

Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge

Judith Gifreu Font (coord.)

Albert Noguera Fernández (coord.)

Andrés Boix Palop

Natalia Caicedo Camacho

Ignacio Durbán Martín

Jaume Fornt Paradell

Iñaki Lasagabaster Herrarte

Mercè Noguera Corrons

Juli Ponce Solé



Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge

Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge

Judith Gifreu Font (coord.)
Albert Noguera Fernández (coord.)
Andrés Boix Palop
Natalia Caicedo Camacho
Ignacio Durbán Martín
Jaume Fornt Paradell
Iñaki Lasagabaster Herrarte
Mercè Noguera Corrons
Juli Ponce Solé



Generalitat de Catalunya
**Institut d'Estudis
de l'Autogovern**

Barcelona 2023

Biblioteca de Catalunya. Dades CIP:

**Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge.
(Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 17)**

Textos en català i castellà

ISBN 9788419695697

I. Gifreu i Font, Judith, 1969- editor literari II. Noguera Fernández, Albert, editor literari III. Institut d'Estudis de l'Autogovern (Catalunya) IV. Col·lecció: Col·lecció Institut d'Estudis de l'Autogovern ; 17

1. Habitatge – Dret i legislació – Espanya – Comunitats autònomes. 2. Competència (Dret) – Espanya – Comunitats autònomes 3. Comunitats autònomes – Política de l'habitatge 4. Espanya – Política de l'habitatge

332.8:340.13(460-32)

351.778.5(460-32)

342.25(460-32)

La publicació d'aquest llibre no implica cap responsabilitat sobre el seu contingut per part de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern.

© 2023 Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis de l'Autogovern
Palau Centelles. Baixada de Sant Miquel, 8 - 08002 Barcelona
web: <https://ica.gencat.cat>

Disseny: Addenda

ISBN: 978-84-19695-69-7

DL B 18718-2023

Producció: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

Tipografia: Calendas plus



Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons del tipus reconeixement d'autoria, usos no comercials i sense obra derivada.

Sumari

Presentació	7
<i>Joan Ridao</i>	
Introducció. El desenvolupament legislatiu del dret a l'habitatge i els conflictes de competències	13
<i>Judith Gifreu Font, Albert Noguera Fernández</i>	
I. Habitatge i competències en el marc europeu, constitucional, estatutari i legal: especialment, el cas català	19
<i>Juli Ponce Solé</i>	
II. Les competències estatals que afecten l'habitatge. Els plans estatals d'habitatge	93
<i>Natalia Caicedo Camacho</i>	
III. El bastiment normatiu del dret a l'habitatge a Catalunya a l'empara del compliment de la funció social de la propietat	121
<i>Judith Gifreu Font</i>	
IV. El desplegament de la competència en matèria d'habitatge al País Valencià, especialment arran de la Llei valenciana 2/2017 per la funció social de l'habitatge i la STC 80/2018	185
<i>Andrés Boix Palop</i>	
V. El derecho a la vivienda en la regulación de la Comunidad Autónoma del País Vasco	207
<i>Iñaki Lasagabaster Herrarte</i>	
VI. Decisions i línia jurisprudencial del Tribunal Constitucional respecte al desenvolupament normatiu autonòmic en matèria d'habitatge	241
<i>Mercè Noguera Corrons</i>	
VII. La Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge i la seua (potencial) afectació al corpus legal autonòmic	273
<i>Ignacio Durbán Martín</i>	
VIII. Els reptes de la política d'habitatge en el nou context normatiu	301
<i>Jaume Fornt Paradell</i>	
Nota sobre els autors	317
Índex general	321

Presentació

En el marc del constitucionalisme social, el dret a l'habitatge es troba íntimament vinculat al reconeixement i la garantia d'altres drets i béns públics fonamentals. En altres paraules, la seva importància deriva del fet que la seva condició de necessitat bàsica, això és, d'imprescindible per viure amb dignitat i seguretat, afecta el lliure desenvolupament de la personalitat, la integritat física i mental, el medi ambient, etc. Així ho reconeixen tant la Constitució espanyola com l'Estatut de Catalunya, però també la majoria de declaracions de drets en l'àmbit internacional, com la Declaració Universal dels Drets Humans del 1948 (DUDH) o el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC), a diferència, per cert, del que succeeix en l'àmbit de la Unió Europea, potser perquè les competències sobre habitatge i urbanisme corresponen als estats membres, però també perquè el seu propòsit fundacional és la garantia de la lliure circulació de béns, persones i capitals, i això s'ha vist accentuat els darrers anys com a conseqüència de les successives crisis econòmiques i de les respostes neoliberals de Brussel·les, molt alineades amb els interessos dels mercats.

En efecte, encara que aquesta presentació no és el marc adequat per ponderar la intervenció de la UE en una qüestió com la de l'habitatge, cal dir que ha intervingut de forma més o menys directa en aquest àmbit a través d'algunes competències, com ara la cohesió social i territorial, la renovació urbana, la millora de l'eficiència energètica dels edificis, o la protecció dels consumidors i del medi ambient. Tot i així, com dèiem, les seves polítiques s'han vist supeditades a l'impuls de la lliure circulació de serveis, capitals i mercaderies i a les polítiques afavoridores de la competència. No hi ha res més eloqüent que la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea (CDFUE), proclamada a Niça el 2000, la qual no consagra pròpiament el dret a un habitatge digne sinó a «un ajut a l'habitatge per garantir una existència digna a tots aquells que no disposin de recursos suficients», a més, l'abast d'aquest ajut resta condicionat a «les modalitats establertes pel dret comunitari i les legislacions i les pràctiques nacionals» (art. 34.3).

