencias autonómicas sobre vivienda por parte de cada comunidad autónoma, sumado a la propia diversidad del fenómeno de la vivienda en España, aconseja una *regulación estatal*

⁴³ Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, “Algunas reflexiones sobre la cuestión catalana”, en Joaquín URÍAS MARTÍNEZ y Fernando ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, *Cultura constitucional en Europa: encuentro hispalense en torno a la obra del profesor Pedro Cruz Villalón*, Universidad de Sevilla, 2022, pp. 173-200 (p. 195); Joaquín TORNOS MAS, “La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 56 (2021), pp. 55-83 (p. 71). Otra es la opinión del Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen núm. 609/2023, de 20 de julio de 2023, previo a la interposición, por parte del Consejo de Gobierno andaluz, de recurso de inconstitucionalidad contra la LDV. Obviando algunas precisiones importantes en la jurisprudencia constitucional, el mencionado dictamen (apartado II.1) concluye de forma rotunda que “(...) el Tribunal Constitucional (...) niega al Estado la facultad de declarar de aplicación supletoria a las normas que dicte”.

dual, compuesta por preceptos aplicables *sine qua non* y otros preceptos desplazables por las leyes autonómicas. Esto es, supletorios.

55. El carácter pleno, básico o de condiciones básicas de una ley estatal no es óbice para que incluya singularidades aplicativas. Esto es, para que no se aplique de modo uniforme en toda España. De hecho, son numerosos los ejemplos de normas básicas estatales con aplicación territorial restringida o, incluso, muy acotada. Esta opción ha sido pacíficamente aceptada por la jurisprudencia constitucional, en otras materias distintas de la vivienda⁴⁴. En estos casos, *es la propia norma estatal* quien opta por un cierto grado de diversidad, y no por la completa uniformidad, como patrón normativo común en toda España. En otros términos: la opción de uniformidad inherente a toda norma estatal bien puede consistir en *abrir espacios de diversidad aplicativa*, para cuando las comunidades autónomas consideren oportuno una modulación, sustitución o corrección de algunos criterios normativos estatales (los expresamente considerados como desplazables o corregibles por la propia ley estatal). Esto es, una vez asumido que una competencia estatal permite al Estado muchos grados y formas de regulación, incidiendo correlativamente sobre el alcance efectivo de las competencias autonómicas exclusivas sobre vivienda, una de esas posibles formas de regulación consiste en *dotar a sus propias normas de una eficacia limitada*, autorizando su posible desplazamiento por leyes autonómicas⁴⁵.

56. Según lo dicho, la posibilidad de que el propio Estado considere que *algunas de las normas de la LDV son desplazables* por las leyes autonómicas de vivienda o urbanismo es una opción legislativa amparada en la propia competencia estatal. No estamos aquí ante una regulación estatal meramente supletoria, sino ante una regulación *directamente vinculante* que, por decisión del propio Estado, puede ser *parcialmente desplazada* en alguna comunidad autónoma. El Estado, al ejercer su competencia legislativa, lo está haciendo de la manera más favorable posible al pleno despliegue de la competencia autonómica exclusiva sobre vivienda, pues permite incluso el desplazamiento parcial de la regulación estatal. En este sentido, no es invocable aquí la jurisprudencia constitucional que enuncia severos límites a la legislación supletoria estatal (SSTC 118/1996, FJ 6; 161/1997, FJ 12 c) y 68/2021, FJ 9). En estas sentencias considera el Tribunal Constitucional, que la *supletoriedad del Derecho estatal*, a la que se refiere el art. 149.3 CE, es solo una técnica de integración del ordenamiento jurídico de cada Comunidad Autónoma, y no una competencia estatal. Rechaza el Tribunal Constitucional, de forma absoluta, que allí donde el Estado carezca de un título competencial propio y expreso (alguno de los enunciados en el art. 149.1 CE) pueda aprobar leyes “meramente supletorias”, aplicables sólo en defecto de regulación autonómica. En las tres sentencias citadas, el Tribunal Constitucional considera que las correspondientes

⁴⁴ SSTC 214/1989, FJ 26; 147/1991, FFJJ 4 d) y 5; 109/1998, FJ 3; 50/1999, FJ 6; 132/2012, FJ 3, entre otras.

