

**ENSANCHANDO LOS HORIZONTES
DEL AUTOGOBIERNO**

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

- | | |
|--|--|
| MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG
<i>Catedrática de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia</i> | MARTA LORENTE SARIÑENA
<i>Catedrática de Historia del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid</i> |
| ANA CAÑIZARES LASO
<i>Catedrática de Derecho Civil de la Universidad de Málaga</i> | JAVIER DE LUCAS MARTÍN
<i>Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política de la Universidad de Valencia</i> |
| JORGE A. CORDO HERRÁN
<i>Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho. Instituto Tecnológico Autónomo de México</i> | VÍCTOR MORENO CATENA
<i>Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Carlos III de Madrid</i> |
| JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
<i>Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y miembro de El Colegio Nacional</i> | FRANCISCO MUÑOZ CONDE
<i>Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla</i> |
| MARÍA LUISA CUERDA ARNAU
<i>Catedrática de Derecho Penal de la Universidad Jaume I de Castellón</i> | ANGELIKA NUSSBERGER
<i>Catedrática de Derecho Constitucional e Internacional en la Universidad de Colonia (Alemania)</i> |
| MANUEL DÍAZ MARTÍNEZ
<i>Catedrático de Derecho Procesal de la UNED</i> | <i>Miembro de la Comisión de Venecia</i> |
| CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO
<i>Catedrática de Derecho Civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile</i> | HÉCTOR OLASOLO ALONSO
<i>Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad del Rosario (Colombia) y Presidente del Instituto Ibero-Americano de La Haya (Holanda)</i> |
| EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT
<i>Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM</i> | LUCIANO PAREJO ALFONSO
<i>Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid</i> |
| OWEN FISS
<i>Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la Universidad de Yale (EEUU)</i> | CONSUELO RAMÓN CHORNET
<i>Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Valencia</i> |
| JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ
<i>Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED</i> | TOMÁS SALA FRANCO
<i>Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Valencia</i> |
| JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC
<i>Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia</i> | IGNACIO SANCHO GARGALLO
<i>Magistrado de la Sala Primera (Civil) del Tribunal Supremo de España</i> |
| LUIS LÓPEZ GUERRA
<i>Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid</i> | ELISA SPECKMANN GUERRA
<i>Directora del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM</i> |
| ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ
<i>Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Sevilla</i> | RUTH ZIMMERLING
<i>Catedrática de Ciencia Política de la Universidad de Mainz (Alemania)</i> |

Fueron miembros de este Comité:

Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón

Procedimiento de selección de originales, ver página web:
www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

ENSANCHANDO LOS HORIZONTES DEL AUTOGOBIERNO

MARIANO VIVANCOS COMES

Coordinador

Autores

VICENTE GARRIDO MAYOL

CLARA SOUTO GALVÁN

JORGE CASTELLANOS CLARAMUNT

ALEXANDRE H. CATALA I BAS

ENRIQUE FLIQUETE LLISO

JOSÉ RAMÓN CHIRIVELLA VILA

tirant lo blanch

Valencia, 2024

Copyright © 2024

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

© AA.VV

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
DEPÓSITO LEGAL: V-
ISBN: 978-84-1197-680-0
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Índice

<i>RESUMEN</i>	9
<i>PRÓLOGO</i>	11
MARIANO VIVANCOS COMES	

TEMAS GENERALES: AUTOGOBIERNO Y CARTA DE DERECHOS SOCIALES

<i>DESCENTRALIZACION POLÍTICA Y AUTONOMÍA EN LA COMUNITAT VALENCIANA</i>	17
VICENTE GARRIDO MAYOL	
<i>CARTA VALENCIANA DE DERECHOS SOCIALES. LECCIONES DE SU DESPLIEGUE NORMATIVO TRAS UNA DÉCADA DE VIGENCIA</i>	37
MARIANO VIVANCOS	

TEMAS SECTORIALES: EDUCACIÓN, SANIDAD, VIVIENDA Y DERECHO CIVIL

<i>DERECHOS SOCIALES: LA EDUCACIÓN Y SU DESARROLLO ESTATUTARIO</i>	179
CLARA SOUTO GALVÁN	
<i>DERECHO Y SALUD PÚBLICA: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA DE SANIDAD. UNA PERSPECTIVA VALENCIANA</i>	199
JORGE CASTELLANOS CLARAMUNT	
<i>EL RENDIMIENTO DEL ESTADO AUTONÓMICO DURANTE LA CRISIS SANITARIA DEL COVID-19. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNITAT VALENCIANA</i>	229
ALEXANDRE H. CATALA I BAS	

<i>LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE VIVIENDA</i>	<i>269</i>
ENRIQUE FLIQUETE LLISO	
<i>TENTATIVAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN LA XIV LEGISLATURA DE LAS CORTES GENERALES: DEVENIR PARLAMENTARIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA REINTEGRACIÓN EFECTIVA DEL DERECHO CIVIL FORAL VALENCIANO EN EL PERIODO 2020-2023</i>	<i>341</i>
JOSÉ-RAMÓN CHIRIVELLA VILA	

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE VIVIENDA

ENRIQUE FLIQUETE LLISO

Vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu

Profesor de Derecho Constitucional Universitat de València

Sumario: 1. Perspectivas del autogobierno valenciano. 2. Reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda y su desarrollo legislativo: 2.1. Los títulos competenciales en materia de vivienda; 2.2. Dimensión social del derecho a la vivienda en la legislación del Estado; 2.3. Dimensión social del derecho a la vivienda en la legislación autonómica: la legislación autonómica catalana; 2.4. Doctrina del Tribunal Constitucional sobre competencias autonómicas en materia de vivienda: 2.4.1. La Sentencia Tribunal Constitucional 93/2015 de 19 de junio respecto al Decreto-ley andaluz 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; 2.4.2. Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2018 de 22 de febrero, en recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; 2.4.3. Los recientes criterios doctrinales del Tribunal Constitucional sobre la delimitación competencial en materia de vivienda: Sentencias Tribunal Constitucional 16/2021, de 28 enero; 28/2022, de 24 de febrero; 37/2022, de 10 de marzo. 3. Políticas públicas en materia de vivienda en la Comunitat Valenciana: 3.1. Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Generalitat, de la vivienda de la Comunitat Valenciana; 3.2. Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana: 3.2.1. Contenido de la Ley; 3.2.2. Sentencia del Tribunal Constitucional 80/2018, de 5 de julio de 2018, en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana; 3.3. Decreto-ley 6/2020 de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto: 3.3.1. Justificación y contenido del Decreto-ley 6/2020; 3.3.2. Óbices de constitucionalidad del Decreto-ley 6/2020, de 5 de junio. 4. Bibliografía

1. PERSPECTIVAS DEL AUTOGOBIERNO VALENCIANO

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha cumplido, en 2022, sus primeros 25 años de historia. Esta institución, estatutaria desde la reforma del Estatut de Autonomía en 2006, *“es el órgano consultivo supremo del Consell, de la Administración Autonómica*

y, en su caso, de las administraciones locales de la Comunitat Valenciana en materia jurídica”, según así dispone el art. 43 del Estatut y, por tal condición, es testigo y observador privilegiado de la realidad institucional de la Comunitat Valenciana, de su evolución y del desarrollo de las políticas públicas de los sucesivos gobiernos y legislaturas.

Así las cosas el Consell Jurídic Consultiu, en el ejercicio de su misión consultiva debe velar “por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y el resto del ordenamiento jurídico”¹, tanto respecto a los actos de los poderes públicos, como sobre las disposiciones de carácter general. Y ello le ha permitido tomar el pulso a las transformaciones experimentadas en el autogobierno de la Comunitat Valenciana, en la acción del Ejecutivo, en el desarrollo de la Administración Pública —tanto local como autonómica— y en la acción legislativa (proyectos de ley y, facultativamente, proyectos legislativos).

Esta misión, ejercida de forma necesariamente objetiva e independiente, y para tal fin, dotada de autonomía orgánica y funcional, permite afirmar que el devenir de la acción pública autonómica ha afianzado el autogobierno de la Comunitat valenciana hasta su —casi— completa consolidación. También pone de manifiesto la lealtad institucional de la Comunitat en el pacto territorial surgido del periodo constituyente, y cristalizado en el art. 2 y Título VIII de la Constitución. Una lealtad que se explicita en el número, relativamente bajo —comparativamente con otras comunidades autónomas—, de conflictos con la Administración del Estado. No ha sido, pues, el de la Comunitat Valenciana, un autogobierno beligerante ni tampoco excesivamente reivindicativo con el Estado.

No obstante, tal posición de respeto institucional ha sido, también, la causante de la histórica infrafinanciación de la Comunitat Valenciana. El problema de la financiación de las políticas públicas ha tenido vencedores, y también vencidos, y la victoria normalmente ha sido para aquellas comunidades autónomas más reivindicativas y con mayor peso en la toma de decisiones en la política nacional, has-

¹ Art. 2.1, Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, modificada, entre otras, por Ley 11/2018, de 21 de mayo.

ta el punto de poder afirmar que, cuanto mayor es la conflictividad, mayores ventajas se pueden obtener. El riesgo de esta lealtad es que llegue a convertirse en desventaja: "*Tenemos a los valencianos por más muelles que los catalanes y portugueses*"².

Sí que puede afirmarse que en la consolidación del autogobierno ha tenido un papel fundamental la identificación del pueblo valenciano con sus instituciones y, más ampliamente, con la Generalitat valenciana en su conjunto. Si bien los iniciales recelos desde sectores ideológicos enfrentados no parecía que pudieran permitir un desarrollo autonómico forjado en una base social firme y unitaria, la progresiva estabilidad del modelo valenciano, y el aparente destierro de las posiciones más extremas —tanto las de signo decididamente estatista como las que abogaban por la radicalidad del independentismo—, han sido determinantes para la asunción del sistema autonómico y la configuración de un autonomismo "orgánico", entendido como consustancial al estado natural de las cosas. Ello, no obstante, sin desprestigiar los peligros de tales extremismos, latentes aún en el discurso político.

Ahora bien, cabría preguntarse si nos encontramos ante el final del proceso de consolidación del modelo estatutario, o bien existen nuevos horizontes; es decir, si estamos ante la culminación de todas las expectativas de autogobierno en la Comunitat o si, por el contrario, el desarrollo del autogobierno debe partir de la situación de

?

² Frase atribuida al Conde Duque de Olivares, que es entendida como conformismo o resignación, o incluso como cobardía. Siguiendo a Joan Fuster "(...) «*La gente desta terra es blanda de suyo*», afirmava en 1582 un Ximénez de Reinoso, inquisidor de València, i en 1626, quan convocà les Corts de Montsó, atrevintse a vulnerar uns principis clàssics de la legislació foral valenciana, el comte-duc d'Olivares confessà que ho feia perquè «*tenemos a los valencianos por más muelles*» que els súbdits del Principat i del regne d'Aragó". Joan Fuster en "*Nosaltres els valencians*" Edición original en colección "*Llibres a l'Abast*" (1962). 16ª Edición Ed. Ediciones 62, Barcelona, mayo 1992. p. 8.

También, en términos similares, Mossen Pere Joan Porcar (Valencia, 1560-1629), Capellán de la Iglesia de San Martín de Valencia y autor del dietario "*Coses evengudes en la ciutat y regne de Valencia: dietario de Mosen Juan Porcar, capellán de San Martín (1589-1629)*" consideraba a sus propios paisanos, los valencianos, como "*molls, malaventurats, i molt temerosos y medrentats*". Soler Marco, Vicent, "*L'ofici de raonar: Societat, economia, política, valencianisme*" Universitat de València, 2011. p. 328.

cuasi plenitud de las previsiones autonómicas de nuestro Estatut. La pregunta, así formulada, encierra retos que, en ocasiones, sería difícilmente conciliables con la territorialización del poder del Estado que proclama el art. 2 de la Constitución, ya que un avance radical encontrará obstáculos insalvables en el concepto de autonomía que tal precepto encierra, pero un retroceso respecto a las cotas de autogobierno ya consolidadas, igualmente resultaría reaccionario y sin duda provocaría contestación, ante la predicada identificación del pueblo valenciano con su sistema autonómico.

Así las cosas, el incremento de los ámbitos competenciales de la Comunitat no pasaría, necesariamente, por el cambio del modelo de descentralización. Para la asunción de máximos competenciales no resultaría esencial el tránsito hacia la forma de estado federal pues, en la práctica, el estado autonómico permite las mayores cotas de autogobierno, situando la nominación en un plano meramente dialéctico o, si se prefiere, terminológico, pero sin una diferenciación real sobre las posibilidades competenciales de las comunidades autónomas. El proceso de descentralización territorial en el estado autonómico se enmarca en un sistema abierto³.

No obstante, la culminación del ámbito de las competencias de autogobierno no pasa, necesariamente, por su incremento material sino por la efectividad de las competencias asumidas estatutariamente. En este sentido, no es beneficiosa la posición acomodaticia o poco reivindicativa respecto al Estado, el cual mantiene una tendencia centralista —lógica por otra parte— en orden al mantenimiento del control del ejercicio del autogobierno por parte de las Comunidades Autónomas y que, ante posiciones de lealtad institucional, no siempre responde en términos de equilibrio. La reivindicación autonomista es, por ello, una fortaleza frente al Estado.

Posiblemente, el horizonte más próximo se encuentre en el desarrollo real de las competencias autonómicas a través de la acción legislativa de Les Corts. Aunque no puede obviarse el riesgo que suponen la legislación excesivamente ideológica por su futilidad y por

³ Rodríguez Zapata, J., *"El Estado de las autonomías como Estado federo-regional o federalismo lábil"*, en *"Teoría y práctica del Derecho Constitucional"*, Ed. Tecnos, 2018 (4ª edición), p. 92.

la falta de proyección a medio plazo. Las leyes ideológicas tienen un periodo de vida muy breve, tanto como la duración del mandato de la mayoría parlamentaria que las aprobó⁴. El cariz partidista de las normas impide así el desarrollo de su eficacia y su permanencia y su existencia es testimonial, pues permiten establecer su impronta en el ámbito legislativo, pero sin embargo no consiguen desplegar otros fines más allá que su propia existencia. De igual modo, las normas “fantasiosas” o alejadas de la realidad social a la cual se deben aplicar, en las que se pretende un cambio radical de la sociedad, pero sin tener en cuenta la resistencia de la inercia de la propia sociedad y sus condicionantes y que, en definitiva, devienen en inaplicables. Capítulo aparte son las normas que exceden del ámbito competencial de la Comunitat, invadiendo de plano el del Estado, llegando a declarar —y constituir— Derechos Fundamentales para los valencianos —una práctica que, no por excesiva, deja de ser habitual—, o aquellas que afectan a principios constitucionales que pretenden reelaborar o introducir nuevas perspectivas de tales principios asumiendo el legislador autonómico una posición pseudo-constituyente, que le está, obviamente, vedada.

Los riesgos señalados, *grosso modo*, impiden la efectividad de las competencias autonómicas. Pero sin duda, dentro de los posibles excesos legislativos adquiere protagonismo el de la atribución de funciones y competencias a las entidades locales, pero sin la consiguiente previsión de financiación de las mismas. En la evolución del sistema competencial local a partir del art. 137 CE el primer punto de partida se encuentra en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Con el devenir de los tiempos, y la descentralización en los entes locales —segunda descentralización— las comunidades autónomas ocupan una posición esencial en la determinación de las competencias locales, siempre a través de la vía de la delegación⁵, en aplicación del principio de subsidiariedad establecido en el art. 5 del Tratado de la Unión Europea.

⁴ A modo de ejemplo, la Ley 6/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Reconocimiento, Protección y Promoción de las Señas de Identidad del Pueblo Valenciano, derogada por la Ley 1/2016, de 26 de enero.

⁵ Art. 25, Ley 7/1985: “2. *El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas ...*”; “3. *Las*

Tal vez el siguiente paso en la descentralización efectiva se encuentre en el papel de las entidades locales, como la vía para asegurar la eficacia y eficiencia de las competencias del autogobierno autonómico. La mayor cercanía al ciudadano de las administraciones locales es una ventaja en orden a la implementación de las políticas autonómicas y de sus acciones normativas. Para ello, debe asegurarse el cumplimiento de lo dispuesto en ya citado el art. 25 LBRL, en particular⁶ sus apartados 3º al 5º, por ser exigencia de la autonomía local constitucionalizada en el art. 137 CE.

Si existe una competencia que se enfrenta a la problemática expuesta, esta es, sin duda, la relativa a las políticas públicas en materia de vivienda. Como así se pasará a exponer, dentro del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas las controversias que surgen en cuanto al ejercicio efectivo de tales competencias en el marco autonómico, unidas a la posible afección al derecho a la propiedad ex art. 33 CE, la concreta dimensión del concepto "función social" de la propiedad, y la incidencia en la regulación de las instituciones de derecho civil como competencia exclusiva del Estado, hacen que la efectividad de tales políticas públicas encuentre problemas graves para su consecución. A lo que, indudablemente, se debe suma el déficit de financiación de la Comunitat, que se convierte en

competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera"

⁶ "3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.

Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública".

un freno real para la creación de un parque público de viviendas sociales y, por tales carencias, el incumplimiento de la previsión del art. 16 del Estatuto de la Comunitat Valenciana: *“La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos”*.

2. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y SU DESARROLLO LEGISLATIVO

2.1. Los títulos competenciales en materia de vivienda

La Constitución de 1978 no atribuye al derecho a la vivienda carácter de derecho subjetivo. Su reconocimiento en el art. 47 es la proclamación de un *desiderátum* ordenado a la promoción de las condiciones para que el mismo sea efectivo. Por una parte, como directriz de acción de los poderes públicos a quienes incumbe el desarrollo de las políticas públicas necesarias para la efectividad del derecho o, más bien, para su reconocimiento como derecho subjetivo; por otra parte, la necesidad de implementación de los medios necesarios mediante la regulación del uso del suelo. Se trata de una de las manifestaciones del Estado social en la Constitución pero, y tal vez en atención a los apriorismos de la Carta Magna, se le atribuyó la condición de principio, y no de derecho⁷.