A Espanya, la configuració del dret a l'habitatge a l'article 47 CE, dins del capítol dels drets socials i econòmics i lligat als límits dels drets patrimonials inherents a la funció social de la propietat (art. 33 CE), imposa als poders públics obligacions que van més enllà de la dimensió individual del

dret: des de la regulació de l'ús del sòl d'acord amb l'interès general per impedir l'especulació, fins a la garantia de la participació de la comunitat en les plusvàlues generades per l'acció urbanística dels ens públics. Junt amb això, els estatuts d'autonomia de segona generació preveuen drets anàlegs i també principis rectors que informen la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics, encara que aquests últims només poden ser al·legats davant la jurisdicció ordinària, d'acord amb allò que disposin les lleis que els desenvolupin. A la pràctica, però, la desactivació operativa del sistema de drets estatutaris per part del TC (STC 247/2007 i STC 31/2010), junt amb el fet que el dret constitucional a l'habitatge no és fonamental ni preveu un nucli justiciable, ha condicionat la seva exigibilitat judicial.

Això és rellevant perquè l'absència d'un sistema de garanties constitucionals (el dret a l'habitatge no és susceptible d'empara) o estatutàries (la STC 31/2010 va desactivar operativament el mecanisme de garanties institucionals i jurisdiccionals ordinàries) fa que el contingut del dret a un habitatge digne i adequat vingui determinat, però que en part sigui determinable. Això és, el seu contingut ha de ser desplegat per les lleis, cosa que ha passat de manera prolífica tant a l'Estat com a Catalunya en els darrers anys. Tot i que el resultat no ha estat globalment satisfactori, això ha provocat almenys que la manca de justiciabilitat absoluta i incondicional del dret *ex constitutione* o derivada dels estatuts no hagi impedit que alguns aspectes hagin esdevingut exigibles davant els tribunals ordinaris, començant pels que es poden relacionar amb els drets fonamentals.

En un altre ordre de coses, des del punt de vista competencial, que és una qüestió que afecta centralment l'activitat de l'IEA, el qual dirigeixo, hem de constatar que l'article 148.1.3 CE autoritza les comunitats autònomes a assumir competències plenes en els seus estatuts en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge. Amb l'assumpció estatutària de la competència per part de les comunitats autònomes semblava que hi hauria un marge estret per a la intervenció estatal. De fet, un dels mantres polítics més habituals en aquest terreny és atribuir la competència en exclusiva a les comunitats, però el cert és que l'Estat hi ha incidit a través de diversos títols transversals o expandint en forma de bases els mínims comuns normatius sobre la matèria, invocant les bases i la coordinació de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), l'ordenació del crèdit (art. 149.1.11 CE) i la taumatúrgica regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i els deures constitucionals (art. 149.1.1 CE). I no només això, també ha fet ús de les

seves competències sobre legislació mercantil (art. 149.1.6 CE) i civil (art. 149.8 CE); sobre procediment administratiu comú, expropiació forçosa i concessions administratives (art. 149.1.18 CE), o sobre protecció del medi ambient (art. 149.1.23 CE).

Naturalment, això ha estat la font de nombrosos conflictes entre l'Estat central i les comunitats autònomes, així com d'una abundant i complexa jurisprudència adreçada a fixar el perímetre de la intervenció pública d'uns i altres ens; principalment, l'abast dels articles 149.1.1, 11 i 13 CE. El resultat és que les actuacions públiques en matèria d'habitatge, urbanística i d'ordenació del territori es distribueixen de forma molt complicada entre aquestes instàncies, sense oblidar les locals. A grans trets, podem dir que l'Estat —sovint extralimitant-se— ha coordinat l'habitatge argumentant que és un sector econòmic, ha regulat les condicions bàsiques per tal d'exercir el dret i ha desenvolupat la política fiscal en la matèria a les comunitats de finançament comú. També ha elaborat una normativa bàsica sobre edificació i construcció; ha definit actuacions susceptibles de protecció i n'ha regulat el finançament, el nivell de protecció o l'aportació de recursos; i ha legislat sobre dret hipotecari i registral, i sobre expropiació forçosa.

De la seva banda, les comunitats autònomes han estat competents, segons la doctrina constitucional i dins del que han assumit en els seus estatuts respectius, per desplegar la seva pròpia legislació en matèria d'habitatge i urbanisme, bo i respectant les bases estatals. Pel que fa al finançament d'activitats protegides, les comunitats acostumen a participar en el Pla estatal d'habitatge i a gestionar plans i ajuts propis, en alguns casos complementaris dels estatals, tant en polítiques d'habitatge com de sòl residencial. La intervenció de les administracions locals està definida, entre d'altres, a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), i a la Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local.

En qualsevol cas, el sistema global de garantia del dret a l'habitatge a l'Estat és una manifestació més de la debilitat del principi d'Estat social (art. 1.1. CE), ja que el mercat, de manera prevalent, regula i assigna els recursos d'habitatge i urbanístics, a banda del pes que tenen les reminiscències històriques del proteccionisme franquista en matèria d'habitatge i, per descomptat, dels efectes de les crisis econòmiques periòdiques. Així, el balanç és que ens trobem amb una política d'habitatge insuficient i conjuntural, una ordenació del territori i un desenvolupament urbà molt dependents de la iniciativa privada i un sector immobiliari generador de

grans beneficis a curt termini que s'aprofita d'aquesta conjuntura. Això contrasta, només per posar un exemple de plena actualitat, amb la promoció del lloguer social a Europa. En efecte, a l'Estat espanyol, l'absència d'habitatge genuïnament assequible, de lloguer o de compra, s'ha vist agreujada per la progressiva desregulació del mercat privat de lloguer, de forma que s'ha creat un model immobiliari i urbanístic econòmicament especulatiu, ambientalment insostenible i socialment exclouent que ha posat en una situació d'oberta vulnerabilitat capes àmplies de la població, començant per la gent gran, els joves, els treballadors precaris o les persones migrants.