⁴⁵ Véase en este sentido, en relación con la competencia básica estatal sobre “régimen local”: Tomás FONT I LLOVET, “La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local”, *Justicia Administrativa*, núm. extraordinario 2000, pp. 231-242 (p. 235); Francisco VELASCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de fuentes*. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2009 p. 204.

normas impugnadas no tienen anclaje en ningún título competencial estatal, y por eso declarara la inconstitucionalidad: en la STC 118/1996, porque el Estado carece de competencias sobre transporte urbano; en la STC 61/1997, porque el Estado carece de competencias sobre urbanismo; y en la STC 68/2021, porque la competencia estatal básica *ex art.* 149.1.18 CE sobre Administración local y sobre contratación pública no alcanza para fijar el órgano competente para la resolución del recurso especial en materia de contratación en los entes locales (y por eso mismo el Estado no puede fijar ese órgano, ni siquiera de forma supletoria). Cuestión muy distinta es que el Estado, *allí donde cuente con un título competencial específico, expreso y suficiente* en el art. 149.1 CE (incluyendo en su caso un título competencial básico) opte por una regulación flexible, dejando un cierto margen de divergencia a cada comunidad autónoma. En tal caso, la opción legislativa estatal está amparada por un título competencial concreto (no es meramente supletoria, lo que rechaza categóricamente el Tribunal Constitucional). Y ocurre, únicamente, que en el ejercicio legítimo de su competencia legislativa el Estado puede prever y autorizar el desplazamiento o inaplicación de alguno de los preceptos estatales. De esta forma, el Estado está actuando en los límites de su competencia, pero de una forma tal que permite el mayor desarrollo posible de la competencia autonómica exclusiva sobre vivienda (pues la legislación autonómica puede incluso desplazar la aplicación de la norma estatal).

57. En especial, la regulación estatal desplazable resulta adecuada allí donde uno o varios *estatutos de autonomía* enuncian un aspecto o submateria como de competencia “exclusiva” autonómica. Es el caso, por ejemplo, de la “promoción pública de viviendas” conforme al art. 137.1 c) del Estatuto catalán (2006). Es cierto que, de acuerdo con la STC 31/2010, FFJJ 60 y 64, aquellas submaterias exclusivas autonómicas son “impropias”, en la medida en que no pueden impedir el “pleno despliegue” de las competencias estatales. Pero siendo esto incuestionable, también lo es que la válida existencia de una competencia autonómica exclusiva es una clara *directriz del bloque de la constitucionalidad* para que —salvo que exista una razón constitucional muy cualificada— la ley estatal no agote toda su extensión potencial (STC 50/2018, FJ 6 c). Esto lleva a afirmar la corrección y conveniencia constitucional de que ciertos preceptos de la LDV sean desplazables —por propia decisión del Estado— por leyes autonómicas de vivienda, en relación con aquellas sub-materias de la vivienda en las que los estatutos de autonomía han afirmado expresamente su carácter exclusivo. Pues si bien en esas sub-materias el Estado aún puede hacer un pleno despliegue de sus competencias (sobre legislación civil, bases y coordinación de la economía o condiciones básicas para la igualación de derechos constitucionales), el bloque de la constitucionalidad indica que se trata de un aspecto de la vivienda con un *alto grado de interiorización autonómica*, con lo que un ejercicio máximo, exhaustivo y uniforme de la competencia estatal podría resultar desproporcionado (si no está apoyado en otros bienes, valores o principios constitucionales primarios). El posible reproche de desproporción en el ejercicio de la competencia estatal se neutraliza mediante la previsión expresa de posibles desplazamientos aplicativos de la propia norma estatal.