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2019, de 28 de febrero de 2019, recurso de inconstitucionalidad respecto de la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en relación con la ocupación ilegal de viviendas: “(...) El art. 47 CE no reconoce un derecho fundamental, sino que enuncia «un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias» (STC 152/1988 e 20 de julio, FJ 2; y en el mismo sentido, SSTC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3, y 36/2012, de 15 de marzo, FJ 4). Los poderes públicos vienen así obligados a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en particular regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, conforme determina el art. 47 CE (...) el art. 47 CE no garantiza un derecho fundamental sino que enuncia un principio rector de la política social y económica, una directriz constitucional dirigida a los poderes públicos (...)” (Fundamento Jurídico 6°).

El derecho a la vivienda, por ello, no se reconoce como un derecho fundamental sino como uno de los principios rectores de la política social y económica que se contemplan en el Capítulo III, Título I, de la Constitución. Y su naturaleza la afirma el art. 53.3 CE como principio informador de las políticas públicas, ora en la acción legislativa, ora en la práctica judicial, pero sin la posibilidad de ser directamente invocado ante la jurisdicción ordinaria. Difiere así el constituyente el contenido del derecho a la vivienda a un ulterior reconocimiento mediante ley, sin que pueda afirmarse su naturaleza como derecho fundamental sino, en su caso, como un derecho subjetivo de rango legal, con el que podrá adquirir su dimensión reaccional, tomando en consideración el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El reconocimiento internacional del derecho a la vivienda comparte una similar conceptualización con la que efectuó nuestro constituyente. Así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁸, en su art. 25.1 establece: "*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)*". Véase que el derecho que reconoce la Declaración es el de disponer de un nivel de vida adecuado pero no, estrictamente, el derecho a la vivienda, aunque la adecuación del nivel de vida se determinará por su suficiencia para cumplir los mínimos necesarios. El nivel de vida adecuado, por tanto, quedará satisfecho cuando se aseguren los elementos mínimos que lo determinan: salud, bienestar, alimentación, vivienda, etc.

En similares términos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁹, en su art. 11.1 proclama que "*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de exis-*

⁸ Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 diciembre de 1948 (Resolución 217 A-III)

⁹ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966 (Resolución 2200-XXI), y aprobado y ratificado por España el 13 abril de 1977 (BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977)

tencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento". Un textual muy similar al del art. 25.1 de la Declaración, pero con adición de una obligación activa de promoción de actuaciones dirigidas a la efectividad del derecho, por parte de los poderes públicos.

El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales¹⁰, no efectúa mención alguna al derecho a la vivienda, y así se expresa en la Sentencia TEDH de 18 de enero de 2001, al considerar que ni el Convenio ni la jurisprudencia del Tribunal reconocen un derecho a disponer de un domicilio, siendo materia propia de las políticas públicas¹¹ y, en tal sentido, no forma parte del ámbito de protección de los Derechos Humanos que reconoce el Convenio y tutela el TEDH.

Por su parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹², en su art. 34.3 establece: "*Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales*" determinando un derecho de carácter prestacional a través de sistemas de ayudas públicas, y dependiente del contenido concreto que cada Estado le quiera dotar. No existe, por lo tanto, un derecho fundamental a la vivienda en la normativa comunitaria, sino

¹⁰ Adoptado por el Consejo de Europa en Roma, el 4 de noviembre de 1950, y aprobado y ratificado por España el 27 de septiembre de 1979 (BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979).

¹¹ "Es importante recordar que el artículo 8 (del CEDH) no reconoce como tal el derecho a disponer de un domicilio, ni tampoco la jurisprudencia del Tribunal. Es evidente que es deseable que todo ser humano tenga un lugar donde pueda vivir con dignidad y que pueda designar como su domicilio, pero lamentablemente hay muchas personas sin hogar en los Estados contratantes. La cuestión de si el Estado proporciona fondos para asegurar que todos tengan un techo sobre sus cabezas es un asunto público político y no judicial".

¹² Proclamada por Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en Niza, el 7 de diciembre de 2000 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 18 diciembre 2000) y en vigor, junto al Tratado de Lisboa, desde el 1 de diciembre de 2009 (Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de marzo de 2010).

más bien un derecho a las ayudas sociales para el acceso a la vivienda, determinado por las políticas internas de cada Estado¹³.

El Parlamento Europeo en su Resolución 11 de junio 2013 sobre vivienda social en la Unión Europea¹⁴, destaca el papel de la vivienda como servicio económico de interés general en la Unión, sin reconocer un derecho subjetivo a la vivienda, como así se expresa el Auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de julio de 2015, donde se mantiene que el art. 34.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea no garantiza el derecho a la vivienda de cada ciudadano, sino únicamente el *"derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda, en el marco de las políticas sociales basadas en el art. 153 del TFUE"*¹⁵.

¹³ Diferentes pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea intentan dotar al derecho de a la vivienda de carta de naturaleza de derecho. Así la STJUE de 10 de septiembre de 2014 vincula el derecho a la vivienda con el derecho al respeto a la vida privada y familiar (art. 7 de la Carta). Y la STJUE de 8 de mayo de 2013, indica que la vivienda social es un servicio de interés general, siendo éste un derecho reconocido por el art. 36 de la Carta.

¹⁴ *"Teniendo en cuenta que la política de vivienda social forma parte integrante de los servicios de interés económico general, para contribuir a cubrir las necesidades de vivienda, facilitar el acceso a la propiedad, promover la calidad del hábitat, mejorar el hábitat existente y adecuar los gastos de vivienda a la situación familiar y a los recursos de los ocupantes, manteniendo con todo un esfuerzo de su parte (...) y "solicita a los estados miembros y a las autoridades regionales y locales que adopten medidas eficaces e incentivadoras, basándose en análisis prospectivos de la necesidad de viviendas, para luchar contra la existencia de viviendas vacías de larga duración, en especial, en las zonas con tensiones, para luchar contra la especulación inmobiliaria y movilizar estas viviendas para convertirlas en viviendas sociales"*.

¹⁵ La Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2019 (*ob.cit.*), por su parte, al realizar un examen sobre el reconocimiento internacional del derecho a la vivienda, indica "(...) Cuando el art. 25.1 de la Declaración universal de derechos humanos y el art. 11.1 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (...) reconocen el derecho de las personas a un nivel de vida suficiente que les asegure, entre otros beneficios, una vivienda adecuada, es claro que tales preceptos no reconocen un derecho subjetivo exigible, sino que configuran un mandato para los Estados parte de adoptar medidas apropiadas para promover políticas públicas encaminadas a facilitar el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna. En este mismo sentido, el art. 34.3 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea reconoce el derecho a una ayuda social y una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha corroborado en su auto de 16 de julio de 2015, asunto C-539/14, § 49, que

De esta forma, el contenido del derecho a la vivienda en el ordenamiento jurídico interno, pasará por el desarrollo legislativo y las políticas públicas que puedan implementarse, dentro del marco del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, el art. 148.1.3º CE prevé la posible asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas en materia de “Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. No obstante, la amplitud del concepto vivienda y su incidencia en ámbitos competenciales estatales, va a determinar la coexistencia de las competencias del Estado con las asumidas por las Comunidades Autónomas.

Así, el concepto de vivienda tiene diferentes perspectivas jurídicas. En el ámbito de la producción, de la habitabilidad o sector industrial, y también como materia propia del derecho civil (derechos reales, derecho hipotecario), siendo el derecho a la vivienda una de las manifestaciones del concepto, como instrumento para la protección pública, la promoción y adquisición de viviendas, rehabilitación y promoción pública. El marco competencial adquiere unos límites difusos entre el Estado y Comunidades Autónomas y será necesariamente restrictivo para el pleno ejercicio de la competencia autonómica exclusiva en materia de vivienda, como así lo ha entendido el Tribunal Constitucional al afirmar la incidencia de determinados títulos competenciales estatales de carácter transversal sobre la materia de vivienda¹⁶.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio¹⁷ se señala que la política de vivienda del art. 47 CE no atribuye

esta disposición de la Carta no garantiza el derecho a la vivienda, sino el «derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda», en el marco de las políticas sociales basadas en el art. 153 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (...)» (Fundamento Jurídico 6º).

¹⁶ Arias Martínez, M^a. A., “Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 11, 2019, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), pp. 106-121

¹⁷ “En el presente caso, es indiscutible que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta la titularidad de la competencia en materia de vivienda. Esta competencia faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en

un título competencial al Estado, sino que es un principio informador para la actuación de los poderes públicos, que deberá ejercerse de conformidad con el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas. El Estado tiene que establecer las garantías básicas para la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos (art. 149.1.1º) y, en lo referente al derecho a disfrutar de una vivienda digna, el Estado deberá instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y las bases de ordenación del crédito (149.1.11ª y 13ª) *"teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales"* (STC 146/1986, de 25 de noviembre, Fundamento Jurídico 4º).

Los títulos competenciales de carácter económico del Estado adquieren así una dimensión horizontal que operará de forma limitativa en la exclusividad para su ejercicio, especialmente cuando éstos concurren con títulos competenciales de las Comunidades Autónomas, que obligan al ejercicio compartido entre ambas administraciones. Siguiendo a Iglesias González, se trata, en definitiva, de dos administraciones públicas que son titulares de competencias sobre un mismo ámbito material, donde el Estado ostenta la potestad para

buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política. Ello no obstante, y a pesar de que el art. 10 del EAPV califica como «exclusiva» aquella competencia autonómica en materia de vivienda, el propio Gobierno Vasco reconoce que la misma se halla limitada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito. En efecto, tanto el art. 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo. De otro lado, en cuanto que esta actividad de fomento de la construcción de viviendas queda vinculada a la movilización de recursos financieros no sólo públicos, sino también privados, no puede hacer abstracción de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito, a que ambas partes hacen referencia" (Fundamento Jurídico 2º)

establecer las bases, y la Comunidad Autónoma la de desarrollar estas bases¹⁸.

2.2. Dimensión social del derecho a la vivienda en la legislación del Estado

La dimensión social del derecho a la vivienda, lo convierte en instrumento para la protección, promoción, adquisición y rehabilitación pública, atendida la obvia necesidad de satisfacer unas necesidades que se han convertido en perentorias y acuciantes ante la gran crisis que vive España, y que ha provocado la urgencia social de dar cobertura a los mínimos vitales de muchas personas. La situación de exclusión social y pobreza, impiden una vida digna, que debe ser garantizada por las Administraciones públicas, atendidos dos parámetros: la función social de la vivienda y el principio rector del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, pues son los poderes públicos quienes, a resultas del tenor del art. 47 CE, deben *"promover las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho"*, informando la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, conforme prevé el art. 53.3 CE.

Atendido el reparto competencial ya ha expuesto, las Comunidades Autónomas que han asumido la competencia exclusiva en materia de vivienda tienen pleno protagonismo y a ellas corresponde la garantía del derecho a la vivienda a través de la legislación que, en desarrollo del principio rector, puedan transformar el meritado principio en derechos subjetivos invocables, pero, y también, mediante el ejercicio de unas políticas públicas que permitan la cobertura de los mínimos vitales. Junto a la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas, y en ejercicio de las competencias reservadas al legislador estatal en el art. 149.1.1ª y 13ª CE, para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y planificación

¹⁸ Iglesias González, F., *"La vivienda en el reparto competencial Estado y Comunidades Autónomas realizado por la constitución española de 1978"* en *"Administración pública y vivienda"*, Cap. II, Iglesias González, F., Ed. Montecorvo, 2005

general de la actividad económica, el Estado ha contemplado el reconocimiento del derecho a disfrutar de una vivienda digna.

La crisis económica vivida en España a finales de la primera década del S. XXI, y su repercusión en el impago generalizado de las deudas hipotecarias, condujo a la aprobación del Real Decreto-ley 6/2012 de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, dirigido a reestructurar la deuda hipotecaria de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago, y establecer unos mecanismos de flexibilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria.

Por otra parte, aprobó el Real Decreto-ley 27/2012 de 15 noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre legislación mercantil y procesal, civil, bases de la ordenación del crédito, banca y seguros, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y hacienda general y Deuda del Estado (art. 149.16ª, 8ª, 11ª, 13ª y 14ª, CE). En este Decreto-ley se adoptaron medidas de urgencia para poder evitar la pérdida de la vivienda de los colectivos más vulnerables, suspendiendo los lanzamientos en supuestos de ejecuciones hipotecarias, cuando el acreedor se adjudicase la vivienda habitual de personas que se encontrasen en los supuestos de especial vulnerabilidad. Igualmente, se constituye un fondo social de viviendas propiedad de las entidades de crédito, destinadas a ofrecer cobertura a las personas que hayan sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario.

El Real Decreto-ley 27/2012 fue derogado tácitamente por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de Medidas para Reforzar la Protección a los Deudores Hipotecarios, Reestructuración de Deuda y Alquiler Social¹⁹. Una norma ambiciosa y, también necesaria, ante la persistencia

¹⁹ El Tribunal Constitucional mediante Auto 155/2015, de 22 de septiembre de 2015, inadmitió a trámite la Cuestión de inconstitucionalidad 2688-2015 contra el art. 1.1 de la Ley. El mismo Tribunal, en sentencia 213/2016, de 15 diciembre de 2016, desestimó el Recurso de inconstitucionalidad 4985-2013 referido a la tramitación conjunta de la iniciativa popular y la modificación del Real Decreto-ley 27/2012, y a determinados preceptos de la citada Ley. El Tribunal considera que ha existido una pérdida de objeto del recurso, ya que los preceptos impugnados han sido modificados por 1) Real Decreto-ley 1/2015, de 27 febrero,

de la situación de crisis económica y el riesgo de exclusión social por la pérdida de la vivienda habitual. La Ley fue resultado de la refundición de dos iniciativas legislativas: el proyecto de ley de modificación del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios y de la proposición de ley de iniciativa legislativa popular de dación en pago, paralización de los desahucios y de alquiler social, promovida por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH).

La Ley 1/2013, de 14 de mayo, preveía la suspensión inmediata por el plazo de dos años, de los desahucios de las familias que se encuentren en situaciones de especial riesgo de exclusión. Adoptó medidas afectantes al mercado hipotecario (la limitación de intereses de demora y su no capitalización) y modificó la Ley de Enjuiciamiento Civil sobre ejecución hipotecaria condonaciones, abusividad de determinadas cláusulas o al valor de tasación en las escrituras. Y la posibilidad de recuperación de los Planes de Pensiones, si se trata de evitar la pérdida de la vivienda habitual.

El esfuerzo legislativo por dotar de un contenido efectivo al derecho de propiedad en situaciones de especial vulnerabilidad en ámbitos competenciales del Estado, se sucedió en diferentes normas muy próximas en el tiempo: Ley 8/2013, de 26 junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; el Real Decreto-ley 11/2014, de 5 de septiembre de medidas urgentes en materia concursal; el Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, y su posterior Ley 25/2015, de 28 julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social; Ley 9/2015, de 25 de mayo de medidas urgentes en materia concursal y Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil.

de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social; 2) Ley 25/2015, de 28 julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social; 3) Ley 8/2013, de 26 junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas 4) Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de enjuiciamiento civil; 5) Real Decreto-ley 11/2014 de 5 de septiembre; 6) Ley 9/2015, de 25 de mayo; y 7) Ley 9/2015 de 25 mayo.

Asimismo, el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, Real Decreto Legislativo 7/2015, prevé, en su art. 5. a) el derecho a *“Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable en medio ambiente y paisaje adecuados”*. Se trata de una norma en la que no se determina el contenido del derecho sino más bien trata de concretar el concepto de vivienda digna, adecuada y accesible, mediante parámetros objetivos (diseño, restricción de ruidos y contaminación, medio ambiente y paisaje).

Por otra parte, el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler²⁰, que reforma diferentes textos legales: 1) la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos (con la extensión de los plazos de prórroga obligatoria y tácita para contratos de arrendamiento de vivienda y la cuantía máxima de las garantías adicionales a la fianza que se le pueden exigir al arrendatario); la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal (para impulsar la realización de obras de mejora de la accesibilidad en los edificios); y 3) la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (sobre procedimiento de desahucio de vivienda, estableciendo la necesaria intervención de los servicios sociales en los desahucios de hogares en situación de especial vulnerabilidad, con la suspensión del procedimiento hasta que se adopten las medidas oportunas).

A tal norma de urgencia sucedieron otras, las cuales se insertan en la pandemia internacional y en la situación de emergencia de salud pública provocada por el COVID-19. La declaración de estado de

²⁰ La Sentencia del Tribunal Constitucional 14/2020, de 28 de enero de 2020, declara la inconstitucionalidad de la disposición adicional primera (medidas para dinamizar la oferta de vivienda en alquiler) y disposición adicional tercera (duración de los convenios para la ejecución de infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y marítimo) del Real Decreto-ley 7/2019. Respecto a la disposición adicional primera, por no justificarse el rango de ley que se emplea para la regulación de tales medidas. Por su parte, respecto a la disposición adicional tercera, por no guardar la necesaria relación de conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad previamente definida.

alarma por el Gobierno del Estado el día 14 de marzo 2020²¹ para gestionar de la situación de crisis sanitaria, es el marco de las normas de urgencia aprobadas y, asimismo, son el resultado de la acción del primer Gobierno de coalición desde la aprobación de la Constitución, el cual fue nombrado el 12 de enero de 2020, y que obligó a utilizar la gran mayoría de los títulos competenciales del Estado del art. 149 CE²².