Certament, en els darrers anys hi ha hagut intents de reduir la bretxa que separa els compromisos constitucionals i internacionals sobre el dret a l'habitatge de les polítiques concretes en aquesta matèria, esperonades en bona part per les nefastes conseqüències socials de la crisi financera de 2007 —en forma d'impagament d'hipoteques o de lloguers—, convenientment amplificats per l'acció de moviments socials com la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH) o els sindicats de llogaters i llogateres. Així, com ens recorda el text introductori d'aquesta obra col·lectiva, la primera norma en aquest sentit fou de l'àmbit autonòmic: el Decret Llei d'Andalusia 6/2013, de 9 d'abril, de mesures per a assegurar el compliment de la funció social de l'habitatge, convertit després en llei, al qual seguirien altres normes similars a Catalunya, el País Basc, Navarra, Extremadura, la Comunitat Valenciana o les Illes Balears.

Paradoxalment, aquest rol destacat de les comunitats autònomes en la política d'habitatge, amb un fort component normatiu orientat a donar resposta a l'emergència en aquesta matèria, ha topat amb la constant impugnació del Govern de l'Estat davant el TC i amb la consegüent anul·lació, total o parcial, d'aquestes normes. Per exemple, la Llei del Parlament de Catalunya 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, anul·lada parcialment per la STC 13/2019, de 31 de gener. O la Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana, mitjançant la STC 80/2018, de 5 de juliol. Més recentment, el Govern del PSOE i UP van impugnar la Llei catalana 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, que va estar vigent fins a la publicació de la STC 37/2022, de 10 de març, que la va anul·lar parcialment. El denominador comú de la doctrina constitucional, com ja s'ha assenyalat abans, és que la competència autonòmica en matèria d'habitatge «no constitueix un títol competencial autònom», com a conseqüència de les dimensions poli-

èdriques que presenta l'habitatge (STC 37/2022, FJ 4), i l'Estat s'ha sentit interpel·lat per aquest fet fins al punt d'aprovar una legislació estatal (la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge) que deixa sense efecte o, com a mínim, en la incertesa moltes normes autonòmiques que poden esdevenir inconstitucionals de forma sobrevinguda, segons la interpretació que n'ha fet el TC a les STC 102/2016 o 204/2016.

El fet que la regulació inclosa en la Llei 12/2023 vagi molt més enllà de fixar principis i regles generals i abordi, detalladament, molts dels aspectes que ja es troben regulats en diverses lleis autonòmiques o n'impedeixi, a la pràctica, l'aprovació de noves amb contingut material real, ja ha obert un escenari de conflicte competencial, exemplificat amb el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Parlament de Catalunya el passat 1 de setembre de 2023 (Resolució 786/XIV), precedit del Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 1/2023, de 2 d'agost, que constata l'existència de vicis d'inconstitucionalitat que determinen la seva inconstitucionalitat i antiestatutòria per vulnerar les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge i d'urbanisme, a més del principi d'autonomia financera.

És en aquest mar d'aigües procel·loses que apareix aquesta obra, tributària de la Jornada «Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge» organitzada per l'Institut d'Estudis de l'Autogovern i el Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya, que va tenir lloc a Barcelona el passat 1 de juliol de 2022. En aquesta obra, com bé assenyalen els coordinadors d'aquella jornada, s'aborda el debat sobre les possibilitats i limitacions de les competències autonòmiques en habitatge i la millor manera d'afrontar la situació esdevinguda després de l'aprovació de la nova Llei estatal. Que no és poc. El meu agraïment als coordinadors i als diferents autors que amb les seves contribucions ens il·luminen en una qüestió jurídica i política amb moltes arestes.

Joan Ridao

Director de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern

Introducció. El desenvolupament legislatiu del dret a l'habitatge i els conflictes de competències

La crisi econòmica i residencial de 2007-2008 va marcar un abans i un després en les polítiques d'habitatge implementades a Espanya durant les últimes cinc dècades, del 1960 al 2007. L'obertura, el 1960, de l'anomenat «ciclo desarrollista», basat en el turisme i els seus sectors adjacents, va anar en paral·lel a l'auge d'un nou motor econòmic, la construcció, i aquest a l'aposta de la dictadura per les primeres fórmules d'excepció urbanística (Llei de centres i zones d'interès turístic nacional de 1963), així com a dècades de construcció desaforada, revaloracions de sòl i obertura del mercat immobiliari als agents urbanitzadors privats.

La crisi del petroli de 1973 va posar fi a aquest primer cicle i va provocar una reestructuració del sector financer i de la construcció que va generar la concentració i l'auge de grans grups nacionals en tots dos sectors. Així, l'entrada d'Espanya a la Comunitat Econòmica Europea (CEE) el 1986 va ser l'escenari perfecte per a l'inici d'un nou cicle immobiliari-financer (1985-2007). La liberalització completa dels moviments de capital va produir un remolí de compravendes d'accions, immobles, terrenys i empreses per part d'estrangers.¹ I les ajudes europees, procedents dels fons estructurals i del Fons de Cohesió des del 1993, van ser destinades a l'execució d'infraestructura adjudicada a les grans constructores espanyoles.² Tot això va inaugurar un nou escenari de febre especulativa sense precedents i va actuar com a catalitzador del nou model d'acumulació immobiliari-financer, reforçat pels successius governs, mitjançant desgravacions fiscals a la compra d'habitatge (reforma fiscal de 1978), la marginació del mercat de lloguer i el parc públic d'habitatges (Decret Boyer de 1985), i la flexibilització de les condicions per a la concessió de crèdits hipotecaris.