58. Aclarada ya la conformidad constitucional de algunas normas estatales supletorias, en la LDV se pueden identificar algunos tipos diferenciables: Hay, en primer lugar, *normas supletorias puras*. Esto es, normas de la LDV que son eficaces en todas las comunidades autónomas desde la entrada en vigor de la ley, pero que son desplazables por las leyes autonómicas (anteriores o posteriores a la LDV). Es el caso del art. 3 LDV que contiene todas las definiciones de la LDV y de las que dice que “cuando entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda (...) prevalecerán aquéllas”. Sin duda que una norma como la mencionada ha de ser interpretada de forma restrictiva, pues en otro caso el conjunto de la LDV sería inaplicable con sólo fijar un catálogo de conceptos normativos distintos a los contenidos en el art. 3 LDV. En este sentido, se puede entender que una norma autonómica puede definir de forma parcialmente distinta el concepto de “gran tenedor” de vivienda (art. 3 k LDV), pero esa divergencia no puede transformar o eliminar el concepto mismo de “gran tenedor” que expresa la LDV. Así, por ejemplo, se puede entender que una comunidad autónoma puede calificar como “gran tenedor” al propietario de cinco inmuebles (en lugar de los diez a los que se refiere el art. 3 k LDV). Pero una reducción por debajo de esa cifra no sería una adecuación del concepto general, sino una regulación alternativa a la de la LDV. Algo similar ocurre con el art. 16 LDV, que establece los principios de la vivienda protegida. Esos principios son, en realidad, la elevación a ley estatal de previos principios y criterios contenidos en las leyes autonómicas sobre vivienda protegida. Ahora, la LDV generaliza esos criterios y principios para todas las comunidades autónomas. Pero sólo lo hace de forma supletoria, declarando expresamente como prevalentes “las condiciones y requisitos establecidos por la normativa de ámbito autonómico o municipal”.

59. En segundo lugar, en la LDV hay algunas normas con *eficacia supletoria diferida*. Esto es, normas estatales con eficacia supletoria no inmediata, sino pospuesta en el tiempo, para así dar margen temporal para que cada comunidad autónoma pueda evitar por completo la eficacia de la norma estatal. Ejemplo de lo dicho es la DT 2ª.1 LDV, según la cual “transcurrido un año desde la entrada en vigor de esta ley sin que las Administraciones territoriales competentes hayan establecido marcos temporales y metas específicas [para el parque de viviendas destinado a políticas sociales], se establece como referencia general el compromiso de alcanzar, en el plazo de 20 años, un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20 por ciento respecto al total de hogares que residen en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado”. Si bien se trata de una norma poco trascendente en la práctica, se observa aquí que esta norma puede no ser nunca eficaz en algunas comunidades: en aquellas que, antes de un año, aprueben sus propios objetivos.

2.5. Normas subjetivadoras de normas autonómicas

60. Son muchas las normas de la LDV con escaso contenido prescriptivo, porque *remiten casi por completo* a la legislación (autonómica) de vivienda. Cuando esas normas definen facultades o deberes de los ciudadanos (como los arts. 8 y 9 LDV), o cuando proclaman como derecho de los propietarios de vivienda la realización de las “obras de conservación, rehabilitación, accesibilidad universal, ampliación o mejora” reguladas en las leyes urbanísticas y edificatorias (art. 10.1 c) LDV), se puede entender que el verdadero sentido de la norma estatal es *subjetivar el contenido prescriptivo* de la ley autonómica. Esto es, si bien los arts. 8, 9 y 10.1 LDV no definen con una mínima precisión e inmediatez el contenido de los derechos y deberes que enuncian (porque esta labor se remite a la legislación de vivienda, urbanística o edificatoria) sí queda establecido que la regulación legal autonómica dará contenido a verdaderos *derechos subjetivos*, que por tanto podrán ser ejercicios directamente por los ciudadanos ante los tribunales (art. 25.1 LJCA).