Entre tales normas, en lo relativo a las medidas sobre vivienda, destacan: a) El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 en el que se prevé garantizar el suministro de agua y energía a los consumidores vulnerables y la suspensión de la deuda hipotecaria durante un plazo y la no aplicación del interés moratorio²³; b) El Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, con un elenco de medidas en materia de deuda hipotecaria, suspensión de lanza-

²¹ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo

²² Títulos transversales (arts. 149.1.1, 149.1.13) y otros más concretos: hacienda general (art. 149.1.14 CE); legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE); legislación laboral (art. 149.1.7 CE); legislación civil y mercantil (arts. 149.1.6 y 149.1.8 CE); sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.1 CE); sistema monetario y las bases de ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 CE); régimen aduanero y arancelario (art. 149.1.10 CE); bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común y legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE); telecomunicaciones, ferrocarriles y transportes terrestres que transcurren por el territorio de más de una comunidad autónoma (art. 149.1.21 CE); bases del régimen minero (art. 149.1.25 CE); fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE); las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (art. 149.1.30 CE).

²³ La Sentencia del Tribunal Constitucional 110/2021, de 13 de mayo 2021, declaró la inconstitucionalidad de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, la cual disponía la integración en la Comisión encargada del control del Centro Nacional de Inteligencia de "los Vicepresidentes designados por el Presidente del Gobierno" (*ídem*. STC 124/2021, de 3 de junio de 2021).

mientos y desahucios y materia arrendaticia²⁴; c) Real Decreto-ley 15/2020, de 21 abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y empleo, que establece normas para la disponibilidad excepcional de planes de pensiones en situaciones derivadas de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19²⁵; d) Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital²⁶, que fue tácitamente sustituido por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre; e) Real Decreto-ley 37/2020, 22 diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes; y f) Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y la recuperación económica y social de la isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica²⁷.

²⁴ Moratoria de la deuda hipotecaria sin aplicación de interés moratorio para adquisición de vivienda habitual, de quien soporta extraordinarias dificultades para atender su pago consecuencia de la crisis del COVID-19; la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos; prórroga extraordinaria de los contratos de alquiler de vivienda habitual; aplicación automática de la moratoria de la deuda arrendaticia prevista para viviendas propiedad de grandes tenedores y empresas o entidades públicas de vivienda; aprobación de avales para la cobertura, por cuenta del Estado, de la financiación de arrendatarios en situación de vulnerabilidad social y económica; suspensión de las obligaciones derivadas de los contratos de crédito sin garantía hipotecaria.

²⁵ La sentencia del Tribunal Constitucional 111/2021, de 13 de mayo de 2021, declaró inconstitucionales y nulas las disposiciones sobre clases pasivas: las disposiciones adicionales sexta y séptima, disposición transitoria segunda y disposición final primera del Real Decreto-ley 15/2020, por cuanto considera que en tales preceptos no concurría la extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86.1 CE.

²⁶ La sentencia del Tribunal Constitucional 158/2021, de 16 de septiembre de 2021, desestimó el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Cataluña contra los arts. 17.1, 22.1 y 2, 24.1, 25.1 y 2, 26.1 y 2, disposiciones adicionales primera y cuarta, disposición transitoria primera, apartados 1, 5, 8, 9 y 10, y la disposición final novena del Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo.

²⁷ La Disposición final segunda modifica el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, con la suspensión hasta el 30 de septiembre de 2022 del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional. Igualmente la Disposición final tercera modifica el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre.

Resta por citar el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda, aún pendiente de trámite y aprobación en el Parlamento, que pretende dar cobertura normativa a las políticas públicas de vivienda, función social y régimen jurídico de vivienda, principios rectores de la garantía de la función pública de la vivienda, establecer los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la vivienda, el régimen jurídico básico del derecho de propiedad de la vivienda, principios generales de la actuación pública en materia de vivienda y parques públicos de vivienda²⁸.

2.3. Dimensión social del derecho a la vivienda en la legislación autonómica: la legislación autonómica catalana

Son pues las Comunidades Autónomas las que han asumido la concreción del derecho a la vivienda²⁹. Inicialmente, como determi-

²⁸ En el Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 89-1, de 18 de febrero de 2022, se encomienda a la Comisión de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana la aprobación del Proyecto por el procedimiento de urgencia.

²⁹ Entre otras, Galicia, en la Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda, reconoce, en su artículo 3, a las personas físicas residentes legalmente en la Comunidad Autónoma de Galicia, *"El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, entendiendo por tal la que cumpla los requisitos técnicos y tenga la calidad necesaria para satisfacer las necesidades residenciales de las personas titulares y usuarias, conforme a lo dispuesto en el Estatuto de autonomía para Galicia y en la Constitución española"*. En Murcia, la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de Vivienda de la Región de Murcia, define, en su artículo 2, el derecho a la vivienda como *"El derecho de todas las personas a disfrutar de una vivienda donde poder vivir dignamente y desarrollar su vida privada y familiar en condiciones de paz y seguridad"*, e incluye, en el artículo 4, entre sus principios, *"promover e impulsar las acciones necesarias para que todos los ciudadanos de la Región de Murcia tengan acceso a una vivienda digna y adecuada, especialmente a los que tengan mayor dificultad económica para acceder al mercado inmobiliario y a grupos de población de características sociales o circunstancias específicas que los hagan más vulnerables"*. En el País Vasco, la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco, dispone, en su artículo 7.1, que *"Todas las personas con vecindad administrativa en cualesquiera municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible..."*. Y, en su artículo 9, intitulado *"Modos de satisfacción y requisitos de exigencia del derecho subjetivo"*, señala que *"La satisfacción del derecho a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada podrá ser realizada por parte de las administraciones públicas vascas con competencia para ello mediante la puesta a disposición, en régimen*

nación del derecho subjetivo; posteriormente, mediante acciones y medidas para el aseguramiento del acceso a la vivienda a las personas en situaciones de riesgo de exclusión residencial y de emergencia social. La dimensión es diferente, y también su encaje jurídico³⁰.

de alquiler, de una vivienda protegida o de un alojamiento protegido, o incluso de una vivienda libre en caso de su disponibilidad por causa de programas de intermediación u otros, con la renta o el canon que corresponda en cada caso". Añade que "En defecto de vivienda o alojamiento, y con carácter subsidiario, esta satisfacción podrá efectuarse mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas". Se trata de un derecho —calificado de subjetivo— que, en los términos que regula la norma, puede ser exigido en la forma dispuesta en su artículo 6.2 en cuya virtud "Las personas que, con arreglo al artículo 9 de la presente norma legal y a las disposiciones que se dicten en su desarrollo, tengan derecho a acceder a la ocupación legal de una vivienda o alojamiento protegido podrán reclamar su cumplimiento ante el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco, y las resoluciones de esta administración serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa". Dicha Ley fue objeto de recurso de inconstitucional resuelto por la STC 97/2018, de 19 de septiembre.

³⁰ Sentencia Tribunal Constitucional 16/2021, de 28 de enero de 2021: "En los últimos años, las comunidades autónomas han desarrollado una importante actividad legislativa en materia de vivienda con el declarado propósito de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo ese derecho, de acuerdo con el art. 47 CE. Y este tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre muchas de esas disposiciones legislativas (STC 21/2019, de 14 de febrero, sobre la Ley de las Cortes de Aragón 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; STC 8/2019, de 17 de enero, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial; STC 5/2019, de 17 de enero, sobre el Decreto-ley del Gobierno de Aragón 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 106/2018, de 4 de octubre, sobre la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda; STC 102/2018, de 4 de octubre, sobre la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley de vivienda y el estatuto de los consumidores y usuarios; STC 97/2018, de 19 de septiembre, sobre la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda; STC 80/2018, de 5 de julio, sobre la Ley de las Cortes Valencianas 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda; STC 16/2018, de 22 de febrero, sobre la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; STC 32/2018, de 12 de abril, sobre la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; STC 43/2018, de 26 de abril, sobre la Ley del Parlamento de Canarias 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; y STC 93/2015, de 14 de mayo, sobre el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril)" (Fundamento jurídico 5.c)

Si existe un caso paradigmático en el conflicto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de política de vivienda, es el Catalán. Cataluña aprobó la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 137.1 del Estatut de Autonomía, como reacción al fracaso de las políticas de vivienda tradicionales y garantizando el derecho a una vivienda digna y adecuada a través de diferentes medidas fundadas en la función social de la propiedad y las disfuncionalidades que se producen, especialmente por la existencia de inmuebles desocupados³¹.

La Administración asume el deber de proveer de viviendas sociales como servicio de interés general³² adquiriendo la actividad pública el protagonismo en materia de vivienda social. Así en su art. 2 se establecen, como finalidades de la ley, *"a) Hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, establecido por la Constitución y el Estatuto, y el resto de derechos constitucionales conexos (...)* g) *Alcanzar una oferta significativa de viviendas destinadas a políticas sociales, centrada especialmente en las distintas modalidades de viviendas de protección oficial (...)* i) *Delimitar el contenido de la función social de la propiedad de las viviendas e identificar y corregir las situaciones de incumplimiento de dicha función social"*. Se constituye, por tanto, esta Ley como el eje vertebrador de las políticas públicas de vivienda. Cabe destacar, igualmente, el reconocimiento de los derechos de opción y retracto de la Administración sobre las viviendas que han sido calificadas de protección oficial (arts. 87 al 91 y 134).

Posteriormente, la legislación catalana ha profundizado en los instrumentos que pudieran dar respuesta a la necesidad de vivienda en situaciones de emergencia social. Así, la Ley 24/2015, de 29 de

³¹ La Ley 18/2007 define como "situaciones anómalas" la desocupación permanente, la sobreocupación y la infravivienda. Igualmente crea el Registro de viviendas vacías, pero limitando la inscripción obligatoria a aquellos que se hubieran adquirido en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de la deuda con garantía hipotecaria que no estuvieran ocupados por personas con título habilitante.

³² "Artículo 4. Servicio de interés general.

1. *El conjunto de actividades vinculadas con la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales se configura como un servicio de interés general para asegurar una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos"*

julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética³³, en especial mediante el establecimiento de medidas para evitar desahucios que provoquen una situación de falta de vivienda. De entre ellas, la obligación del demandante del desahucio de ofrecer a los afectados una propuesta de alquiler social cuando el demandante sea persona jurídica que tenga la condición de “gran tenedor de vivienda” y el demandado se encuentre en una situación de riesgo de exclusión residencial (art. 5), sin que ello pueda interferir en el procedimiento judicial, ya que se trata de una materia competencia exclusiva del Estado (LEC).

Igualmente, el Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas pro-

³³ La Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2019, de 31 de enero de 2019, declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 3 y 4 (relativos a un eventual procedimiento judicial para la resolución de situaciones de sobreendeudamiento) y de la disposición adicional (relativa a la cesión onerosa de créditos garantizados con vivienda) de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la situación de emergencia en el ámbito de la vivienda y pobreza energética. Respecto a la inconstitucionalidad del art. 3 (procedimiento judicial para resolución de situaciones de sobreendeudamiento) el Tribunal lo considera una regulación procesal que no tiene amparo “(...) en el artículo 130 EAC, que atribuye a la Generalitat la aprobación de “las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña”. No hallando cobertura en las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el artículo 3 de la Ley 24/2015 invade la competencia general en materia procesal que corresponde al Estado (art. 149.1.6 CE). Tal invasión se produce por la sola razón de que el precepto autonómico regula cuestiones que le están vedadas, con entera independencia de la eventual compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado” (Fundamento Jurídico 2º, c). Por su parte, y respecto a la inconstitucionalidad del art. 4 y de la disposición adicional, indica el Tribunal que “el art. 4 establece un determinado régimen obligacional del fiador en los préstamos con garantía hipotecaria para la compra de vivienda; lo mismo cabe afirmar respecto de la disposición adicional: establece una regulación sustantiva, relativa en este caso al importe que ha de pagar el deudor para liberarse del crédito hipotecario sobre vivienda (...) ambas disposiciones producen un novum en el contenido contractual esto es, introducen derechos y obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas [STC 54/2018, FFJJ 6 c) y 9, citando las SSTC 88/1996, de 1 de julio, FJ 5, y 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 11]. De modo que esta regulación (art. 4 y disposición adicional), al igual que la declarada inconstitucional y nula por la STC 54/2018, «se ha adentrado a regular ámbitos reservados a la competencia exclusiva del Estado por el artículo 149.1.6 y 8 CE», lo que basta «para concluir en su inconstitucionalidad» (Fundamento Jurídico 3º, C).

venientes de procesos de ejecución hipotecaria centrando su ámbito de afección en las viviendas de nueva construcción vacías provenientes de ejecuciones hipotecarias, en los municipios con alta demanda residencial. A tal efecto, prevé la constitución de los derechos de tanteo y retracto³⁴ a favor de la Administración en la transmisión de viviendas adquiridas en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria, pero con un límite temporal de vigencia para tal ejercicio de 6 años (disposición final primera).

Por su parte, la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial³⁵, cuyo principal objetivo es incrementar el parque de viviendas sociales, contando con el parque de viviendas vacías de entidades financieras y grandes tenedores de vivienda. Se reconoce explícitamente el derecho subjetivo a una vivienda estable a favor de quienes no disponen de una vivienda digna y adecuada. Y se regula la expropiación forzosa por causa de interés social, considerando que *“es causa de interés social el incumplimiento de la función social de la propiedad, relativa a la ocupación legal y efectiva de la vivienda para que constituya la residencia de las personas”* (art. 15).

³⁴ Derechos reales de adquisición preferente, limitativos del derecho de propiedad (STC 217/1999)

³⁵ La Sentencia Tribunal Constitucional 8/2019, de 17 enero, declara inconstitucionales y nulos los apartados 3, 4 y 5 del art. 17 de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, relativos a la expropiación temporal del uso de viviendas incursas en procedimientos de desahucio, reiterando el pronunciamiento del mismo Tribunal en su Sentencia 93/2015

“El contenido de los apartados 3, 4 y 5 del art. 17 es, en efecto, similar al de la disposición adicional segunda del Decreto-ley de Andalucía 6/2013, declarada inconstitucional y nula por la STC 93/2015. Han corrido la misma suerte otras previsiones autonómicas que regulaban, también en parecidos términos, la expropiación temporal de uso de viviendas incursas en procedimientos de desahucio: disposiciones adicionales décima, apartados primero y segundo, de la Ley foral 10/2010 (añadida por la Ley foral 24/2013), primera de la Ley andaluza 4/2013 y cuarta de la Ley canaria 2/2014, el artículo 13 de la Ley valenciana 2/2017, los artículos 9.4, 74 y 75.3 de la Ley vasca 3/2015 y el artículo 2 y disposición transitoria primera de la Ley extremeña 2/2017 declarados inconstitucionales y nulos por, respectivamente, las SSTC 16/2018, FFJJ 12; 13; 32/2018, FJ 5; 43/2018, FJ 4; 80/2018, FJ 3; 97/2018, FJ 5, y 106/2018, FJ 2 c)”

El Decreto-Ley 5/2019, de 5 de marzo, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda incidió en la regulación de medidas frente a la desocupación permanente de viviendas titularidad de personas jurídicas privadas, resolución de situaciones de emergencia social y la moderación de los precios del alquiler de las viviendas libres, mediante la modificación de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, y el texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010 de 3 agosto, con vistas a incrementar el parque de viviendas de protección pública. Sin embargo, la citada norma no mantuvo su vigencia al no ser sometida a aprobación definitiva por el Parlament de Cataluña.

No obstante y pese al esfuerzo legislativo desplegado, se advertía la insuficiencia de los instrumentos ordinarios para atender las necesidades de vivienda, que con el Decreto-ley 17/2019, de 23 diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda se intentó reforzar, para adaptarla a nuevos supuestos de pérdida de la vivienda habitual³⁶. Así, amplía los supuestos de desocupación permanente de las viviendas y para el ejercicio del derecho de tanteo y retracto, el alojamiento dotacional en sustitución de las viviendas dotacionales públicas, la ampliación de la facultad de expropiar —no sólo sobre el uso temporal de las viviendas, sino también sobre su dominio— y el alquiler social obligatorio, entre otras medidas. Dicho Decreto-ley fue modificado por el Decreto-ley 1/2020, de 21 de enero, sobre la definición de vivienda vacía como aquella “*que permanece desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años*” modifica el apartado 2.1 del Decreto-ley 17/2019 —que a su vez modificaba el art. 3.b), de la ley 18/2007, del derecho a la vivienda—³⁷.

³⁶ El Decreto-ley 17/2019, modificó la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda; el Decreto-ley 1/2015, de 24 marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, la Ley 24/2015, del 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial, y la Ley 13/1996, de 29 de julio, del Registro y el depósito de fianzas de los contratos de alquiler de fincas urbanas.