1. I. López Hernández i E. Rodríguez López (2019), *Fin de ciclo. Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010)* (Madrid: Traficantes de sueños), 159.

2. E. Torres (2010), «Multinacionales españolas de la construcción (1960-2008). De empresas locales a operadores globales», Ponència II *Congreso Latinoamericano de Historia económica*, 15.

Aquesta consolidació de la cultura de la tinença en propietat, durant gairebé 50 anys, va fer que la institució de la funció social de la propietat, incorporada en l'art. 33.2 CE, fos inclosa al sistema sota la forma de «categoria sospitosa». En cap moment la idea del deure social del propietari associat a la funció social es va arribar a naturalitzar en l'imaginari col·lectiu d'una societat presa per una sociologia propietarista. Encara que la Constitució i la llei estableixen que en determinades ocasions la propietat individual privada havia de poder estar sotmesa a límits, sociològicament es partia sempre d'una presumpció de sospita sobre qualsevol norma, política o acció que la limitava o la qüestionava. La culturalització de la propietat privada individual com a forma hegemònica ha fet que la funció social limitadora de la mateixa hagi estat considerada, durant anys, una categoria sospitosa que obligava l'autoritat pública que pretengués adoptar-la a presentar fortes raons de pes i una necessitat social imperiosa per justificar la seva utilització. Aquesta sociologia propietarista va dificultar, durant molt de temps, l'adopció de qualsevol tipus de mesura destinada a limitar els drets dels propietaris a Espanya.³

No obstant això, les dures conseqüències socials de la crisi de 2007-2008, amplificades per la lluita de moviments socials com la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH) i, posteriorment, els sindicats de llogaters i llogateres, juntament amb el gir polític que es va viure el 2015 en diverses de les principals ciutats i comunitats autònomes de l'Estat espanyol, implicaren una ruptura amb el model anterior i l'inici d'un nou cicle en les polítiques d'habitatge.

La pujada de l'atur i la impossibilitat dels estats de sostenir el deute públic es va traduir en un increment dels impagaments del deute privat i públic que va donar lloc a la fallida d'un gran nombre d'entitats bancàries,⁴ i a l'augment del nombre de desnonaments de famílies per impagament del crèdit hipotecari. Durant el trienni 2007-2009 en van ser 178.000, enfront de les 47.379 del trienni anterior, i el 2010 se'n calculen unes altres 180.000. El col·lapse del model immobiliari-financer de 2008 i les seves conseqüències en els anys posteriors va implicar un replantejament del model per part dels seus agents.

3. A. Noguera (2022), «Regular los alquileres en un escenario hostil: la función social de la propiedad y la lucha por el derecho a la vivienda en España», dins A. Noguera (coord.), *Regular los alquileres* (València: Tirant lo Blanch), 45.

4. J. M. Naredo (2010), «El modelo inmobiliario español y sus consecuencias», *Boletín CF+S* (44): 313-340.

En aquest nou context de crisi hipotecària i amb l'objectiu de fer front a l'emergència en matèria d'habitatge, a partir del 2013 diverses comunitats autònomes començaren a adoptar mesures legals per protegir aquest dret. La Constitució i els estatuts d'autonomia atribueixen la competència exclusiva sobre habitatge a les comunitats autònomes. La primera norma en aquest sentit va ser el Decret llei d'Andalusia 6/2013, de 9 d'abril, de mesures per a assegurar el compliment de la funció social de l'habitatge, que posteriorment es va convertir en llei autonòmica, seguida d'altres lleis en altres comunitats (Catalunya, el País Basc, Navarra, Extremadura, la Comunitat Valenciana, les Illes Balears, etc.). Aquestes mesures conformen els primers desenvolupaments legislatius a l'Estat en la conformació del dret a l'habitatge, desproveït, fins aleshores, d'una llei estatal de caràcter general que hagués desenvolupat mínimament el seu contingut, més enllà de les obligacions que poguessin derivar-se de l'ordenament internacional, especialment del Pacte Internacional dels Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC) de 1966 i la lectura que n'oferia el seu comitè de garantia, el Comitè DESC.

Malgrat que les noves lleis autonòmiques d'habitatge es caracteritzen per la seva heterogeneïtat, amb diferències substancials tant pel que fa a les mesures particulars com per la seva formulació, definició i aplicació, podem agrupar molt sintèticament els seus aspectes principals en vuit grans punts:⁵

- Reconeixement del dret subjectiu i la funció social de l'habitatge.
- Mesures contra els desnonaments orientades a reduir l'impacte de les execucions hipotecàries en els col·lectius més vulnerables: programes d'assessorament, negociació i mediació immobiliària, ajudes econòmiques per evitar desnonaments, provisió pública d'habitatges socials per a situacions d'emergència, la possibilitat voluntària o l'obligació d'oferir lloguer social o de real·lotjar persones en risc d'exclusió residencial, l'expropiació temporal d'habitatges en processos hipotecaris, o el dret de tanteig i retracte de les administracions públiques en casos d'execució hipotecària.
- Mesures per mobilitzar els habitatges buits, incloses polítiques per fomentar la posada en lloguer dels habitatges buits per assegurar que les propietats compleixen la seva funció social. Entre aquestes polítiques trobem, per exemple, l'elaboració de censos de pisos buits, incentius per a la

5. M. T. Verdú (2018), «Herramientas en relación con la vivienda vacía en España. Estudio comparado», *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* 50 (197): 577-608.

posada en lloguer, taxes i sancions econòmiques o l'expropiació temporal dels habitatges buits.