2.6. Normas autorizatorias

61. Una parte esencial de la LDV, la que regula los alquileres en las zonas de mercado residencial tensionado (ZMRT), es formalmente eficaz desde la publicación de la ley, pero su *eficacia real* depende de que cada comunidad autónoma (o los municipios de la comunidad, si así lo establece la ley autonómica) decida aplicarla a alguna concreta zona de la ciudad. En este sentido, la LDV es únicamente autorizatoria para la declaración de ZMRT.

62. En esta regulación, la LDV no define un supuesto de hecho (la existencia de una ZMRT) que, cuando se cumple, debe llevar a una declaración administrativa (autonómica o municipal). Más bien, la LDV *autoriza* a cada comunidad autónoma (o, en su caso, si así lo establecen las leyes autonómicas, a los municipios) para que, cuando se den las circunstancias del art. 18.3 LDV, se declare la ZMRT y consecuentemente se limiten las rentas de alquiler. En este sentido, la LDV no promueve directamente el acceso a una vivienda digna y adecuada: *cubre el déficit competencial* de las comunidades autónomas (previamente declarado en la STC 37/2022, FJ 4) permitiéndoles hacer, con algunos límites concretos, aquello que *mutu proprio* no podían decidir las autoridades autonómicas, por corresponder a la competencia estatal sobre legislación civil. Esta autorización de intervención autonómica no es plena, sino condicionada: aunque no obliga a las comunidades autónomas a intervenir, en el caso de que una comunidad efectivamente decida intervenir en los precios de los alquileres ha de hacerlo *necesariamente* en la forma que regula el art. 18.2 LDV⁴⁶.

⁴⁶ Juli PONCE SOLÉ, *Estudio sobre las novedades jurídicas de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*, Barcelona, pp. 1-16 (p.8)

63. Dado que esta regulación de la LDV contiene normas sobre obligaciones contractuales al amparo del art. 149.1.8 CE, la introducción de *formas alternativas* de regulación de las rentas de los arrendamientos de vivienda por una comunidad autónoma sería inconstitucional, por contradicción directa de la LDV y, mediatamente, del art. 149.1.8 CE.

64. Si bien *prima facie* las reglas procedimentales para la declaración de ZMRT están directamente vinculadas a la relación contractual entre arrendador y arrendatario, lo cierto es que tales reglas procedimentales no regulan por sí la relación arrendaticia, sino la declaración de ZMRT. En esa medida, siguiendo un criterio jurisprudencial estable (desde la STC 227/1988, FJ 32, hasta hoy: SSTC 53/2017, FJ 3 y 113/2019, FJ 4) la *regulación procedimental* corresponde por principio a las comunidades autónomas, en tanto que competentes en exclusiva sobre vivienda. Ello no obstante, mirando con atención las reglas procedimentales del art. 18.2 LDV se comprueba que, en puridad, son simples *modulaciones* de las reglas generales de la LPAC (informes, audiencia, motivación, etc.) que según se dijo ya más arriba (*supra* § 43) pueden tener cobertura competencial en el art. 149.1.18 CE.

65. La LDV también contiene *autorizaciones urbanísticas* dirigidas a los ayuntamientos. Así, el art. 15.1 a) 1 LDV autoriza inmediatamente a los *ayuntamientos* para que en sus planes urbanísticos califiquen la vivienda dotacional pública como un tipo de uso posible en cualquier suelo con destino dotacional. Al incluirse esta autorización directamente en la LDV, el plan urbanístico municipal puede eludir posibles regulaciones autonómicas más restrictivas del uso dotacional público. La autorización legal comentada también permite que el planeamiento de desarrollo obvie posibles restricciones a los usos dotacionales contenidas en el planeamiento urbanístico general (que en este punto habría quedado simplemente derogado por la LDV). Un segundo ejemplo de autorización urbanística a favor de los ayuntamientos la tenemos en el art. 17.3 LDV, que permite directamente que los planes urbanísticos municipales aumenten la edificabilidad de edificios (o un cambio de uso de estos) para la generación de vivienda asequible en régimen de alquiler temporal.