³⁷ En la Sentencia Tribunal Constitucional 16/2021, de 28 de enero 2021, se declaran inconstitucionales y nulos los artículos 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.10, 2.11

Con la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en contratos de arrendamiento de vivienda y modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda³⁸, se articula un sistema de contención de rentas en los contratos de arrendamiento, estableciendo un límite en la determinación inicial de la renta (art. 6), unos precios de referencia (art. 7), y otras previsiones

(inciso “sin perjuicio del supuesto a que hace referencia el artículo 42.6”), 2.12, 4.2, 4.5 (inciso “y del apartado 2 de la disposición adicional primera”), 5.5, 5.6, 5.7, 6.3 y 6.6 y la disposición transitoria primera del Decreto-ley 17/2019. Estos preceptos regulan la competencia para declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y las potestades que desencadena tal declaración y afectan al derecho de propiedad (art. 33 CE) en forma contraria a los arts. 86.1 CE. Para el Tribunal Constitucional “*Los artículos van más allá de «delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda», «disciplinar un sector material en el que dicho derecho constitucional [el de propiedad] pueda incidir», o de «ceñirse a precisar los usos posibles de las edificaciones según el lugar en que se ubiquen dentro de la ciudad o a disciplinar el sector de la vivienda», como permite la doctrina de la STC 93/2015, y se enderezan más bien a establecer «el único uso posible de un determinado tipo de bienes» mediante una «regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda» que «se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada y, al mismo tiempo, a definir la función social del mismo». Y, sobre todo, van más allá de la regulación de las «medidas de fomento». La mayoría de los artículos regulan medidas coactivas, no voluntarias, limitativas del derecho de propiedad. Limitaciones de la máxima intensidad, además, puesto que no suponen la delimitación externa del ejercicio del derecho en régimen de libertad por puras consideraciones abstractas de interés u orden público, sino que constriñen estrechamente al propietario mediante órdenes o deberes normativos —obligaciones concretas de hacer, como ocupar la vivienda u ofrecer un alquiler social— que se ponen bajo la inspección y vigilancia de la administración y cuyo incumplimiento habilita a esta para imponer esa conducta forzosamente mediante requerimientos y multas coercitivas, para imponer sanciones y para expropiar la vivienda» (Fundamento jurídico 5º.f).*

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022, de 10 de marzo de 2022, respecto de diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, declarar inconstitucionales y nulos, los artículos 1, 6 a 13, 15 y 16.2; las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; disposición transitoria primera, la disposición final cuarta, letra b), la disposición adicional cuarta, y la disposición final tercera. Por su parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 57/2022, de 7 de abril 2022, también en relación con la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, declara la inconstitucionales y nulos el art. 14, el inciso «o, si procede, el importe de la renta del contrato de arrendamiento anterior» del art. 16.1, el art. 17 y el art. 18.

sobre tales precios. En sus artículos 14 a 16 se determina el régimen de infracciones en materia de contención de rentas. En conexión directa con tal regulación, los arts. 16 al 18 y las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera cuarta; disposición transitoria primera y disposiciones finales tercera y cuarta, letra b).

Los antecitados preceptos fueron declarados inconstitucionales y nulos, puesto que el Tribunal Constitucional consideró que el Estado es el competente *“para fijar legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda, así como para, en su caso, determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales”*³⁹.

El Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la Covid-19⁴⁰,

³⁹ La sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022, de 10 de marzo de 2022, continua indicando que *“La reserva al legislador estatal de la competencia para la regulación tanto de la regla general como de sus posibles excepciones o modulaciones excluye, por tanto, que cualquier legislador autonómico pueda condicionar o limitar la libertad de las partes para determinar la renta inicial del alquiler de viviendas. El establecimiento de dicha libertad o, en su caso, su modulación y, en general, la regulación de las reglas para la determinación de la renta, son aspectos esenciales del régimen obligacional de los contratos de arrendamiento de viviendas que, en su condición de bases de las obligaciones contractuales deben ser comunes y por tanto establecidas por el Estado (...) el legislador autonómico carece de competencia para incidir sobre las reglas para la determinación de la renta derivadas del contrato de arrendamiento de vivienda ... al carecer el legislador autonómico de competencia material para fijar esas concretas reglas, tampoco la tiene para regular las consecuencias de su infracción, de suerte que dicho régimen sancionador incurre en la misma vulneración competencial”*. (Fundamento jurídico 4º, c y d).

⁴⁰ La Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2022, de 24 febrero de 2022, en relación con el artículo único del Decreto-ley 37/2020, declara inconstitucionales y nulos los apartados 1 (la obligación de acreditar que se ha formulado una propuesta de alquiler social), 2 la (interrupción de procedimientos iniciados) y 3 (suspensión de lanzamientos durante el estado de alarma o restricciones de movilidad) del artículo único del Decreto-ley, por considerar insuficiente la *“justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas necesarias especialidades”* (Fundamento jurídico 4º); por invadir las competencias estatales en materia procesal *“la competencia autonómica en materia de vi-*

incide en la obligación de acreditar que se ha formulado una propuesta de alquiler social antes de interponer determinadas demandas judiciales, la cual se hace extensiva a acciones ejecutivas derivadas de reclamaciones de una deuda hipotecaria y demandas de desahucio, así como la suspensión de las ejecuciones de resoluciones judiciales que comporten el lanzamiento de personas que se encuentren dentro de los parámetros de riesgo de exclusión residencial. Por su parte, el Decreto-ley 50/2020, de 9 diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de viviendas con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler⁴¹, vuelve a introducir un régimen de contención y moderación de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, en términos similares a los que ya preveía la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, lo que provocó su inconstitucionalidad tomando referencia en la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022, de 10 de marzo de 2022.

Por último, la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda⁴² en la que se establecen medidas ante la desocupación permanente de viviendas entendida como el incumplimiento de la función social de la propiedad de la vivienda y las actuaciones para corregirla y ordenar su ejecución forzosa en caso de incumplimiento y, en su caso, para imponer sanciones. Igualmente, considera grandes tenedores de vivienda a las personas jurídicas que tengan la titularidad de más de diez viviendas, la renovación au-

vivienda permite a la comunidad autónoma desarrollar la actividad a que se refiere el art. 137.1 de su Estatuto (establecer condiciones sobre su calidad y habitabilidad, planificarla e inspeccionarla, fomentarla o promoverla) pero no establecer un requisito de acceso al proceso no previsto por el legislador estatal (...)" que es incompatible con el art. 149.1.6 CE (Fundamento jurídico 5º Y 6º).

⁴¹ En la Sentencia Tribunal Constitucional 118/2022, de 29 de septiembre de 2022, se declara la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 4 del Decreto-ley 50/2020, por vulneración del art. 149.1.8 CE.

⁴² Contra la citada Ley 1/2022, se ha interpuesto el Recurso de inconstitucionalidad n.º 4038-2022 respecto a los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6.2, 7, 10 —en cuanto da nueva redacción al artículo 7.1.c) de la Ley 24/2015—, 11, 12, 15 y la disposición transitoria de la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda.

tomática de los alquileres sociales si los ocupantes de la vivienda se encuentran en situación de exclusión residencial y la expropiación temporal de viviendas vacías por interés social.

2.4. Doctrina del Tribunal Constitucional sobre competencias autonómicas en materia de vivienda

Ante el análisis realizado de la legislación autonómica de Cataluña, en materia de vivienda, cabe advertir que la práctica totalidad de las acciones legislativas impulsadas han sido objeto de revisión por parte del Tribunal Constitucional. Pero no ha sido Cataluña la única comunidad autónoma que ha visto limitadas sus pretensiones normativas por el Tribunal, pues en la misma situación —pero tal vez con una menor incidencia, por no ser tan prolíficas legislativamente— se han encontrado la mayoría de las comunidades autónomas que han impulsado regulaciones sobre políticas públicas de vivienda⁴³.

⁴³ Así, STC 21/2019, de 14 de febrero, sobre la Ley de las Cortes de Aragón 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; STC 5/2019, de 17 de enero, sobre el Decreto-ley del Gobierno de Aragón 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 106/2018, de 4 de octubre, sobre la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda; STC 102/2018, de 4 de octubre, sobre la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley de vivienda y el estatuto de los consumidores y usuarios; STC 97/2018, de 19 de septiembre, sobre la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda; STC 80/2018, de 5 de julio, sobre la Ley de las Cortes Valencianas 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda; STC 16/2018, de 22 de febrero, sobre la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; STC 32/2018, de 12 de abril, sobre la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; STC 43/2018, de 26 de abril, sobre la Ley del Parlamento de Canarias 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; y STC 93/2015, de 14 de mayo, sobre el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril.

2.4.1. La Sentencia Tribunal Constitucional 93/2015 de 19 de junio respecto al Decreto-ley andaluz 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda

El primer referente normativo que se ocupó de la función social de la vivienda en Andalucía fue la Ley 13/2005, de 11 noviembre, de Medidas para la Vivienda protegida y el suelo, cuyo objeto principal era el incremento de la construcción de vivienda protegida con el fin de reforzar la acción pública para garantizar su función social. No obstante, será la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía la que explicita el reconocimiento del derecho a una vivienda digna y adecuada que permita *“la satisfacción de las necesidades habitacionales de sus titulares y de quienes con ellos convivan, de forma que se posibilite una vida independiente y autónoma y se favorezca el ejercicio de los derechos fundamentales”* (art. 2). Pero cabe destacar que la propia ley establece una obligación, dirigida a las Administraciones públicas andaluzas, para hacer efectivo el derecho a la vivienda. En definitiva, un derecho subjetivo garantizado por ley y un mandato expreso a los poderes públicos⁴⁴.

Mayor problemática constitucional supuso el Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, luego tramitado como Ley 4/2013, de 1 de octubre, ya que fue objeto de Recurso de inconstitucionalidad, cuya Sentencia determinó otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional, a partir de la misma fundamentación, respecto a las normas autonómicas sobre las medidas para garantizar el derecho a la vivien-

⁴⁴ Art. 24, Ley 1/2010, de 8 de marzo: *“1. Las personas titulares del derecho que reúnan las condiciones establecidas en el art. 5 de esta Ley podrán exigir de las Administraciones públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada, en los términos establecidos en la presente Ley, mediante el ejercicio de las acciones que procedan de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado. 2. En particular, quienes acrediten interés legítimo, transcurrido el plazo establecido en la disposición final segunda de esta Ley, podrán reclamar ante la correspondiente Administración municipal el cumplimiento del deber de aprobar el Plan Municipal de Vivienda y Suelo y promover activamente la ejecución de la programación prevista en el mismo, en caso de que este haya sido aprobado”*

da. El citado Decreto-ley prevé la aplicación de unas medidas para salvaguardar el derecho a una vivienda digna, y, en particular, la exigencia del cumplimiento del fin social de la propiedad por parte de las personas jurídicas titulares de viviendas desocupadas. También, la declaración como de interés social de la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en situación de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio, y un régimen sancionador para el cumplimiento de la norma.

El Tribunal Constitucional en su sentencia 93/2015 de 19 de junio, declaró la inconstitucionalidad y la nulidad de la nueva redacción de la Ley 1/2010, de 8 de marzo —operada por el Decreto-ley impugnado—, respecto a los arts. 1.3, 25.5 y 25.6, y 53.1 a), y la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda de dicho Decreto-ley 6/2013. Asimismo se determinó la interpretación conforme del resto del art. 25 de la Ley 1/2010, como instrumento de la política autonómica de fomento de la vivienda en alquiler, en los términos establecidos en la propia sentencia.

El análisis de los óbices constitucionales planteados en la meritada sentencia, conduce a determinar los límites dentro de los cuales es admisible la regulación de la función social de la vivienda por parte de las comunidades autónomas, de conformidad con la Constitución, a través de Decretos-leyes autonómicos. Así:

a) Respecto a la utilización del Decreto-ley autonómico:

El parámetro de enjuiciamiento de los Decretos-leyes autonómicos debe hacerse desde los límites del art. 86.1 CE, como garantía del principio democrático. Pero la naturaleza y el alcance de las competencias autonómicas hacen, en principio, menos necesario el recurso a la aprobación de normas legales de urgencia. El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que contiene en Constitución es “... la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes”. Por ello es función propia de este Tribunal ‘el aseguramiento de estos límites...’.

no se exige “que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos, que

son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma”.

La afectación a los contenidos esenciales del derecho de propiedad (art. 33 CE) rebasaría los límites materiales que derivan para los Decretos-leyes. El art. 86.1 CE determina que los Decretos-leyes “no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I” y ello se proyecta sobre la facultad de aprobar Decretos-leyes y es parámetro de constitucionalidad de los que dicte. la STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, sostuvo que “la cláusula restrictiva del art. 86.1 C. E. (‘no podrán afectar...’) debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos”.

b) Sobre la afectación al derecho de propiedad:

El derecho constitucional a la propiedad privada (art. 33 CE), “se configura y protege como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir” (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2).

El Decreto-ley autonómico puede delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda, pero no precisar el haz de facultades que integran el derecho de propiedad privada ni, al mismo tiempo, definir la función social del mismo, pues son los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad. No cabría establecer a través de un Decreto-ley autonómico una regulación directa, y con vocación de generalidad, de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda⁴⁵.

⁴⁵ La redacción del art. 1 del Decreto-ley impugnado, es la siguiente: “3. Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística”

El Decreto-ley autonómico no puede regular el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda ni, dentro de él, uno de sus elementos esenciales, por implicar “afectación” del mismo⁴⁶. Igualmente, el establecimiento de sanciones por “no dar efectiva habitación a la vivienda” solo adquiere sentido a partir del deber del propietario de la vivienda de destinarla de modo efectivo a habitación, de modo que la vulneración de los límites materiales del Decreto-ley también es igualmente predicable de la tipificaciones de infracciones⁴⁷, por lo que también es inconstitucional y nulo⁴⁸.

c) Competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.13 CE. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica:

El supuesto de expropiación del uso de la vivienda⁴⁹, obstaculiza las medidas estatales de política económica. La norma autonómica, define las circunstancias de emergencia social, al igual que hace la

⁴⁶ “El precepto impugnado disciplina un espacio normativo vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal, por lo que es inconstitucional y nulo por contravenir uno de los límites materiales del decreto-ley, que deriva del principio democrático que el apartado 1 del art. 1 CE impone a todas las instituciones del Estado en su conjunto y se refleja en el art. 86.1 CE como requerimiento mínimo, por lo que el precepto autonómico establece un contenido del derecho de propiedad de la vivienda que lo afecta, en el sentido del art. 86.1 CE, y por tanto entra a regular un ámbito excluido del decreto-ley y pretende delimitar un contenido esencial para lo que ningún legislador es competente”

⁴⁷ El precepto al que hace referencia es el art. 53.1 a), al tipificar como infracción muy grave el “no dar efectiva habitación a la vivienda” en los casos que prevé.

⁴⁸ La Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2018 de 22 de febrero, en recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra, incide desde la perspectiva positiva, en los mismos argumentos, al considerar que la previsión de destino efectivo de la vivienda a uso residencial —tal y como se establece en la norma foral— no es un deber del propietario sino un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda (en parecidos términos que la STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 13), sin que pueda entenderse, por tanto, la génesis del deber de destinar efectivamente la vivienda a un uso habitacional, sino que la regulación relativa a “instrumentos administrativos para evitar la existencia de viviendas deshabitadas” son una mera constatación fáctica de que la vivienda no está habitada efectivamente. Así, la norma foral no prevé que el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación forme parte del contenido esencial de ese tipo de derecho de propiedad como manifestación de su función social.

⁴⁹ Disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013.

norma estatal (supuestos de especial vulnerabilidad en la ley estatal) donde los requisitos económicos operan como presupuestos. Pero la norma autonómica no sólo se adapta a la solución estatal —introduciendo simples modificaciones en función de su título competencial en materia de vivienda— sino que arbitra un mecanismo por completo incompatible (como es la expropiación del uso de la vivienda que es objeto del procedimiento de ejecución por un plazo máximo de tres años). Este instrumento expropiatorio también difiere radicalmente del fondo social de viviendas que, para facilitar el acceso de personas desalojadas a contratos de arrendamiento, se regula en la disposición adicional primera de la Ley estatal 1/2013.

La norma autonómica recurrida tiene una eficacia incisiva en la medida estatal de política económica. El Estado establece un régimen jurídico sobre el sistema de ejecución hipotecaria para dar cobertura a necesidades sociales de vivienda que no perturbe significativamente el funcionamiento del mercado hipotecario. Interfiere el ejercicio la competencia estatal en materia de ordenación económica (art. 149.1.13), al realizar una regulación que se proyecta en un ámbito material que ya había sido reglado por el Estado, pues el legislador estatal introdujo unas medidas para dar respuesta al problema de los desahucios hipotecarios⁵⁰.

2.4.2. Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2018 de 22 de febrero, en recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra

La Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2018 de 22 de febrero, en recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar

⁵⁰ El art. 149.1.13 CE) puede abarcar “tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3). En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2018 de 22 de febrero (Fundamento Jurídico 13°).

el derecho a la vivienda en Navarra, matiza algunas consideraciones ya realizadas en Sentencia del Tribunal Constitucional 93/2015, de 14 de mayo —con la diferencia de que no se trata de la impugnación de un Decreto-ley, sino de una Ley foral— en los siguientes términos:

a) Sobre la afectación al derecho de propiedad

La Sentencia incide desde una perspectiva positiva, en los mismos argumentos, al considerar que la previsión de destino efectivo de la vivienda a uso residencial —tal y como se establece en la norma foral— no es un deber del propietario sino un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda (en parecidos términos que la STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 13), sin que pueda entenderse, por tanto, la génesis del deber de destinar efectivamente la vivienda a uso habitacional, sino que la regulación sobre “instrumentos administrativos para evitar la existencia de viviendas deshabitadas” son una mera constatación fáctica de que la vivienda no está habitada efectivamente. Así, la norma foral no prevé que el deber de destinar la vivienda de modo efectivo a habitación forme parte del contenido esencial de ese derecho de propiedad, como manifestación de su función social.

b) Sobre la competencia para determinar la función social de la propiedad

El Tribunal toma referencia en la doctrina contenida en su Sentencia 37/1987, de 26 de marzo, según la cual “la incorporación de una vertiente institucional al derecho de propiedad privada hace que la función social que este derecho debe satisfacer no es ni puede ser igual en relación con todo tipo de bienes... Esa dimensión institucional del derecho de propiedad privada no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses —o, lo que es lo mismo, la competencia en relación con cada materia que pueda incidir sobre el contenido de la propiedad— establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad”.

La competencia para la delimitación específica del derecho de propiedad sobre cierto tipo de bienes puede así corresponder a la

Comunidad Autónoma si tiene atribuida estatutariamente la materia de vivienda y en tal caso, será ésta la que pueda establecer la disciplina de la función social de ese derecho de propiedad, *"en el marco de la Constitución y con las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad"* (STC 37/1987). En el ejercicio de sus competencias podrá establecer regulaciones para atender intereses generales relacionados con la garantía a los ciudadanos del disfrute de una vivienda digna, en la delimitación del derecho de propiedad, concretamente en la definición de su función social.

c) *Sobre la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil ex artículo 149.1.8º CE*

La regulación de la dimensión institucional del derecho de propiedad privada⁵¹, no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que la justifican, y por ello no incide en la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil ex artículo 149.1.8 CE, sino que el titular de la competencia sectorial para tutelar tales intereses será a quien corresponda tal regulación. La "legislación civil" sobre la que ostenta competencia exclusiva el Estado, no tiene en su ámbito de exclusividad la definición de un deber u obligación concreta del propietario de vivienda prevista en función del logro de un fin de interés público, por lo que el legislador autonómico, puede regular el deber de ocupación efectiva sobre la vivienda como parte del derecho de propiedad sin invadir atribuciones estatales ex artículo 149.1.8º CE.