- Mesures orientades als grans tenidors. Diverses legislacions autonòmiques obliguen o incentiven els grans tenidors a oferir lloguer social a persones amb necessitat residencial o que aspiren a aconseguir l'expropiació temporal d'habitatges buits de grans propietaris. D'entre aquestes mesures, també es poden esmentar les orientades a intercedir grans operacions immobiliàries mitjançant l'ús, per part de l'administració, del dret de tanteig i retracte.

- Augment i millora del parc públic d'habitatge.

- Ajudes per al lloguer i la compra orientades tant a la població en general com a col·lectius específics (gent gran, joves, persones amb discapacitat, etc.).

- Regulació del mercat privat, principalment a través de la legislació catalana, amb normes que regulen i limiten els preus de lloguer.

No obstant, aquest nou paper protagonista de les comunitats autònomes en la política d'habitatge, amb un fort desenvolupament normatiu i una evident aposta per impulsar nous marcs legislatius orientats a donar resposta a l'emergència en matèria d'habitatge, ha topat amb la impugnació judicial del Govern de l'Estat i la consegüent anul·lació, total o parcial, de les normes autonòmiques per part del Tribunal Constitucional (TC). Per posar només alguns exemples, podem referir-nos al Decret llei d'Andalusia 6/2013, de 9 d'abril, el qual es va trobar amb l'oposició frontal de l'executiu estatal del PP, que va presentar un recurs d'inconstitucionalitat davant el TC. La STC 93/2015, de 14 de maig, va resoldre favorablement el recurs i va anul·lar la Llei. El mateix va succeir amb la Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, aprovada pel Parlament de Catalunya, la qual va ser impugnada, mitjançant recurs d'inconstitucionalitat, pel Govern del PP davant el TC i anul·lada parcialment per aquest últim mitjançant la STC 13/2019, de 31 de gener. O amb la Llei 3/2015, de 18 de juny, d'habitatge del País Basc, impugnada també pel Govern central i anul·lada parcialment mitjançant la STC 97/2018, de 19 de setembre. També amb la Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana, contra la qual el Govern de l'Estat, del PP, va presentar un recurs d'inconstitucionalitat resolt mitjançant la STC 80/2018, de 5 de juliol, que també la va anul·lar parcialment. En el cas de la Llei catalana 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, va ser el Govern del PSOE i UP

qui va presentar un recurs d'inconstitucionalitat davant el TC contra els articles 1 i del 16 al 18 i contra les disposicions addicionals de la 1a a la 4a, la disposició transitòria 1a i la disposició final 4a B. En aquest cas, la interposició del recurs no va anar acompanyada de la sol·licitud de suspensió de la norma, de manera que la llei va estar en vigor fins a la sentència del TC que la va anul·lar parcialment (STC 37/2022, de 10 de març).

El TC ha reiterat que la competència autonòmica en matèria d'habitatge «no constitueix un títol competencial autònom» (STC 37/2022, FJ 4). Això vol dir que aquest títol competencial de titularitat autonòmica està abocat a conviure amb altres, tant estatals com autonòmics, que incideixen igualment sobre la matèria en qüestió. I aquesta complexitat competencial, com ha apuntat el mateix TC, és conseqüència de les diferents dimensions constitucionals que presenta l'habitatge. D'aquesta manera, el títol competencial en matèria d'habitatge està inevitablement condicionat per molts altres de titularitat autonòmica (assistència social o urbanisme), compartida (fiscalitat) o estatal (legislació civil o processal).

Aquest argument ha servit tant perquè el TC anul·lés part de les disposicions de les lleis autonòmiques amb l'argument que vulneraven la redistribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes com perquè l'Estat consideri que el dret a un habitatge digne recollit en l'art. 47 CE requereix l'aprovació d'una llei estatal que reguli les condicions bàsiques i d'igualtat que garanteixin el seu exercici en tot el territori espanyol. En l'exposició de motius de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, s'assenyala que «en una suerte de reproche al legislador estatal, el propio TC ha puesto en evidencia la inexistencia de una legislación estatal sobre vivienda que sirva como parámetro de constitucionalidad a la elevada producción normativa autonómica en la materia». De manera que l'Estat considera que el TC l'insta, indirectament, que legisli en matèria d'habitatge per a incloure un marc normatiu comú que introdueixi ordre i estabilitat davant el creixent i desigual desplegament legislatiu que han portat a terme les comunitats autònomes.

El fet que la regulació inclosa en la llei estatal vagi molt més enllà de fixar principis i regles generals i abordi detalladament molts dels aspectes que ja es troben regulats en diverses lleis autonòmiques i, per tant, dupliqui regulacions, obrirà un nou escenari de conflicte competencial en la matèria. En un dels capítols d'aquest llibre Durbán afirma que, per una banda, la Llei 12/2023 deixa moltes normes autonòmiques en la més pura incertesa perquè podrien declarar-se nul·les per inconstitucionalitat sobrevinguda o, fins i tot, veure's desplaçades per l'aplicació del principi de prevalença

del dret estatal segons la interpretació que se n'ha fet en resolucions com la STC 102/2016 o la STC 204/2016. I, per altra banda, no hi ha dubte que la nova llei estatal serà objecte d'impugnació davant el TC tant per part de partits estatals de l'oposició com per part de diferents comunitats autònomes, i segurament passaran anys fins que el TC es pronunciï.