2.7. Mandatos a comunidades autónomas y municipios

66. La LDV contiene, sobre todo en sus normas de contenido urbanístico, mandatos más o menos laxos a comunidades autónomas y municipios. Así, por ejemplo, el art. 15.3 LDV impone a la legislación urbanística autonómica el equilibrio de usos en los entornos residenciales. En puridad, este mandato no difiere del ya contenido en el actual art. 3.3 TRLSRU 2015. También el art. 15.1 b) LDV impone al planificador urbanístico la diversidad de viviendas y alojamientos adaptadas a las diferentes formas de convivencia. Finalmente, el art. 29.1 LDV, al regular el destino de los parques públicos de vivienda se refiere a “las personas y hogares con mayores dificultades para acceder a una vivienda en el mercado”, si bien la concreción de ese grupo de personas corresponde a “la legislación específica y demás normativa de

aplicación”, que lógicamente es autonómica. Todas estas son normas principales que admiten muchos niveles de cumplimiento⁴⁷. Otros mandatos urbanísticos son *más concretos*. Por ejemplo, el art. 15.1 e) LDV obliga a los ayuntamientos con ZMRT ya declaradas a destinar *sine qua non* las cesiones obligatorias de aprovechamiento urbanístico a vivienda dotacional o social.

67. La legitimidad competencial de todos estos mandatos estatales no es uniforme. Los *mandatos principales* a comunidades autónomas y municipios pueden considerarse, con las cautelas y reservas que se hicieron antes (*supra* § 39) “condiciones básicas” para la igualdad en el disfrute del derecho de propiedad o a la vivienda (art. 149.1.1 CE, en relación con los arts. 33.1 y 47 CE). Más difícil es identificar el título competencial estatal que ampare el deber municipal de destinar las cesiones obligatorias de aprovechamiento a, necesariamente, el uso de vivienda dotacional.

68. Gran parte de los mandatos mencionados, dirigidos directamente a los ayuntamientos, regulan la actuación planificadora urbanística *per saltum*, al margen de la legislación urbanística autonómica. Con todo, ello no impide que las leyes urbanísticas autonómicas regulen el cumplimiento de los mandatos de la LDV, y en la misma medida introduzcan reglas complementarias. Pues el hecho de que el Estado pueda incidir sobre el planeamiento urbanístico (mediante “condiciones básicas” encaminadas a garantizar la igualdad en los derechos de propiedad y de acceso a la vivienda en toda España), y que las comunidades autónomas deban respetar esos límites o condiciones estatales, no les impide una *regulación propiamente urbanística*, al amparo de sus competencias exclusivas sobre urbanismo.

2.8. Normas excluyentes de la actuación autonómica o local

69. Finalmente, la LDV contiene normas que regulan por completo determinados derechos, deberes o situaciones jurídicas, sin margen alguno para la intervención autonómica o local. Estas normas se corresponden normalmente con *títulos competenciales plenos* del Estado, como el de legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Así, la regulación de la acción pública en materia de vivienda, solo para las personas jurídicas sin ánimo de lucro (art. 5 LDV), es claramente reconducible a la competencia procesal estatal (tendencialmente exclusiva). Y lo mismo se puede decir para la regulación de los lanzamientos judiciales de personas en situación o riesgo de exclusión social, donde se pauta con precisión la intervención de los servicios sociales autonómicos y, en su caso, municipales (DF 5ª LDV).

⁴⁷ Mariano BACIGALUPO SAGGESE, “La vinculación de la Administración pública a la ley y al Derecho”, en Francisco VELASCO CABALLERO y M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, *Manual de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2023, pp. 133-152 (p. 139 § 17).