⁵¹ La STC 37/1987, FJ 8, respecto a la disciplina normativa del derecho de propiedad privada y el título competencial "legislación civil" que atribuye al Estado el artículo 149.1.8 CE, distinguió dentro de él una vertiente individual y otra institucional y precisó que *"el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir; lo que supone ... la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad ... Como es lógico esta delimitación no se opera ya sólo en la legislación civil, sino también en aquellas otras Leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada"*.

d) Competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.13 CE. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica:

La Sentencia 16/2018, en esta cuestión concreta, reitera la misma doctrina que la que quedó establecida en la Sentencia 93/2015, de 14 de mayo, y considera que el uso de la competencia autonómica en materia de vivienda sí interfiere de modo significativo en el ejercicio que el Estado hace de las competencias del art. 149.1.13º CE, y menoscaba la plena efectividad de dicha competencia estatal, determinando, en consecuencia, su inconstitucionalidad y nulidad.

2.4.3. Los recientes criterios doctrinales del Tribunal Constitucional sobre la delimitación competencial en materia de vivienda: Sentencias Tribunal Constitucional 16/2021, de 28 enero; 28/2022, de 24 de febrero; 37/2022, de 10 de marzo

El examen de los pronunciamientos más recientes del Tribunal Constitucional en materia de vivienda⁵² permiten considerar consolidada una doctrina acerca del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, y, también, sobre los límites de la utilización de los Decretos-leyes para su regulación. Las resoluciones corresponden a medidas en materia de vivienda introducidas en el ordenamiento jurídico catalán⁵³.

2.4.3.1. Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2021, de 28 de enero, respecto a los Decretos-leyes del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, de 23 diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y 1/2020, de 21 de enero, que modi-

⁵² También la Sentencia del Tribunal Constitucional 57/2022 de 7 de abril de 2022, en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda. La citada Sentencia reitera la doctrina contenida en STC 37/2022 y STC 28/2022, por lo que no se efectúa referencia a la misma.

⁵³ Lora González, C., Baena Solís, M. "Novedades recogidas en la reciente jurisprudencia constitucional en materia de vivienda", en *Actualidad Jurídica Uribe Menéndez*, 58, enero-abril de 2022, pp. 145-153

fica el anterior, y el Acuerdo del Parlamento Cataluña de convalidación del Decreto-ley 1/2020

a) Sobre la afectación al derecho de propiedad:

La sentencia reitera la doctrina establecida en STC 93/2015, relativa al término “afectar” del art. 86.1 de la Constitución: *“Afectar derechos constitucionales es, en nuestra doctrina, una noción restringida, pues la STC 111/1983, 2 diciembre, FJ 8, sostuvo que «la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE (“no podrán afectar [...]”) debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley, [...] ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos»; el «examen de si ha existido “afectación” por el decreto-ley de un derecho o libertad regulado en el título I de la Constitución exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (SSTC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 8)”*.

Y considera afectación al derecho de propiedad, la determinación del contenido esencial del derecho de propiedad, el establecimiento del deber de destinar de forma efectiva el bien a uso habitacional, la definición de “vivienda deshabitada” y la tipificación de infracciones por no dar uso habitacional a la vivienda. Tales previsiones se dirigen a precisar el haz de facultades que integra el derecho de propiedad privada y, al mismo tiempo, a definir la función social del mismo, que son los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad, *“ya que el «deber» de destinar de forma efectiva las viviendas al uso habitacional, «es una regulación directa del derecho de propiedad de un tipo de bienes y que tiene por objeto aspectos esenciales del mismo» que «concorre a establecer el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda y dentro de él uno de sus elementos esenciales» lo que implica “afectación” en el sentido que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional”*.

b) Sobre la vulneración de los límites materiales del Decreto-ley por “afectar” su normativa al derecho de propiedad:

La imposición directa de unos deberes concretos a los propietarios con vocación de generalidad determinando un régimen general del derecho, está vedado a los Decretos-leyes (STC 93/2015, FJ

13). Los preceptos que establecen la definición de vivienda vacía y regulan los supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad y las consecuencias jurídicas que se le irrogan (requerimientos para ocupación efectiva, ejecución forzosa, expropiación de la vivienda, la cesión obligatoria temporal del uso de la vivienda y el régimen sancionador), exceden del marco permitido a los Decretos-leyes por la STC 93/2015⁵⁴, pues establecen limitaciones de máxima intensidad, que no suponen la delimitación externa del ejercicio del derecho en régimen de libertad por consideraciones abstractas de interés u orden público, sino que constriñen al propietario mediante órdenes o deberes normativos⁵⁵. Igualmente, y por los mismos motivos, los preceptos en los que se establece la obligación de los propie-

⁵⁴ “La mayoría de los artículos contra los que se dirige este primer motivo regulan medidas coactivas, no voluntarias, limitativas del derecho de propiedad. Limitaciones de la máxima intensidad, además, puesto que no suponen la delimitación externa del ejercicio del derecho en régimen de libertad por puras consideraciones abstractas de interés u orden público, sino que constriñen estrechamente al propietario mediante órdenes o deberes normativos —obligaciones concretas de hacer, como ocupar la vivienda u ofrecer un alquiler social— que se ponen bajo la inspección y vigilancia de la administración y cuyo incumplimiento habilita a esta para imponer esa conducta forzosamente mediante requerimientos y multas coercitivas, para imponer sanciones y para expropiar la vivienda”

⁵⁵ Tales preceptos “van más allá de «delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda», «disciplinar un sector material en el que dicho derecho constitucional [el de propiedad] pueda incidir», o de «ceñirse a precisar los usos posibles de las edificaciones según el lugar en que se ubiquen dentro de la ciudad o a disciplinar el sector de la vivienda», como permite la doctrina de la STC 93/2015, y se enderezan más bien a establecer «el único uso posible de un determinado tipo de bienes» mediante una «regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda» que «se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada y, al mismo tiempo, a definir la función social del mismo». Y, sobre todo, van más allá de la regulación de las «medidas de fomento» que contenía el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013” “La mayoría de los artículos contra los que se dirige este primer motivo regulan medidas coactivas, no voluntarias, limitativas del derecho de propiedad. Limitaciones de la máxima intensidad, además, puesto que no suponen la delimitación externa del ejercicio del derecho en régimen de libertad por puras consideraciones abstractas de interés u orden público, sino que constriñen estrechamente al propietario mediante órdenes o deberes normativos —obligaciones concretas de hacer, como ocupar la vivienda u ofrecer un alquiler social— que se ponen bajo la inspección y vigilancia de la administración y cuyo incumplimiento habilita a esta para imponer esa conducta forzosamente mediante requerimientos y multas coercitivas, para imponer sanciones y para expropiar la vivienda” (Fundamento Jurídico 5º, f)

tarios de ofrecer un alquiler social en determinadas circunstancias y condiciones, son inconstitucionales y nulos.

Un Decreto-ley “afecta” al derecho de propiedad, en el sentido vedado por el art. 86.1 CE, en aquellos casos en los que la norma “*más que delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda, se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada y, al mismo tiempo, a definir la función social del mismo, que son, como hemos visto, los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad*” (FJ 5).

2.4.3.2. Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2022 de 24 de febrero, respecto al artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, de 3 noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la COVID-19

Se declaran inconstitucionales y nulos los apartados 1, 2 y 3 del artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 37/2020, tomando referencia en la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2019, de 31 de enero, atendido el carácter procesal de los preceptos, que vulneran las competencias exclusivas del Estado.

a) El carácter limitado de las competencias de las Comunidades autónomas en materia procesal

La legislación procesal es una competencia general del Estado, por lo que las competencias asumidas por los estatutos en materia procesal son de “orden limitado”, y está circunscrita a “*las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas*” (STC 80/2018, Fundamento jurídico 5º, a).

La salvedad competencial del art. 149.1.6 CE, de las comunidades autónomas, no puede vaciar de contenido la competencia general en materia de legislación procesal atribuida al Estado: no le permite establecer normas procesales por el mero hecho haber promulgado una regulación sustantiva en el ejercicio de sus competencias, sino tan solo introducir las innovaciones procesales necesarias y esenciales para la defensa judicial de las reclamaciones jurídicas configura-

das por la norma autonómica. Debe existir conexión directa entre las innovaciones procesales y las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, de modo aquellas sean necesarias para alcanzar la finalidad de la norma autonómica⁵⁶.

- b) *Necesidad de dar justificación a las innovaciones procesales autonómicas en relación con el derecho sustantivo autonómico al que pretenden servir:*

La comunidad autónoma debe justificar la necesidad de alteración de las reglas procesales generales, a partir de tres operaciones⁵⁷:

⁵⁶ “No cabe interpretar esta salvedad competencial de modo tal que quede vacía de contenido la competencia general en materia de legislación procesal atribuida al Estado: “la competencia asumida por las comunidades autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión “necesarias especialidades” del citado precepto constitucional, tan solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas” [SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4; 2/2018, de 11 de enero, FJ 4, y 80/2018, FJ 5 a)]” (Fundamento Jurídico 3º, STC 28/2022)

⁵⁷ “Corresponde “al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables, cuando menos siempre que del propio examen de la ley no se puedan desprender o inferir esas “necesarias especialidades” [SSTC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5; 47/2004, FJ 4, 21/2012, de 16 de febrero, FJ 7, y 80/2018, FJ 5 a)]. Para entender cumplidamente justificada en un caso la aplicación de la salvedad competencial contenida en el artículo 149.1.6 CE deben completarse tres operaciones. Primero, “ha de determinarse cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades”. Segundo, “hay que señalar respecto de qué legislación procesal estatal y, por tanto, general o común, se predicen las eventuales especialidades de orden procesal incorporadas por el legislador autonómico”. Finalmente, “ha de indagarse si, entre las peculiaridades del ordenamiento sustantivo autonómico y las singularidades procesales incorporadas por el legislador autonómico en la norma impugnada, existe una conexión directa tal que justifique las especialidades procesales” [STC 80/2018, FJ 5 a), citando las SSTC 47/2004, FJ 5, y 2/2018, FJ 4]»” ()]” (Fundamento Jurídico 3º, STC 28/2022).

1. Determinar cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades.
 2. Determinar las normas generales del derecho procesal que van a verse alteradas por las especialidades procesales que se pretenden introducir por la norma autonómica.
 3. Establecer la conexión directa entre la norma sustantiva autonómica y las especialidades procesales que incorpora, justificando la necesidad de las mismas.
- c) *De conformidad con la doctrina citada, suponen extralimitación competencial de la Comunidad Autónoma las siguientes medidas*

1. La “obligación de acreditar que se ha formulado una propuesta de alquiler social antes de interponer determinadas demandas judiciales”, determina una innovación de carácter procesal, cuya necesidad no ha quedado justificada.

2. La “interrupción de procedimientos iniciados”, determina el uso instrumental del Derecho procesal para la protección de derechos establecidos por una norma autonómica. La Comunidad autónoma no puede crear un requisito de acceso al proceso no previsto por el legislador estatal⁵⁸.

⁵⁸ “Las comunidades autónomas tan solo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia comunidad autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas» [STC 13/2019, FJ 2 b)]. canon de «conexión directa» o vínculo «necesario» o «inevitable». No se permite el empleo instrumental del Derecho procesal para la protección de derechos reconocidos por las comunidades autónomas, por ejemplo mediante el reconocimiento de una acción pública en materia de vivienda [STC 80/2018, FJ 5 a)], declarando inembargables determinadas ayudas concedidas por ellas (STC 2/2018, de 11 de enero) o erigiendo el cumplimiento de obligaciones impuestas por leyes autonómicas en requisito o presupuesto para el acceso al proceso (SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 7, y 5/2019, de 17 de enero, FJ 5, ambas en materia de vivienda) (...) El art. 149.1.6 no permite a las comunidades autónomas «innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen» [STC 13/2019, FJ 2 b)], recopilando jurisprudencia anterior]. En fin, la competencia autonómica en materia de vivienda permite a la

3. “La suspensión de lanzamientos durante el estado de alarma o restricciones de movilidad” no se justifica en una previa particularidad del derecho sustantivo autonómico. Se trata de una innovación de la legislación procesal, realizada por quien carece de competencia para ello⁵⁹.

2.4.3.3. Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022, de 10 de marzo de 2022, respecto de diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda.

- a) *La determinación de la renta inicial de alquiler por la Comunidad Autónoma afecta la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (bases de las obligaciones contractuales), ex art. 149.1.8 CE*

El establecimiento de una renta de alquiler no forma parte de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda, la cual está delimitada por el desarrollo de políticas públicas en materia de vivienda, actividad administrativa de ordenación y fomento del sector. Además, la medida de regulación de rentas sobre el arrenda-

comunidad autónoma desarrollar la actividad a que se refiere el art. 137.1 de su Estatuto (establecer condiciones sobre su calidad y habitabilidad, planificarla e inspeccionarla, fomentarla o promoverla) pero no establecer un requisito de acceso al proceso no previsto por el legislador estatal” (Fundamento Jurídico 5º, STC 28/2022)

⁵⁹ “Contiene una norma inequívocamente procesal, según concuerdan en señalar todas las partes comparecidas: la «suspensión» de lanzamientos judiciales durante el estado de alarma declarado por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, o bajo la vigencia «de una medida que comporte restricciones a la libertad de circulación por razones sanitarias». Y esta norma es además de «contenido equivalente» y «prácticamente análoga» a la suspensión establecida por el Estado mediante Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, y sus sucesivas modificaciones, como reconoce expresamente la letrada de la Generalitat. Así pues, ni hay propia y auténtica especialidad procesal, sino repetición o reformulación incompatible con el art. 149.1.6 [para la repetición: STC 47/2004, FJ 8, y para la reformulación: STC 13/2019, FJ 2 c)], ni hay tampoco previa particularidad del derecho sustantivo autonómico que la justifique, como exige la citada cláusula constitucional, sino lisa y llanamente «una innovación o una mejora de la legislación procesal» efectuada por quien carece de competencia para ello” (Fundamento Jurídico 6º, STC 28/2022)

miento de viviendas incide en uno de los elementos del régimen de derechos y obligaciones que deriva de un contrato civil.

El arrendamiento de vivienda es un contrato de naturaleza jurídico-privada, de naturaleza civil, donde la renta es un aspecto esencial del mismo. La legislación civil comprende *“la regulación de las relaciones inter privados”* (STC 28/2012, de 1 de marzo, FJ 5) y *“determinación del contenido de los contratos”* (STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c). Por tanto, la determinación del precio del contrato es aspecto propio de la materia civil (derechos y obligaciones derivados del contrato de arrendamiento de vivienda) y afecta las obligaciones contractuales privadas.

El Estado tiene competencia exclusiva en la legislación civil, con excepción de la conservación, modificación y desarrollo autonómico del Derecho civil especial o foral (149.1.8 CE), pero con una reserva a favor del Estado de determinadas regulaciones (*“reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales normas para resolver conflictos de leyes”*) que, sustraídas a la regulación autonómica, delimita un ámbito que no podrá verse afectado por el Derecho civil especial o foral (STC 31/2010, de 28 junio, FJ 79, que cita la doctrina de la STC 88/1993, de 12 de marzo, FJ 1). Por tanto, el Estado tiene competencia exclusiva en las *“bases de las obligaciones contractuales”*, y por ello, éstas son un límite absoluto para la conservación, la modificación y el desarrollo del Derecho civil especial o foral⁶⁰.

Estas bases se refieren al núcleo esencial de la estructura de los contratos y a los principios que deben informar su regulación. Entre tales principios está el de la autonomía de la voluntad (STC 157/2021), atendido el carácter dispositivo del Derecho contractual el cual determina, como regla general, el principio de la libertad

⁶⁰ *“Respecto a la doctrina constitucional relativa a la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas que cuentan con Derecho civil foral o especial procede remitirse a la doctrina de la STC 157/2021, de 16 de septiembre, FJ 4, que cumple dar por reproducida. Lo mismo procede hacer con respecto al alcance de la competencia estatal en materia de bases de las obligaciones contractuales, por remisión a la STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 6”* (Fundamento Jurídico 4º b, STC 37/2022)

de pactos. El fundamento de la institución del contrato “se encuentra ante todo en el principio general de libertad que se deduce del art. 10 CE, el cual consagra la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, y del art. 1.1 CE, que encuentra necesariamente su reflejo en el ámbito económico” (STC 132/2019, FJ 6)⁶¹.

En la determinación de la renta en los arrendamientos de vivienda rige por tanto el principio de autonomía de la voluntad y el libertad de pactos del art. 1255 del Código Civil, según así establece el art. 17.1 de la Ley 29/1994 de 24 noviembre, de arrendamientos urbanos. Este principio de libre estipulación de la renta en los arrendamientos urbanos ha de considerarse una base de las obligaciones contractuales, en cuanto define uno de los elementos estructurales de este tipo de contrato. La regulación de la renta y los criterios para su determinación tiene también una incidencia relevante en la actividad económica por cuanto afecta al sector inmobiliario y alquiler de viviendas lo que justifica su regulación estatal en garantía del principio de unidad de mercado.