És en el marc d'aquest complex context d'incertesa en la regulació del dret a un habitatge digne, que perjudica la protecció del propi dret i, per tant, directament a la ciutadania, que presentem aquesta obra. Té el seu origen en la jornada «Possibilitats i límits de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge», organitzada per l'Institut d'Estudis de l'Autogovern i el Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya, i celebrada l'1 de juliol de 2022 a l'Auditori del Palau de la Generalitat.

En aquesta obra volem abordar el debat sobre quines són les possibilitats i les limitacions de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge, i de quina manera cal afrontar la situació que pot generar l'aprovació d'una nova llei estatal. Tot això amb l'objectiu de poder contribuir a garantir l'accés de totes les persones a un habitatge digne. En concret, el llibre consta de set capítols que podem agrupar en tres grans blocs: un primer bloc on es presenta el marc constitucional i el sistema de distribució competencial existent en matèria d'habitatge, on s'inclouen el capítols de Juli Ponce, catedràtic de Dret Administratiu a la Universitat de Barcelona, i Natalia Caicedo, professora de Dret Constitucional a la mateixa universitat; un segon bloc que tracta el desplegament de la competència en matèria d'habitatge per part de les comunitats autònomes, amb referència als casos català, valencià i basc, i on s'inclouen els capítols de Judith Gifreu, professora de Dret Administratiu a la Universitat Autònoma de Barcelona, Andrés Boix, professor de Dret Administratiu a la Universitat de València, i Iñaki Lasagabaster, catedràtic de Dret Administratiu a la Universitat del País Basc; i un tercer bloc final, que s'atura en l'anàlisi dels conflictes de competència entre l'Estat i les comunitats autònomes i els reptes de la política d'habitatge a Catalunya en aquest context, amb els capítols de Mercè Noguera, advocada del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya, Ignacio Durbán, professor de Dret Constitucional a la Universitat de València, i Jaume Fornt, subdirector general de Promoció d'Habitatge Protegit i Sòl Residencial Associat de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

Judith Gifreu Font, Albert Noguera Fernández
Barcelona, juliol de 2023

I

Habitatge i competències en el marc europeu, constitucional, estatutari i legal: especialment, el cas català

Juli Ponce Solé

Les profècies sobre el que els tribunals faran realment, i res més pretensió que això, és el que jo entenc per Dret.

Per a l'estudi racional del Dret el bon coneixedor dels precedents judicials pot ser l'home del present, però l'home del futur és l'home d'estadístiques.

O. W. Holmes, *Path of the Law*, 1986

1. Introducció. La creixent rellevància del nivell europeu

Avui dia, ningú dubta que a Espanya hi ha una *crisi d'habitatge* digna, assequible i no segregada. Com recorda Quintià¹ en el seu excel·lent llibre sobre el dret a l'habitatge, en el qual cita diverses fonts, entre 2008 i 2019 es van produir 684.385 desallotjaments que haurien afectat més de dos milions de persones. D'acord amb les dades del Consell General del Poder Judicial, només l'any 2010 es van iniciar més de 248 procediments d'execució hipotecària al dia, amb conseqüències molt negatives també per a la salut mental de les persones afectades, ja que fins i tot va incrementar el risc de suïcidi. La construcció d'habitatges protegits es va reduir des de les 68.587 unitats de l'any 2008 fins a les 15.046 de l'any 2014, arribant a les escasses 4.938 de l'any 2017 i, entre els anys 2007 i 2018, la despesa social en habitatge es va reduir fins a un 38%. Des de la perspectiva de la distribució territorial del poder en matèria d'habitatge, l'estudi de la (no gaire brillant) història del dret de l'habitatge a Espanya fa inevitable

1. Quintià, *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad*.

al·ludir al model centralista predominant històricament i, en el que ara interessa, existent en el moment immediatament anterior a l'aprovació de la Constitució de 1978. Un model que va tenir la seva expressió organitzativa en el Ministeri de l'Habitatge, creat el 1957 i desaparegut el 1977 i que va *ressuscitar* el 2004 mitjançant el Reial decret 553/2004, de 17 d'abril, en un moment posterior a la CE, en el qual l'Estat no tenia, ni té, cap competència reconeguda en matèria d'habitatge.²

Amb la Constitució de 1978, com sabem, es produeix l'entrada en un model d'estat compost, on la descentralització afecta també l'exercici del poder públic en matèria d'habitatge (tingui's en compte l'article 148.1.3 CE i l'article 9.9 EAC de 1979, en què la competència en aquesta matèria es considera «exclusiva»). No obstant això, com sabem també, l'Estat ha continuat desplegant diverses polítiques públiques en matèria d'habitatge.

En l'àmbit local, la Llei reguladora de les bases del règim local (LBRL) i la legislació autonòmica de desenvolupament han al·ludit a les competències municipals en matèria d'habitatge, amb referència, en el seu cas, a les previsions de la legislació sectorial (article 25.2. d LBRL, llei catalana d'habitatge de 1991 i de 2007), però el paper local en la matèria, condicionat, entre altres raons, per consideracions d'ordre financer, ha estat discret. En general, com el de tots els poders públics en aquest àmbit.