BIBLIOGRAFÍA

- Marcos ALMEIDA CERRADA, “Lección 13. Las relaciones entre Administraciones públicas”, en Francisco VELASCO CABALLERO y M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, *Manual de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2023.
- María Antonia ARIAS MARTINEZ, “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*, núm. 11 (2019), pp. 106-121.
- Mariano BACIGALUPO SAGGESE, “La vinculación de la Administración pública a la ley y al Derecho”, en Francisco VELASCO CABALLERO y M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA, *Manual de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2023, pp. 133-152.
- Berta BASTÚS RUÍZ, *Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda*. Atelier, Barcelona, 2023.
- Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, “Algunas reflexiones sobre la cuestión catalana”, en Joaquín URÍAS MARTÍNEZ y Fernando ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, *Cultura constitucional en Europa: encuentro hispalense en torno a la obra del profesor Pedro Cruz Villalón*, Universidad de Sevilla, 2022, pp. 173-200.
- Tomás FONT I LLOVET, “La Carta Municipal de Barcelona en la reforma del régimen local”, *Justicia Administrativa*, extraordinario 2000, pp. 231-242.
- Fernando GARCÍA RUBIO, “La limitación de precios privados por actividad administrativa. El caso de los precios de los alquileres de vivienda mediante decreto-ley”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 59 (2022), pp. 164-233 (pp. 169 y 178).
- Judith GIFREU y FONT, “Un cambio de rumbo en las políticas de suelo y urbanísticas: la mudanza del urbanismo expansivo y el redescubrimiento de la ciudad consolidada”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 33 (2013), pp. 30-55.
- Javier GUILLÉN CARAMÉS, “Comentario al art. 149.1.13 CE”, en Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO y María Emilia CASAS BAAMONDE, *Comentarios a la Constitución Española*. Tomo II, BOE y Fundación Wolters Kluwer, Las Rozas, 2018, pp. 1331-1340.
- Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, *Administración pública y vivienda*, Revista de Derecho Urbanístico, Madrid, 2000.
- Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, “Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59 (2022), pp. 35-64.
- Fernando LÓPEZ RAMÓN, “El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda”, *Revista de Administración Pública*, núm. 212 (2020), pp. 297-308.
- Diego MARÍN-BARNUEVO FABO, “Ingresos locales”, en Francisco VELASCO CABALLERO, *Tratado de Derecho Local*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2021, pp. 356-387.
- Eva MENÉNDEZ SEBASTIÁN, *El deber de conservación: una construcción inacabada*, Iustel, Madrid, 2014.
- Germán ORÓN MORATAL, “Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 9 (2016), pp. 175-2000.
- Juan PEMÁN GAVÍN, “Comentario al art. 149.1.1 CE”, en Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO y María Emilia CASAS BAAMONDE, *Comentarios a la Constitución Española*. Tomo II, BOE y Fundación Wolters Kluwer, Las Rozas, 2018, pp. 1212-1224.
- Juli PONCE SOLÉ, “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 Autonòmics i Federals*, núm. 8 (2008), pp. 145-195.
- Juli PONCE SOLÉ, *Estudio sobre las novedades jurídicas de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda*, Barcelona, 2023, pp. 1-16.
- José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, “Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a los treinta años de la Constitución española”, *Revista de Administración Pública*, núm. 177 (2008), pp. 157-194.

- Joaquín TORNOS MAS, “La lucha contra la despoblación en España. Marco normativo”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 56 (2021), pp. 55-83.
- Andrei QUINTIÁ, “Más allá del art. 47 CE: Derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 6 (2022), pp. 1156-157.
- Marcos VAQUER CABALLERÍA, “El proyecto de ley por el Derecho a la Vivienda y la Intervención Local en la materia”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 59 (2022), pp. 96-117.
- Francisco VELASCO CABALLERO, “La ponderación y el sistema competencial”, en Luis ORTEGA ÁLVAREZ y Susana DE LA SIERRA(Coord.), *Ponderación y Derecho Administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2009, pp. 135-158.
- Francisco VELASCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de fuentes*. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2009.
- Carles VIVER I PI-SUNYER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989.