En consecuencia, el Estado es el competente para fijar el principio de libertad de pactos en la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda, y también, para su modulación, atendiendo a la situación del mercado inmobiliario y a los intereses necesitados de una especial protección. Sólo el Estado puede regular, excepcionar o modular la libertad de las partes en la determinación de la renta inicial del alquiler de viviendas, tanto porque las bases de aquellas obligaciones contractuales deben ser comunes y, por tanto, establecidas por el Estado, como por corresponder al Estado actuar como

⁶¹ “El Código civil, entendido como ordenamiento estatal regulador de las relaciones contractuales entre privados, contempla como regla básica la autonomía de la voluntad y la libertad de pactos (art. 1255 del Código civil), en garantía de la libertad individual (art. 10.1 CE) y de empresa (art. 38 CE) en las que la institución del contrato encuentra su fundamento, pues, salvo excepciones justificadas, estamos en presencia de un sistema jurídico eminentemente dispositivo. Como recuerda la STC 82/2016, de 28 de abril, FJ 8, «el Derecho civil —sea el común o el foral— es eminentemente un Derecho creado por y para los particulares, que resuelve los problemas que puedan surgir en sus relaciones privadas. Es el Derecho de la autonomía de la voluntad por antonomasia que surge como máxima expresión de la libertad y, por ello, es un ordenamiento conformado en su mayor parte por normas de carácter dispositivo, es decir, primero rigen los pactos y subsidiariamente la norma legal»” (Fundamento Jurídico 4º c, STC 37/2022)

garante de la unidad de mercado y del orden público económico por el interés público subyacente en la determinación de la renta.

Además, corresponde al Estado *“pronunciarse sobre la adecuación de las bases del derecho contractual a los principios rectores de la política económica y social y, en particular, al derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada consagrado por el art. 47 CE, en conexión con la función social de la propiedad privada reconocida por el art. 33.2 CE, introduciendo, en su caso, las modificaciones oportunas”*⁶², sin perjuicio de las competencias autonómicas para el desarrollo de las políticas de protección del derecho a la vivienda.

En definitiva, la limitación de la renta inicial de los contratos de arrendamiento de vivienda previstas en la normativa autonómica vulneran el principio de libre determinación del precio entendido como base de las obligaciones contractuales y es contrario al orden competencial, puesto que el legislador autonómico carece de competencia para alterar tales bases.

- b) *El régimen sancionador por infracción de las reglas de limitación de las rentas establecido en la normativa autonómica es contrario al orden competencial*

La potestad sancionadora tiene carácter instrumental respecto a la competencia material, de manera que la titularidad de la potestad sancionadora va ligada a la competencia sustantiva (STC 32/2016, FJ 6). La comunidad autónoma podrá adoptar normas administrativas sancionadoras si ostenta la competencia sobre la materia de que se trate. Al carecer el legislador autonómico de competencia material para fijar reglas de determinación de la renta, tampoco la tiene para regular las consecuencias de su infracción.

- c) *La competencia atribuida a las comunidades autónomas en materia procesal tiene carácter limitado y necesariamente derivado de su derecho sustantivo*

La legislación procesal es competencia exclusiva del Estado (149.1.6° CE), por lo que la competencia de las comunidades autónomas en materia procesal está limitada, y se circunscribe a “las

⁶² Fundamento Jurídico 4° c, STC 37/2022.

necesarias especialidades que en ese orden se deriven de las particularidades de Derecho sustantivo de las comunidades autónomas" (SSTC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4; 2/2018, de 11 de enero, FJ 4; 80/2018, de 5 de julio, FJ 5, y 13/2019, de 31 de enero, FJ 2).

Si no existe la competencia autonómica para determinar el Derecho sustantivo autonómico, no puede establecerse una regulación procesal que atienda a tales particularidades, por lo que invade la competencia general en materia procesal que corresponde al Estado (art. 149.1.6 CE).

3. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE VIVIENDA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

En la Comunitat Valenciana, el art. 15 del Estatut establece que *"Con el fin de combatir la pobreza y facilitar la inserción social, la Generalitat garantiza el derecho de los ciudadanos valencianos en estado de necesidad a la solidaridad y a una renta de ciudadanía en los términos previstos en la Ley"*. Tal garantía se concreta en el art. 16 del Estatut con expresa referencia al derecho a la vivienda

Digna: *"La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas"*. Preceptos que se complementan con la previsión competencial del art. 49.1.9º: *"La Generalitat tiene competencia exclusiva sobre (...) 9º. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda"*⁶³.

Los antecitados preceptos son expresión de unos derechos sociales que emergen en la norma estatutaria en el proceso reformista de los estatutos experimentado en la primera década del S. XXI. Así, la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, es manifestación de la ten-

⁶³ La cual ya se encontraba recogida en el primer texto del Estatut de Autonomía de la Comunitat Valenciana en su art. 31.9º (versión original de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana).

dencia a la afirmación de nuevos derechos, y también de la asunción en sede autonómica de la necesidad de su reconocimiento y garantía determinando con ello la decidida posición de la Comunitat Valenciana (al igual que la de la mayoría de las comunidades) en la vanguardia de la caracterización del Estado autonómico como factor determinante de la consolidación del papel social de los poderes públicos. Es, pues, el sistema autonómico el que asume la defensa de tales derechos sociales, y los eleva a rango de norma estatutaria, que conduce a integrarlos en el bloque de constitucionalidad.

Las comunidades autónomas han incorporado, en el proceso de reforma de sus Estatutos, una nueva parte dogmática, en la cual se reconocen unos verdaderos derechos de contenido social —derechos sociales—, que no pasaban de ser simples principios rectores en el texto constitucional, y cuya garantía y protección —y su reconocimiento como derechos subjetivos—, no tenía enlace directo con nuestra Constitución. Resulta así innegable la posición que asumen las comunidades autónomas como auténticas valedoras de tales derechos, no solo por incorporar algunos de ellos en sus textos estatutarios, sino también por su subjetivización, que comporta una garantía del derecho, una obligación de actuar para todos los poderes públicos autonómicos y un mecanismo reaccional ante su vulneración.

No obstante, las altas expectativas que generaron los textos estatutarios tras su reforma, obtuvieron la fría respuesta del Tribunal Constitucional. En particular, respecto al Estatut de Autonomia de la Comunitat Valenciana. La Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007 de 12 de diciembre⁶⁴ aunque desestimaba el Recurso de inconstitucionalidad respecto a la nueva redacción del art. 17.1 del

⁶⁴ Recayente en el Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana por el que se da nueva redacción a su art. 17.1.: “Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal. Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley”.

Estatut de Autonomía valenciano, establecía una interpretación de los derechos estatutarios, rebajándolos a la condición de principios rectores o mandatos al legislador⁶⁵.

3.1. *Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Generalitat, de la vivienda de la Comunitat Valenciana*

La Ley 8/2004 de la vivienda deroga expresamente la Ley 1/1997, de 21 febrero, de Régimen Sancionador en Materia de Vivienda. En su Preámbulo se proclama que el disfrute de una vivienda digna y adecuada es un *"derecho fundamental de carácter social de todos los ciudadanos"* aunque tal afirmación no se traslada a su articulado, ya que modera su naturaleza como derecho fundamental para calificarlo en su art. 1, como *"derecho constitucional al disfrute de una vivienda digna y adecuada"*. Y tal distinción no es baladí. La afirmación como derecho fundamental, que cabría predicar por regularse en el Título I de la Constitución "De los derechos y deberes fundamentales", decae por su consideración, en el Capítulo Tercero, como principio rector de la política social y económica, con los efectos que prevé el art. 53.3 CE, esto es, como un principio informador cuya consideración como derecho subjetivo exigiría de ulterior desarrollo legislativo.

Por ello, la virtualidad de la afirmación como derecho, sólo alcanza para poder ser considerado "constitucional" pero no "fundamental". Distinción que tiene su consecuencia en el ámbito de su garantía y protección y que, precisamente por estar llamado a concreción, es la norma autonómica la que asume tal misión si bien con las li-

⁶⁵ "La mayoría de los enunciados estatutarios que se formulan como derechos subjetivos no tienen eficacia directa y precisan de la interposición legislativa, lo cual plantea la grave cuestión sobre cuál sea el valor normativo de un Estatuto (...) La STC 247/2007 reduce a la mínima expresión la posibilidad de que los Estatutos proclamen eficazmente derechos y deberes. Ello sólo será posible mediante la pura repetición de derechos fundamentales y, como veremos más abajo, respecto a los derechos subjetivos relacionados con las "instituciones autonómicas propias"; algo realmente insignificante puesto en comparación con el mundo de los derechos subjetivos ordinarios o los vinculados con los derechos fundamentales sustantivos" López Menudo, F., "Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía" en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 73, 2009, p. 110

mitaciones analizadas sobre el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas.

En ese marco, la Ley 8/2004 pretende el reconocimiento del derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada, a través de la adopción de medidas de garantía por parte de los poderes públicos, especialmente de fomento e inclusión social, resaltando el carácter dual de la vivienda: como bien necesario y como bien de mercado. En cuanto a la primera, el Título IV de la Ley prevé los principios de actuación y las medidas —políticas públicas— dirigidas a hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, especialmente, en cuanto a la accesibilidad a la vivienda de personas en situación de vulnerabilidad (viviendas de protección pública, medidas de fomento.

Merece especial consideración el art. 51 de la Ley, en el cual se regula el derecho de tanteo y retracto sobre las viviendas de protección pública, exceptuando las transmisiones gratuitas inter vivos a favor de los descendientes, ascendientes, cónyuge o pareja de hecho. Y se efectúa tal precisión, en orden a la evolución posterior de tales derechos de tanteo y retracto, que tendrán su culminación en el Decreto-ley 6/2020, de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto⁶⁶.

En desarrollo de la Ley 8/2004 de la vivienda, se aprobó el Decreto 75/2007 del Consell, de 18 de mayo, que aprueba el Reglamento de Protección Pública a la Vivienda, una vez se había procedido a la modificación del Estatut de Autonomía tomando referencia tal Decreto en la nueva redacción del art. 16 del Estatut⁶⁷.

⁶⁶ El Decreto-Ley 6/2020 de 5 junio, deroga el art. 51 de la Ley 8/2004 en su Disposición derogatoria única, y establece, en su Disposición transitoria segunda, 4ª, que *“Desde la entrada en vigor de esta norma, cualquier referencia realizada por una disposición normativa a lo dispuesto en los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la vivienda de la Comunidad Valenciana se entenderá realizada a lo dispuesto en el presente decreto-ley”*. Se sustituye por tanto el régimen de tanteo y retracto previsto en la Ley 8/2004, por un nuevo régimen. Contra tal Decreto-ley se interpuso Recurso de Inconstitucionalidad número 4291-2020, admitido a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 22 de septiembre de 2020. La nueva regulación del derecho de tanteo y retracto, se ve, pues, afectada por tal Recurso.

⁶⁷ El Preámbulo del Decreto indica que éste *“se enmarca, no solo en el espíritu del artículo 47 de la Constitución Española, que recoge el derecho de todos los ciudadanos a una*

3.2. *Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana*

3.2.1. Contenido de la Ley

La aplicación conjunta de los arts. 15 y 16 del Estatut de Autonomía, junto a la competencia exclusiva de la Comunitat en materia de vivienda del art. 49.1.9º del Estatut, determinaron la aprobación de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, que define en su intitulación la finalidad expresa de la ley: regular la función social de la vivienda en el ámbito de la Comunitat Valenciana. Tal norma se enmarca en el proceso de avances legislativos autonómicos llevados a cabo entre 2010-2020 determinados por el reconocimiento estatutario del derecho a una vivienda digna en la mayoría de las Comunidades Autónomas⁶⁸.

En su Preámbulo, la Ley 2/2017 realiza una mención expresa al art. 33 CE, en cuanto a la necesaria determinación de la función social de la propiedad, puesto en conexión con el art. 47 CE y el art. 148.1.3 CE que establece la vivienda como materia competencial de las comunidades autónomas (art. 49.1.9ª del Estatut). Concluye de ello en la necesidad de regular el acceso a la vivienda y garantizarlo como derecho, con especial atención a los colectivos que no pueden acceder en condiciones de mercado a una vivienda digna y asequible.

De esta forma, en su art. 2, intitulado “el derecho a disfrutar de una vivienda asequible, digna y adecuada” señala: “*Las personas con*

vivienda digna y adecuada, sino que, como novedad, se entronca y encuentra su última razón de ser en el artículo 16 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, que establece que la Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos y, asimismo, alude a la necesaria regulación de ayudas para promover este derecho, especialmente a favor de los jóvenes, personas mayores, con discapacidad, mujeres víctimas de violencia de género, y, en definitiva, a colectivos socialmente desfavorecidos para que estén justificadas las ayudas (...) Por tanto se trata de una nueva disposición legal, puesta en marcha por la Generalitat con el fin de impulsar este nuevo derecho social, de los llamados de última generación, para favorecer el acceso a la vivienda de nuestros ciudadanos, y que coloca a la Comunitat Valenciana como referente en la materia”.

⁶⁸ Entre otras, Galicia, en la Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda; Murcia, la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de Vivienda de la Región de Murcia; País Vasco, la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco.

vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana, que acrediten un mínimo de residencia de un año, tienen el derecho a disfrutar de una vivienda asequible, digna y adecuada. El Consell, las entidades locales y demás instituciones públicas con competencias en materia de vivienda garantizarán la satisfacción de este derecho, utilizando al efecto todos los instrumentos jurídicos que la presente ley pone a disposición de las mismas y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley". Y tal textual, establece un verdadero derecho subjetivo a disponer de una vivienda así como los mecanismos para hacerlo exigible ante la administración.

El derecho a una vivienda asequible, digna y adecuada, se reconoce y garantiza por parte de las administraciones públicas, en el art. 2.2, a favor de *"aquellas unidades de convivencia que, por sus ingresos u otras circunstancias, no pueden acceder a ella en condiciones de mercado"* determinando los requisitos para ser consideradas en tal situación, en el mismo precepto. Pero, además, tal derecho goza de un cauce para su exigibilidad, y de facultades reaccionales por parte de sus titulares. Así, el art. 2.3 de la Ley afirma la correlativa obligación jurídica de la administración ante el ejercicio del derecho a una vivienda por parte de su titular: *"La obligación jurídica de la administración autonómica valenciana y de las administraciones locales radicadas en la Comunitat Valenciana de poner a disposición del solicitante la ocupación estable de un alojamiento dotacional, de una vivienda protegida o de una vivienda libre si ello fuera necesario que cumpla con todas las condiciones para el resto de derechos vinculados a la vivienda"*⁶⁹.

⁶⁹ Añade en el art. 6.2, que *"Las personas con vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana que se encuentren en alguna de las situaciones referidas en el artículo 2 de esta ley y sean titulares del derecho exigible a un alojamiento asequible, digno y adecuado podrán ejercerlo ante la conselleria competente en materia de vivienda, que en un plazo máximo de seis meses resolverá su solicitud proporcionando alguna de las soluciones habitacionales previstas en esta ley (...)"* "Si transcurrido el plazo de seis meses previsto en el apartado anterior o en su caso el plazo de ampliación excepcional que motivadamente se establezca, de acuerdo con la legislación sobre el procedimiento administrativo común, no se hubiera dictado resolución, se entenderá otorgado el uso de un alojamiento por silencio administrativo. La conselleria responsable en materia de vivienda deberá, en tal caso, indicar de manera inmediata y con la mayor diligencia posibles un alojamiento concreto, evitando en todo caso la concentración y segregación espacial de los solicitantes y garantizando la cohesión social del espacio urbano".

No obstante, el cumplimiento de la obligación de la administración de poner a disposición una vivienda (alojamiento dotacional, vivienda protegida o libre), se matiza en el mismo art. 2.3: *“A los efectos jurídicos previstos por esta norma, se entenderá que existe tal puesta a disposición cuando se proceda al pago de las ayudas al alquiler reguladas en esta ley de conformidad con la solicitud que a estos efectos realicen los interesados y en atención al cumplimiento de los requisitos exigidos en las correspondientes convocatorias”*. De esta forma, tendrá por cumplida su obligación la administración en supuestos de otorgamiento por silencio, mediante la puesta a disposición del ciudadano de una vivienda o bien,

subsidiariamente, si no existe parque de vivienda suficiente a través del régimen de *“Ayudas al alquiler reguladas en esta Ley”*, previsto en el art. 22, mediante el sistema de concurrencia para la concesión de ayudas al alquiler, a excepción de los sujetos en situaciones especiales de emergencia (apartado b, art. 22.2) a los que se le reconoce el derecho a una ayuda directa.

Asimismo, la Ley establece que el contenido de la *“función social de la vivienda”*, en relación con el derecho de propiedad, determina que su incumplimiento dará lugar a la incoación de un expediente, con una serie de consecuencias (ejecución forzosa, multas coercitivas, procedimiento sancionador). Incluye como supuesto de incumplimiento el art. 5.3.b *“Cuando una vivienda esté deshabitada de forma permanente e injustificada, en las condiciones establecidas en esta ley”*, cuestión ésta que fundará —entre otras— el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/2017, y que obligará a efectuar una interpretación conforme a la Constitución de tal precepto, en los términos establecidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 80/2018, de 5 de julio.