Pot afirmar-se que el dret relatiu a la distribució de competències en matèria d'habitatge «en acció», no sols el que trobem en «els llibres», utilitzant la coneguda distinció del moviment realista nord-americà,³ s'ha caracteritzat per una resistència estatal a acceptar el canvi de paper que el model descentralitzat suposa, emparada pel seu manteniment de recursos financers invertits en habitatge (d'altra banda, recursos molt escassos i decreixents en comparació amb els nostres socis europeus, per exemple).

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 va intentar generar un canvi en la situació descrita, mitjançant diverses tècniques jurídiques: la definició expressa de les competències exclusives, entre les quals es troba la d'habitatge, article 110 en connexió amb l'article 137; una precisió detallada de les submatèries incloses en l'article 137; la inclusió de la clàusula «respectant» la legislació estatal en matèria de telecomunicacions, article 137.2; la limitació de l'abast de les competències bàsiques estatals, article 111, des d'una perspectiva formal i material; i incorporant la doctrina del

2. Sobre la història del dret de l'habitatge, vegeu Gómez Giménez, *La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005*, i Villar, *La protección pública a la vivienda*.

3. Pound, «Law in Books and Law in Action».

Tribunal Constitucional en relació amb l'activitat de foment, article 114. No obstant això, l'eficàcia real dels estatuts d'autonomia en general i del de Catalunya en particular en l'àmbit de l'habitatge no sols depèn de canvis normatius respecte a l'actuació estatal desenvolupada fins al moment, sinó també del paper de la jurisprudència del Tribunal Constitucional en matèria d'habitatge.⁴ S'ha de tenir en compte que només des del 2015 fins al juliol de 2022 s'han dictat 15 sentències del TC en matèria d'habitatge, algunes de les quals afecten Catalunya. Com veurem, són aquestes sentències, en definitiva, les que estableixen les regles reals del joc en aquest àmbit. Aquestes sentències del TC han estat especialment abundants en la dècada passada, com posa en relleu Quintià⁵ en un interessantíssim estudi estadístic de la jurisprudència constitucional en el qual ens recolzarem en la nostra exposició. El problema d'aquesta jurisprudència és que no ha estat consistent, ha tingut diversos canvis de rumb al llarg dels anys, la qual cosa provoca, entre altres conseqüències, que es produeixin fenòmens de *cherry picking*, expressió que significa literalment «recol·lecció de cireres» i que alludeix col·loquialment a la denominada fal·làcia de l'evidència incompleta: error freqüent, conscient (especialment en qüestions altament debatudes amb components ideològics) o inconscient, associat al biaix de confirmació quan es busca donar una informació sense tenir en compte totes les dades o la seva qualitat.⁶

Donades les connexions de la matèria d'habitatge amb altres matèries (concretament urbanisme i ordenació del territori), una exposició del règim competencial exigiria una complexitat i detall que, per raons d'espai, no estem en condicions de poder oferir en aquest moment. Per això, l'anàlisi haurà de ser necessàriament breu i, a vegades, hauran de simplificar-se algunes qüestions complexes (per exemple, les referides a les connexions

4. Des d'una perspectiva general vegeu, per exemple, l'anàlisi de Viver «L'Estatut de 2006», 34 i s., i 36 i s., específicament sobre els condicionants relatius a la concreció futura de l'Estatut, citant, entre d'altres, precisament «els poders públics estatals, que han de modificar pràctiques molt arrelades, sobretot les burocràcies ministerials», citant entre els elements normatius la concepció dels «títols horitzontals, com per exemple, singularment, els articles 149.1.1 i 149.1.13 CE». Sobre la distribució de competències en el nou Estatut d'autonomia de Catalunya, en general, pot consultar-se *La distribució de competències en el nou Estatut de Viver, et al.*

5. Quintià, «Más allá del art. 47CE».

6. El biaix cognitiu humà de confirmació és un error predictable en la presa de decisions que implica el tenir en compte només aquella informació que confirma les idees preconcebudes que se sostenen. Sobre el tema dels biaixos i el dret, pot consultar-se Ponce, «El proyecto de ley por el derecho a la vivienda, el gasto público y las preasignaciones presupuestarias».

entre urbanisme i habitatge).⁷ L'estudi es dividirà en cinc apartats a més d'aquesta introducció. En primer lloc, s'efectuarà una anàlisi de la creixent rellevància del nivell europeu en la presa de decisions nacionals en matèria d'habitatge. En segon lloc, s'analitzarà la situació existent des de l'aprovació de la Constitució espanyola de 1978, inclosa l'entrada en vigor i el desplegament de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 (EAC), que prenem com a cas d'estudi específic, i s'analitzarà la jurisprudència més rellevant del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem recaiguda en l'àmbit que ens ocupa al llarg de l'exposició. En tercer lloc, es dedicarà un apartat específic al comentari de les sentències recaigudes en els últims anys per la seva rellevància. Finalment, s'analitzarà la regulació competencial que efectua en matèria d'habitatge la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge i es conclourà amb algunes reflexions generals.

2. La creixent rellevància del nivell europeu

Ens sembla important destacar una qüestió normalment oblidada en les anàlisis en matèria de competències sobre habitatge, centrades habitualment en els nivells estatal i autonòmic i, en molta menor mesura, local. Es tracta del paper del nivell europeu sobre aquest àmbit. D'una banda, perquè des d'una perspectiva material, el Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH) i la jurisprudència del Tribunal Europeu de Drets Humans han establert límits i orientacions als reguladors nacionals en relació amb el dret de propietat i la regulació de l'habitatge. Si bé la jurisprudència del TEDH accepta un ampli marge d'apreciació per als legisladors nacionals, ha establert alguns límits quant a la possible violació del dret de propietat reconegut en l'art. 1 del Protocol 1 del Conveni.