3.2.2. Sentencia del Tribunal Constitucional 80/2018, de 5 de julio de 2018, en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana

a. La inconstitucionalidad y nulidad del art. 13 *“Declaración del interés social y la necesidad de ocupación a efectos de expropiación forzosa del usufructo temporal de viviendas incursas en procedimiento de desahucio por*

ejecución hipotecaria para la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social", y el Anexo I "Requisitos para la justificación de la situación de riesgo de exclusión social a los efectos del procedimiento de expropiación forzosa del usufructo a que se refiere el artículo 13 de la Ley" de la Ley 2/2017 (Fundamento Jurídico 3). Y del apartado 4º art. 12: "Si la entidad ejecutante se negase a formalizar el contrato, la Generalitat podrá incoar, de oficio o a instancia del propietario, procedimiento expropiatorio del usufructo de la vivienda en los términos establecidos en esta ley, mediante su declaración de interés social y necesidad de ocupación" (Fundamento Jurídico 5, b):

El Tribunal Constitucional, siguiendo la doctrina ya establecida en su sentencia 93/2015, sobre vulneración de los títulos competencias estatales en materia de ordenación de la economía (149.1.13 CE) y ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE)⁷⁰, reitera que "una medida autonómica consistente en la expropiación del uso de la vivienda objeto de un procedimiento de ejecución, por un plazo máximo de tres años⁷¹, difiere sustancialmente y resulta incompatible con las medidas adoptadas por el Estado en ejercicio de su competencia, ex artículo 149.1.13 CE, para atender las mismas necesidades"; "la expropiación de uso similar⁷² suponía un uso de la competencia autonómica en materia de vivienda que, al interferir de modo significativo en el ejercicio legítimo que el Estado hace de sus competencias (artículo 149.1.13 CE), menoscaba la plena efectividad de dicha competencia estatal"⁷³.

⁷⁰ "Habida cuenta la relevancia que presenta el sistema financiero para el funcionamiento de la economía en su conjunto, la presencia de una regla competencial específica, como es, en lo que ahora exclusivamente interesa, la relativa a la ordenación del crédito y la banca, no puede significar el completo desplazamiento de la regla competencial atinente a la planificación general de la actividad económica. Al respecto, este Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones que dentro de la competencia de 'ordenación general de la economía' tienen cabida las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector" (STC 80/2018, Fundamento Jurídico 3º).

⁷¹ Prevista en la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013, que se declara inconstitucional en STC 93/2015

⁷² Prevista en los apartados primero y segundo de la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, que se declara inconstitucional en STC 16/2018

⁷³ Medidas similares en la Ley andaluza 4/2013 y Ley canaria 2/2014, son declaradas inconstitucionales en SSTC 32/2018 y 43/2018

Dado que el art. 13 y el anexo I de la Ley 2/2017 regulan la misma expropiación de uso que los supuestos citados y está orientada a cubrir la misma necesidad de vivienda a la que se referían las disposiciones declaradas inconstitucionales, en aplicación de la doctrina expuesta, se declaran inconstitucionales y nulos el artículo 13 y el anexo I, por vulneración de los títulos competencias estatales en materia de ordenación de la economía (149.1.13 CE) y de ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE).

Igualmente, y respecto al apartado cuarto del art. 12, que dispone la posibilidad de incoar, de oficio o a instancia del propietario, procedimiento de expropiación del usufructo temporal de la vivienda. Se trata de un régimen expropiatorio que ha sido declarado inconstitucional de modo reiterado (SSTC 93/2015, FJ 18; 16/2018, FJ 13; 32/2018, de 12 de abril, FJ 5, y 43/2018, de 26 de abril, FJ 4).

b. Interpretación conforme a la Constitución del art. 5.3.b “*Cuando una vivienda esté deshabitada de forma permanente e injustificada*”, como incumplimiento de la función social de la vivienda (Fundamento jurídico 4º):

El Tribunal Constitucional remite a la interpretación ya realizada en sentencias 16/2018 (FJ 5) y 32/2018 (FJ 7) sobre el incumplimiento de la función social de la propiedad cuando una vivienda esté deshabitada de forma permanente e injustificada, por tanto, el deber de destinar de forma efectiva la vivienda al uso habitacional.

El Fundamento Jurídico 7º de la Sentencia Tribunal Constitucional 32/2018 de 12 de abril⁷⁴, considera que la previsión autonómica que establece el deber de destinar la vivienda de modo efectivo a habitación “*no se configura como un real deber del propietario sino como un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda*” y “*no forma parte del contenido esencial de ese tipo de derecho de propiedad*” “*ni impone ese deber como configurador del real contenido esencial de aquel derecho*”. Así interpretado, el artículo 1.3 no supondría una innovación del

⁷⁴ Respecto del artículo 1 y la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Competencias sobre ordenación general de la economía, condiciones básicas de igualdad, derecho civil y vivienda.

contenido esencial del derecho de propiedad. Tampoco determina infracción del principio de proporcionalidad, pues aunque el precepto contiene una restricción relevante para el titular del derecho de propiedad, el legislador la adopta *“en función de un fin de relevancia constitucional como es garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1 CE), a lo que se une que un análisis de dichas medidas, respetuoso del amplio margen de apreciación que incumbe al legislador en este ámbito, conduce a este Tribunal a concluir que con ellas no se desborda el justo equilibrio entre los medios empleados y la finalidad pretendida”* (STC 16/2018).

c. La inconstitucionalidad y nulidad del art. 6.1 *“Todas las personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda”* (Fundamento Jurídico 5º, a):

El art. 6.1. regula materia de legislación procesal (149.1.6 CE), en cuanto prevé una acción pública ante los órganos jurisdiccionales para exigir el cumplimiento de la normativa sobre vivienda, por lo que debe determinarse si forma parte de la competencia procesal autonómica o invade las competencias exclusivas del Estado en materia legislación procesal.

La doctrina del Tribunal sobre la competencia autonómica en materia procesal⁷⁵ determina que las innovaciones que introduzca una norma procesal autonómica deben justificarse por una especia-

⁷⁵ *“La competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión ‘necesarias especialidades’ del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas”* (SSTC 47/2004, FJ 4, y 2/2018, FJ 4).

lidad del derecho sustantivo autonómico y en la necesidad de alterar las reglas procesales generales, completando las tres operaciones necesarias para determinar si la norma procesal autonómica es una “necesaria especialidad procesal” o no⁷⁶.

El inciso “y jurisdiccionales” del art. 6.1 de la Ley 2/2017, no introduce una especialidad *“sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el ejercicio de la acción popular. Y esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma. La representación procesal del Gobierno de la Generalitat no ha ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal en este ámbito, respecto a las normas procesales generales”*, por lo que no puede considerarse amparada en la competencia autonómica en materia procesal e invade el ámbito competencial reservado al Estado por el artículo 149.1.6 CE.

d. La inconstitucionalidad y nulidad del art. 23.5 *“las empresas suministradoras de estos servicios que deban realizar un corte de suministro deben solicitar previamente un informe a los servicios sociales municipales para determinar si la persona o la unidad de convivencia se encuentra en una de las situaciones de riesgo de exclusión residencial, de acuerdo con los procedimientos contemplados en la legislación autonómica en materia de pobreza energética o cualquier norma posterior que sustituya a esta”* (Fundamento Jurídico 6, c):

El art. 23.5, prescribe que las empresas suministradoras que deban realizar un corte de suministro, soliciten previo informe a los servicios sociales municipales para determinar si la persona o unidad de convivencia se encuentra en situación de las situaciones de riesgo de exclusión residencial. Tal previsión contradice el régimen de corte de suministro establecido por el Estado con carácter básico

⁷⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 28/2022, de 24 de febrero, ya analizada en el apartado 4.3.2. de este estudio: La comunidad autónoma debe justificar la necesidad de alteración de las reglas procesales generales, a partir de tres operaciones: 1. Determinar cuál es el Derecho sustantivo autonómico que presenta particularidades. 2. Determinar las normas generales del derecho procesal que van a verse alteradas por las especialidades procesales que se pretenden introducir por la norma autonómica. 3. Establecer la conexión directa entre norma sustantiva autonómica y especialidades procesales que incorpora, justificando la necesidad de las mismas.

en los sectores energéticos de electricidad (art. 19 del Real Decreto 897/2017) y de gas (art. 56 del Real Decreto 1434/2002) al establecer un trámite distinto que altera el concreto procedimiento diseñado por el Estado, infringiendo el modelo estatal de consumidores vulnerables en ejercicio de competencias exclusivas del art. 149.1.13º y 25º, CE en cuanto resultan aplicables a los sectores energéticos del gas y la electricidad, sin que la inconstitucionalidad afecte a tal regulación autonómica en lo que resulte aplicable al sector del agua.

3.3. Decreto-ley 6/2020 de 5 de junio, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto

3.3.1. Justificación y contenido del Decreto-ley 6/2020

El Preámbulo del Decreto-ley 6/2020, justifica el uso del recurso a la legislación de urgencia atendidas las excepcionales problemáticas sociales causadas por la pandemia, que requiere la adopción de una normativa de urgencia orientada a hacer efectivo el derecho a la vivienda, con fundamento en la STC 61/2018 y en las llamadas “coyunturas económicas problemáticas” que en dicha sentencia se aceptan como justificación del Decreto-ley⁷⁷.

El objetivo que persigue es la ampliación de la red de viviendas públicas en la Comunitat para su puesta a disposición de los colectivos vulnerables para evitar que nuestra ciudadanía quede privada de este derecho, a través de dos vías:

a. Derechos de adquisición preferente de las administraciones públicas sobre las viviendas de protección pública: tanteo, retracto, precio. Prevé también los derechos de adquisición preferente a favor de terceros (entidades sin ánimo de lucro, personas que hubieren consolidado un derecho subjetivo con respecto a la vivienda, y personas inscritas en el registro de demandantes de vivienda de protección pública), y su cesión a municipios.

⁷⁷ Igualmente, con cita en las sentencias Tribunal Constitucional 6/1983, de 4 febrero, F. 5; 11/2002, de 17 de enero, F. 4, 137/2003, de 3 de julio, F. 3 y 189/2005, de 7 julio, F. 3,

b. Derechos de adquisición preferente en transmisiones singulares de viviendas de titularidad privada ubicadas en municipios incluidos en áreas de necesidad de vivienda o en sus áreas de influencia: 1) adquiridas mediante dación en pago de deuda con garantía hipotecaria; 2) adquiridas en los procesos de ejecución hipotecaria o en procedimiento de venta extrajudicial notarial; 3) transmisiones de edificios, con un mínimo de cinco viviendas, con destino residencial, cuando se transmita al menos el 80 % de dicho edificio; 4) transmisiones de diez o más viviendas. Procedimiento de ejercicio del tanteo, retracto, precio y adjudicación.

Determina el Decreto-ley 6/2020 la introducción de un elemento que plantea cuestiones y dudas sobre su constitucionalidad: el establecimiento de derechos de tanteo y retracto de las viviendas de titularidad privada que se encuentren en los supuestos de transmisión que determina el art. 10 del Decreto-ley, y su calificación como viviendas protegidas con carácter permanente.

3.3.2. Óbices de constitucionalidad del Decreto-ley 6/2020, de 5 de junio

El Decreto-ley ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional y está en fase tramitación⁷⁸. La regulación de los derechos de tanteo y retracto, en el particular referido a las transmisiones singulares de viviendas de titularidad privada, tanto por la utilización del recurso a la legislación de urgencia en materia afectante al derecho de propiedad, como por la afección a tal derecho, determina unas dudas sobre su constitucionalidad aún pendientes de ser resueltas.

a) Sobre la afectación al derecho de propiedad

La sentencia del Tribunal Constitucional 16/2021, de 28 de enero, reitera la doctrina establecida en su sentencia 93/2015 de 19 junio, y relativa al término “afectar” del art. 86.1 de la Constitución:

⁷⁸ Recurso de inconstitucionalidad n.º 4291-2020, contra Decreto-ley 6/2020, de 5 de junio, del Consell, para la ampliación de vivienda pública en la Comunitat Valenciana mediante los derechos de tanteo y retracto

“Afectar derechos constitucionales es, en nuestra doctrina, una noción restringida, pues la STC 111/1983, 2 diciembre, FJ 8, sostuvo que «la cláusula restrictiva del art. 86.1 CE (“no podrán afectar [...]”) debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley, [...] ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos»; el «examen de si ha existido “afectación” por el decreto-ley de un derecho o libertad regulado en el título I de la Constitución exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate» (SSTC 329/2005, de 15 diciembre, FJ 8)”⁷⁹.

Por su parte, La sentencia del Tribunal Constitucional 93/2015 de 19 de junio, considera que el derecho constitucional a la propiedad privada (art. 33 CE), *“se configura y protege como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir”* (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2).

El Decreto-ley autonómico puede delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda, pero no precisar el haz de facultades que integran el derecho de propiedad privada ni, al mismo tiempo, definir la función social del mismo, pues son los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad. No cabe, así, establecer a través de un Decreto-ley autonómico la re-

⁷⁹ Considera afectación al derecho de propiedad la determinación del contenido esencial del derecho de propiedad, el establecimiento del deber de destinar de forma efectiva el bien a uso habitacional, la definición de “vivienda deshabitada” y la tipificación de infracciones por no dar uso habitacional a la vivienda. Tales previsiones se dirigen a precisar el haz de facultades que integra el derecho de propiedad privada y, al mismo tiempo, a definir la función social del mismo, que son los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad, “ya que el «deber» de destinar de forma efectiva las viviendas al uso habitacional, «es una regulación directa del derecho de propiedad de un tipo de bienes y que tiene por objeto aspectos esenciales del mismo» que «concorre a establecer el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda y dentro de él uno de sus elementos esenciales” lo que implica “afectación” en el sentido que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional”.

gulación directa, y con vocación de generalidad, de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda.

Se debe, pues, establecer la incidencia del Decreto-Ley en el ámbito del derecho fundamental a la propiedad y, desde la misma, extraer si cabe admitir las obvias limitaciones sobre el derecho de propiedad que establece la norma (introducción del derecho de tanteo y retracto, y afección a todo tipo de transmisiones de diez o más viviendas) y, a tal efecto, si opera el límite del art. 53.1 CE, por afectar al contenido esencial del derecho fundamental del art. 33 CE.

Es lo cierto que la función social de la propiedad es parte del contenido esencial del derecho de propiedad. No opera como límite, sino que se integra en el mismo *"(...) la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen por tanto inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad"* (STC 37/1987, de 26 de marzo).

El reconocimiento del derecho de tanteo supone una obvia limitación a la libre disposición de las facultades dominicales, pues, entre ellas, se encuentra la libre transmisión de la propiedad por parte de su titular⁸⁰. Si se obliga por ley, a la transmisión de un bien a una determinada Administración, se limita la plenitud del derecho. Así, el correcto entendimiento de la función social de la propiedad exige de una justificación concreta, respecto al bien objeto de transmisión, que permita advertir que la finalidad social pretendida se puede llegar a cumplir con ese bien determinado, y no con otros, sin que sea dable la afirmación genérica sobre tal finalidad, en la medida que la propiedad se individualiza en un bien, y la función social deberá cumplirse en dicho bien determinado.

Igualmente cuando se imponen los derechos de tanteo y retracto en todo tipo de transmisiones de propiedad de diez o más viviendas,

⁸⁰ Los derechos de tanteo y retracto como derechos reales de adquisición preferente, son limitativos del derecho de propiedad (STC 217/1999)

cualquiera que sea el título de transmisión, se produce la limitación a la libre voluntad del titular que afecta la previsión legal de libre disposición del testador en virtud de herencia, bien por la institución de heredero o legado, o bien por operar tal institución *ex lege* en defecto de testamento. También a las disposiciones legales para la disolución de condominios, adjudicaciones en la liquidación del régimen matrimonial, a las determinaciones del donante a favor de un donatario, y un largo etcétera, sobre los modos de adquirir y transmitir la propiedad, disciplinados en la normativa civil. Las facultades dominicales se limitan por la función social de la propiedad sin cumplida justificación, individualizada, de que tal función se materializa en esos bienes en concreto. el Decreto-ley afecta a la legislación civil pues altera el régimen de la propiedad, la herencia, la división de cosa común, liquidación del régimen económico matrimonial y otras instituciones de derecho común sobre la transmisión de la propiedad. En definitiva, al haz de facultades que integran el derecho de propiedad privada.

La exigencia de justificación individualizada del art. 33.3º CE "*Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social mediante la correspondiente indemnización de conformidad con lo dispuesto por las leyes*" y el art. 349, Código Civil: "*Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de utilidad pública, previa siempre la correspondiente indemnización. Si no procediere este requisito, los jueces ampararán y, en su caso, reintegrarán en la posesión al expropiado*", operan como garantía de protección del derecho, en la medida que exige individualizar en el bien concreto la necesidad de justificación de la causa de utilidad pública.

Igualmente, el derecho a la propiedad privada quedaría desnaturalizado, y vacío de contenido, cuando se le somete permanentemente a suplir las carencias del parque público vivienda, siendo la Administración la llamada al cumplimiento de tal misión. La dotación del parque público de vivienda debe materializarse a través de las vías menos gravosas, esto es, las que no incidan en los derechos fundamentales de los administrados. Sólo cuando resultase imposible no dotar dicho parque público a través de los mecanismos ordinarios que se articulan en la legislación vigente para la obtención de

viviendas de protección pública cabría plantear, como ultima *ratio*, la posible intervención en la propiedad privada pero de forma individualizada, no genérica.

La opción de intervenir la propiedad privada como vía alternativa no subsidiaria, para poder incrementar del parque público de vivienda convierte en ordinario el carácter excepcional que debe presidir la limitación de derechos fundamentales. En la regulación contenida del Decreto-ley, no se justifica particularmente la idoneidad de la limitación pretendida para determinar cómo da cumplimiento a la función social en cada uno de los bienes afectados, —que por el contrario afecta de plano la plenitud de las facultades dominicales y que no respeta el contenido esencial del derecho fundamental a la propiedad e infringe el límite del art. 53.1 CE—. La función social de la propiedad no es una patente de corso que permita, de modo indiscriminado, limitar derechos dominicales a voluntad del legislador autonómico. Cuando con la genérica invocación de la función social se establece un límite efectivo y concreto al derecho a la propiedad privada y a la herencia, se corre el riesgo de hacer irreconocible el derecho fundamental, y lo transforma en una propiedad colectivizada, al albur de la voluntad del poder constituido⁸¹.

b) Sobre la vulneración de los límites materiales del Decreto-ley por “afectar” su normativa al derecho de propiedad

El Tribunal Constitucional en su sentencia 93/2015 de 19 de junio, consideró que el parámetro de enjuiciamiento de los Decretos-leyes autonómicos se debe hacer desde los límites del art. 86.1 CE como garantía del principio democrático. Cuando el Decreto-ley afecta los contenidos esenciales del derecho de propiedad (art. 33 CE) rebasaría los límites materiales que derivan para los Decretos-leyes. El art. 86.1 CE indica que los Decretos-leyes “no podrán afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I” y ello se proyecta sobre la facultad de aprobar Decretos-leyes, y parámetro de constitucionalidad de los que dicte. Un Decreto-ley autonómico no puede regular el régimen general del derecho de propiedad

⁸¹ Voto particular del Dictamen 199/2021, de 14 de abril de 2021, del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

de la vivienda ni, dentro de él, uno de sus elementos esenciales, por implicar “afectación” del mismo⁸².

Por su parte, la sentencia del Tribunal Constitucional 16/2021, de 28 de enero, con fundamento en la anterior, igualmente considera que la imposición directa de deberes concretos a los propietarios, determinando un régimen general del derecho de propiedad, le está vedado a los Decretos-leyes (STC 93/2015, FJ 13). El establecimiento de limitaciones de máxima intensidad —el caso del Decreto-ley valenciano impidiendo la libre transmisión de la propiedad, las disposiciones del testador, la autonomía de la voluntad en la disolución de condominios, etc.— no suponen una delimitación externa del ejercicio del derecho de propiedad en régimen de libertad por consideraciones abstractas de interés u orden público, sino que constriñen al propietario y al propio contenido esencial del derecho. El Decreto-ley “afecta” al derecho de propiedad en el sentido vedado por el art. 86.1 CE en aquellos casos en los que la norma “*más que delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda, se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada y, al mismo tiempo, a definir la función social del mismo, que son, como hemos visto, los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad*” (STC 16/2021, FJ 5).

c) *Sobre la posible vulneración de la competencia exclusiva del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE); bases de ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11ª CE); sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18ª); Y legislación civil y bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE)*

En el aspecto estrictamente competencial, el Decreto-ley supondría la invasión de las competencias exclusivas del Estado. La justificación, residenciada en la competencia autonómica en materia de vivienda, tiene límite en la competencia exclusiva del Estado. Así, la

⁸² La sentencia del Tribunal Constitucional 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8, sostuvo que “la cláusula restrictiva del art. 86.1 C. E. (‘no podrán afectar...’) debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos”.

STC 16/2018, indica: *“La Comunidad Autónoma es competente para incidir, mediante regulaciones orientadas a atender los intereses generales relacionados con la garantía a los ciudadanos del disfrute de una vivienda digna, en la delimitación del derecho de propiedad, concretamente en la definición de su función social. Ahora bien, el establecimiento por el legislador competente de los deberes inherentes a la función social de un tipo de propiedad debe realizarse en el marco de la Constitución”*.

La STC 93/2015, considera que *“la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia, acción pública que el Estado articula con ese carácter como medio de obtener simultáneamente los objetivos de política económica indicados; el uso de la competencia autonómica en materia de vivienda, al interferir de un modo significativo en el ejercicio legítimo que el Estado hace de sus competencias (art. 149.1.13 CE), menoscaba la plena efectividad de dicha competencia estatal, determinando su inconstitucionalidad y nulidad”*.

El instrumento expropiatorio del derecho a la libre transmisión de la vivienda, y la inclusión del derecho de tanteo en procedimientos de ejecución hipotecaria tiene una eficacia incisiva en la política económica y en el régimen jurídico sobre el sistema de ejecución hipotecaria que perturba el funcionamiento del mercado hipotecario. Interfiere de plano el ejercicio la competencia estatal en materia de ordenación económica (art. 149.1.13), bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11^a CE) y expropiación forzosa (art. 149.º1.18^a) como lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional (por todas, STC 16/2018, de 22 de febrero)⁸³.

Por último, el Decreto-ley afecta la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (bases de las obligaciones contractuales), ex art. 149.1.8 CE, pues altera el régimen de la propiedad, la herencia, la división de cosa común, liquidación del régimen económico matrimonial y otras instituciones de derecho común sobre la transmisión de la propiedad, que corresponde en exclusiva al Estado. Siguiendo la sentencia del Tribunal Constitucional 37/2022,

⁸³ Igualmente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 80/2018, de 5 de julio de 2018, en relación con diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana

de 10 de marzo de 2022 tal regulación no forma parte de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda, que está limitada al desarrollo de las políticas públicas en materia de vivienda, y a la actividad administrativa de ordenación y fomento del sector.

La alteración de los elementos fundamentales del derecho de propiedad —esto es su contenido esencial, en dicción de la STC 217/1999—, incide en la naturaleza civil del derecho, donde la libertad de disposición resulta aspecto esencial. La legislación civil comprende “la regulación de las relaciones *inter privados*” (STC 28/2012, de 1 de marzo, FJ 5) y la “determinación del contenido de los contratos” (STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c). Por tanto, la determinación de la persona del adquirente y la propia voluntad del propietario en transmitir del bien, son aspectos propios de la materia civil (los derechos y obligaciones derivados del contrato de compraventa), y afecta las obligaciones contractuales privadas.

El Estado tiene la competencia exclusiva en la legislación civil, con una reserva expresa de determinadas regulaciones (“las reglas relativas a la aplicación y la eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, las normas para resolver conflictos de leyes”), que se sustraen de la posible regulación autonómica. El Estado, en definitiva, tiene la competencia exclusiva en las “bases de las obligaciones contractuales” y por ello éstas son un límite absoluto para las regulaciones autonómicas.

Estas bases se refieren al núcleo esencial de la estructura de los contratos y a los principios que deben informar su regulación. Entre tales principios está el de la autonomía de la voluntad (STC 157/2021), atendido el carácter dispositivo del Derecho contractual el cual determina, como regla general, el principio de la libertad de pactos. El fundamento de la institución del contrato “se encuentra ante todo en el principio general de libertad que se deduce del art. 10 CE, el cual consagra la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, y del art. 1.1 CE, que encuentra necesariamente su reflejo en el ámbito económico” (STC 132/2019, FJ 6)⁸⁴.

⁸⁴ “El Código civil, entendido como ordenamiento estatal regulador de las relaciones contractuales entre privados, contempla como regla básica la autonomía de la voluntad y la libertad de pactos (art. 1255 del Código civil), en garantía de la libertad individual (art.

A través del establecimiento de unos derechos de tanteo y retracto, se sustrae de la autonomía de la voluntad del propietario un elemento fundamental cual es la determinación de la persona del adquirente. Pero, y también, en el ámbito del derecho de sucesiones, la libertad del testador. Y en las transmisiones por disolución de condominios, liquidación de régimen matrimonial, afectados todos ellos por el derecho de tanteo y retracto rige el principio de autonomía de la voluntad y la libertad de pactos del art. 1255 del Código Civil. Este principio de autonomía de la voluntad es la base de las obligaciones contractuales, en cuanto define uno de los elementos estructurales del contrato.

Además, corresponde al Estado *“pronunciarse sobre la adecuación de las bases del derecho contractual a los principios rectores de la política económica y social y, en particular, al derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada consagrado por el art. 47 CE, en conexión con la función social de la propiedad privada reconocida por el art. 33.2 CE, introduciendo, en su caso, las modificaciones oportunas”*⁸⁵, sin perjuicio de las competencias autonómicas para el desarrollo de las políticas de protección del derecho a la vivienda.

3.3.3. La sentencia 8/2023, de 22 de febrero de 2023, en relación con el Decreto-ley del Consell 6/2020, de 5 de junio

Las dudas de constitucionalidad expuestas, quedaron resueltas en la sentencia 8/2023, de 22 de febrero de 2023, del Tribunal Constitucional. La solución que adoptó el Tribunal no fue unánime, sino que cuenta con dos votos particulares: uno, discrepante, formulado

10.1 CE) y de empresa (art. 38 CE) en las que la institución del contrato encuentra su fundamento, pues, salvo excepciones justificadas, estamos en presencia de un sistema jurídico eminentemente dispositivo. Como recuerda la STC 82/2016, de 28 de abril, FJ 8, «el Derecho civil —sea el común o el foral— es eminentemente un Derecho creado por y para los particulares, que resuelve los problemas que puedan surgir en sus relaciones privadas. Es el Derecho de la autonomía de la voluntad por antonomasia que surge como máxima expresión de la libertad y, por ello, es un ordenamiento conformado en su mayor parte por normas de carácter dispositivo, es decir, primero rigen los pactos y subsidiariamente la norma legal» (Fundamento Jurídico 4º c, STC 37/2022).

⁸⁵ Fundamento Jurídico 4º c, STC 37/2022.

por la magistrada Sra. Espejel Jorquera, y otro, concurrente, de la magistrada Sra. Díez Bueso.

a) Primer motivo de recurso: la concurrencia del presupuesto de «extraordinaria y urgente necesidad» (art. 86.1 CE)

Se fundamentaba el recurso en la falta de correlación del Decreto recurrido y el presupuesto general habilitante para los Decretos-ley, pues las dificultades de acceso a la vivienda son una situación estructural y preexistente a la norma, sin que se haya justificado debidamente —sino que de forma vaga e imprecisa— las razones justificativas de uso del decreto-ley.

La Sala considera que las dificultades de acceso a la vivienda para los colectivos vulnerables se acentuaron con la pandemia y este agravamiento es lo que ha motivado la aprobación del decreto-ley, por lo que concurre una situación de extraordinaria y urgente necesidad en relación con el acceso a la vivienda de los colectivos más vulnerables. Asimismo, las medidas adoptadas en el decreto-ley resultan adecuadas para que la administración incremente el parque público de vivienda de una manera ágil y rápida, y dar una respuesta inmediata a los problemas de acceso a la vivienda (Fundamento Jurídico sexto).

b) Segundo motivo del recurso: la invasión competencial

Consideraban los recurrentes que el decreto-ley invadía materias competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8 CE); legislación procesal (art. 149.1.6 CE); legislación mercantil (art. 149.1.6 CE); bases de las obligaciones contractuales (art. 149.1.8 CE); competencia estatal en materia expropiatoria (art. 149.1.18 CE) y la fijación de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE).

A este respecto, la Sala excluye la aplicación de la doctrina contenida en la STC 28/2012, por cuanto los derechos de adquisición preferente que regulan el decreto-ley son derechos cuya titularidad se atribuye a la Generalitat por lo que no se pueden aplicar aquí los razonamientos de la STC 28/2012 y sí considerar, más bien, que la regulación de estos derechos es una regulación administrativa que se incardina en la competencia de la Comunitat Valenciana en materia de vivienda, por lo que no cabe apreciar la invasión en la competen-

cia del Estado en materia de legislación civil (Fundamento jurídico séptimo, a).

En cuanto a la invasión de la competencia del Estado en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE), la Sala entiende que el derecho de retracto que se regula respecto a transmisiones de viviendas adquiridas en un proceso judicial de ejecución hipotecaria o en un procedimiento de venta extrajudicial en sede notarial, no es una norma de carácter procesal, ni incide sobre el procedimiento de ejecución, pues el derecho de adquisición preferente no afecta al proceso de ejecución, sino a las ulteriores transmisiones de viviendas cuando estas hayan sido previamente adquiridas a través de una ejecución hipotecaria (Fundamento jurídico séptimo, b).

Por otra parte, y respecto a la denunciada invasión competencial en materia de legislación mercantil en operaciones de transmisión de empresas y transmisión de activos la Sala indica que el derecho de adquisición preferente sobre acciones o participaciones sociales no significa establecer una regulación mercantil y no se produciría una interferencia en la legislación mercantil pues se regirán por el ordenamiento jurídico privado (Fundamento jurídico séptimo, c).

Con referencia a la invasión de la competencia del Estado sobre legislación civil e hipotecaria y, en particular, sobre las bases de las obligaciones contractuales por la imposición de requisitos a notarios y registradores para el otorgamiento de escrituras y práctica de inscripciones de las transmisiones, la Sala concluye que la función pública notarial incorpora un juicio de legalidad sobre la forma y fondo del negocio jurídico que es objeto del instrumento público, y es el deber del notario velar por la legalidad como una parte de su función como fedatario público. Se trata de un deber general, impuesto por normas estatales y, por lo tanto, no invade la competencia del Estado (Fundamento jurídico séptimo, d).

c) Tercer motivo del recurso: la vulneración del derecho de propiedad en su manifestación de garantía patrimonial

Indican los recurrentes que los derechos de tanteo y retracto del decreto-ley se ejercitan con posterioridad a que las partes realicen los desembolsos necesarios para alcanzar el acuerdo (gastos de auditoría, asesoramiento jurídico y técnico, notaría, etc.). Pero el de-

creto-ley establece que debe abonarse el precio pactado, pero no se reconoce el reembolso de estos costes de transacción, con lo que se produciría una privación patrimonial en beneficio de la administración, y ello vulneraría el derecho de propiedad en su vertiente de garantía patrimonial de la cláusula «mediante la correspondiente indemnización» del art. 33.3 CE.

Sin embargo, la Sala no considera que se vulnere la garantía patrimonial del art. 33.3 CE, en caso de privación de bienes y derechos por causa justificada de utilidad pública o interés social, pues para tal vulneración es necesario que se produzca una privación singular, que es la característica de toda expropiación, sin que las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho compartan la naturaleza de privación singular.

Asimismo, y con cita en la STC 154/2015, la Sala considera que el sometimiento al ejercicio del derecho de tanteo y retracto no afecta a la facultad de transmitir, sino solo sobre la de elegir adquirente. Además solo afecta las transmisiones *inter vivos* —segundas y sucesivas— no a las *mortis causa*. Y, en todo caso, el ejercicio de estos derechos, no produce perjuicios en abstracto desde las exigencias del art. 33 CE. Puesto que “*es habitual que al vendedor le sea indiferente quien sea el comprador*”, indica la Sala. Así, únicamente podría resultar perjudicado el propietario que tenga interés en que el adquirente sea una persona determinada y solo si la administración opta por ejercer efectivamente sus derechos de tanteo y retracto. Pero incluso en este caso, ese perjuicio carece de significación porque no puede reputarse ni sorpresivo ni inesperado en un sector del ordenamiento expuesto a intervención pública y a cambios normativos (Fundamento jurídico noveno).

Por ello, los derechos de tanteo y retracto a favor de una administración pública se conciben, desde la perspectiva del propietario, en términos de limitación del derecho de propiedad por razones de interés general (art. 33.2 CE), es decir, de acuerdo con su función social, y no con la privación de la propiedad por causa justificada de utilidad pública o interés social, y mediante la correspondiente indemnización, prevista en el art. 33.3 CE (Fundamento jurídico noveno).

Concluye la Sala considerando que los derechos de adquisición preferente, por su naturaleza de derechos reales, no constituyen propiamente una privación del derecho de propiedad, sino que más bien limitan las facultades del propietario, que no puede elegir libremente a la persona del adquirente. Ha de considerarse entonces que se trata de una delimitación del contenido normal del derecho de propiedad de acuerdo con su función social (art. 33.2 CE), no indemnizable. Y la afirmada pérdida patrimonial que supondría para el propietario soportar los costes de transacción no es tal, pues la legislación civil determina la obligación de pagar los gastos de transmisión. Por ello, el decreto-ley 6/2020 no vulnera la garantía patrimonial reconocida en el art. 33.3 CE.

d) Voto particular discrepante de la magistrada Sra. Espejel Jorquera

El voto particular de la magistrada Sra. Espejel Jorquera, discrepa de la mayoría de la Sala en dos cuestiones:

1. Inexistencia de presupuesto habilitante para dictar un decreto-ley: Señala la magistrada que la justificación de la Sala es de carácter general y estructural, no coyuntural, y que las razones de urgencia no pueden basarse en un problema endémico como es el de la vivienda, tanto en la Comunidad Valencia como en el resto de España. Las afirmaciones generales *“no justifican el sacrificio la posición institucional del poder legislativo, sede natural para el debate de un problema de estas características”*. A ello se une que las medidas establecidas en el decreto-ley no conducen a un incremento inmediato del parque de vivienda pública, por lo que se produce una desconexión entre la concreta regulación efectuada y la situación que se pretende afrontar.

2. La Sala no justifica la inexistencia de invasión de las competencias del Estado en materia de legislación civil: Si bien es cierto que la doctrina constitucional admite crear en favor de la administración autonómica un derecho de tanteo y de retracto, no resulta admisible establecer una regulación del régimen jurídico de tales derechos. La sentencia simplemente descarta la vulneración, pero sin analizar si el decreto-ley efectúa una regulación del régimen jurídico de dichos derechos y, por ello, deja huérfana de argumentación la posible vulneración de las competencias del Estado en materia de legislación civil.

A estos efectos, véase que el análisis ya realizado en páginas anteriores sobre la posible vulneración competencial en materia de legislación civil, no ha obtenido en la sentencia una respuesta de la Sala.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Arias Martínez, M^a. A., "Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 11, 2019, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
- Fuster Ortells, J. *"Nosaltres els valencians"* Edición original en colección "Llibres a l'Abast" (1962). 16^a Edición Ed. Ediciones 62, Barcelona, mayo 1992
- Iglesias González, F., "La vivienda en el reparto competencial Estado y Comunidades Autónomas realizado por la constitución española de 1978" en *"Administración pública y vivienda"*, Cap. II, Iglesias González, F., Ed. Montecorvo, 2005
- López Menudo, F., "Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía" en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 73, 2009
- Lora González, C., Baena Solís, M. "Novedades recogidas en la reciente jurisprudencia constitucional en materia de vivienda", en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 58, enero-abril de 2022
- Rodríguez Zapata, J., "El Estado de las autonomías como Estado federo-regional o federalismo lábil", en *"Teoría y práctica del Derecho Constitucional"*, Ed. Tecnos, 2018 (4^a edición)
- Soler Marcó, V. *"L'ofici de raonar: Societat, economia, política, valencianisme"* Universitat de València, 2011