La jurisprudència del TEDH ha assenyalat en diverses sentències que l'eliminació del que es consideren injustícies socials per part dels legisladors és un exemple de les funcions dels poders legislatius democràtics. Més concretament, el TEDH subratlla que les societats modernes consideren que «l'habitatge és una necessitat primordial, la regulació de la qual no pot ser deixada totalment en mans del mercat». Per això, el TEDH destaca que «el legislador té un ampli marge d'apreciació en la delimitació del dret de propietat, només limitat pel respecte al principi de proporcionalitat».

7. En general, poden consultar-se els diversos treballs inclosos a Ponce, coord., *Derecho Urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*.

Aquesta doctrina del TEDH li ha permès considerar conforme amb el Conveni diverses legislacions italianes i austríaques que estableixen, respectivament, una limitació legal a les possibilitats de desnonament d'inquilins per part del propietari⁸ i un control legal dels imports dels lloguers, establint uns màxims (casos Spadea i Scalabrino vs. Itàlia, sentència de 28 de setembre de 1995, i Mallacher i altres vs. Àustria, sentència de 19 de desembre de 1989).⁹ Al costat d'això, el TEDH ha assenyalat en diversos supòsits que cal guardar un *fair balance* entre la regulació del dret de propietat i el retorn econòmic que aquest ofereix al propietari, assenyalant en la seva sentència de 28 de gener de 2014 que la fixació d'una renda màxima per part de l'autoritat complia amb el principi de proporcionalitat com a era superior a l'impost que requeia sobre la propietat i als costos del seu manteniment (cas Bitto i altres contra Eslovàquia); en el mateix sentit es va pronunciar respecte als topalls del preu de lloguer fixats pel regulador neerlandès en la sentència del cas Nobel i altres contra Holanda, de 2 de juliol de 2013. No obstant això, no va succeir el mateix en la STEDH de 12 de juny de 2012 (cas Lindeheim i altres contra Noruega), que sí que va entendre que hi havia una ingerència en el dret de propietat.

8. Supòsit no inusual entre les legislacions europees. Destaca en aquest sentit la legislació francesa, que estableix la denominada «treva hivernal». En virtut d'aquesta regulació legal (*Code de la Construction et de l'Habitation*, L-613, 3,4 i 5), els arrendataris amb títol no poden ser objecte de desnonament entre novembre i març. Aquesta previsió va ser completada amb la Llei de 13 de juliol de 2006, l'article 75 de la qual preveu que, en el mateix període de temps, els proveïdors d'electricitat, calor, gas i aigua no poden interrompre el subministrament a l'habitatge per falta de pagament si es tracta d'una residència principal i si en l'últim any l'ocupant s'ha beneficiat d'ajudes específiques en l'àmbit de l'habitatge.

9. En la mateixa línia del TEDH se situa el Tribunal Constitucional espanyol, especialment en la seva destacable STC 89/1994, de 17 de març, que va afirmar la constitucionalitat de l'article 57 LAU 1964, el qual establia la pròrroga obligatòria del contracte per a l'arrendador (en connexió, com és sabut, a la *congelació* de rendes de l'article 100). El Tribunal Constitucional assenyalava que

la historia de la regulación de los arrendamientos urbanos muestra efectivamente que la introducción de la prórroga forzosa, entre otras medidas, respondía a una finalidad tuitiva de intereses que se consideraban necesitados de una especial protección, concretamente la de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario [...]. En el contexto de la vigente Constitución, esa delimitación del derecho de propiedad encuentra una justificación en la proclamación del artículo 47 del texto fundamental, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones para ello necesarias. Además, no puede olvidarse la relevancia que la continuidad del arrendamiento reviste para la protección de la estabilidad del domicilio familiar, y de la misma familia, en la línea de lo dispuesto en el artículo 39.1 de la Constitución. Responde así a la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad que, sin suponer su vaciamiento o desfiguración, pueda contribuir (con mayor o menor fortuna, según las distintas teorías económicas) a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado (FJ 5). [Vegeu *infra* les referències a la funció social de la propietat contingudes en la llei.]

Finalment, també cal tenir en compte la jurisprudència del TEDH recaiguda sobre l'art. 8 del CEDH, que inclou el dret al respecte de la vida privada i familiar. Tot i que el CEDH no reconeix el dret a l'habitatge, aquesta jurisprudència ha assenyalat la possible violació de l'art. 8 en supòsits vinculats amb l'allotjament i ha establert la necessitat que les autoritats garanteixin una alternativa residencial a les persones abans del seu desallotjament. Aquest fet, per exemple, el 15 d'octubre de 2013 va suposar l'adopció de mesures cautelars de paralització del desallotjament de diverses famílies a Salt, Girona, en un immoble de la SAREB, ja que la Generalitat no havia ofert aquesta garantia.

A més, els reguladors nacionals també han de tenir en compte la limitació a les seves competències efectuada per la normativa de la UE i la jurisprudència del TJUE.¹⁰

Pel que fa als aspectes competencials, el dret de la Unió Europea no atorga a aquesta una competència explícita en matèria d'habitatge. La situació actual de la UE en relació amb l'habitatge assequible (deficient, inadequada, problemàtica) és similar a la que tenia en relació amb el medi ambient abans del 1973, any en què es va produir un canvi sense necessitat de modificar el tractat de la Comunitat Econòmica Europea (CEE). Després d'una declaració dels caps d'estat i de govern de la Comunitat l'octubre de 1972, es va publicar un Programa d'Acció Mediambiental. El 1987, s'havien acordat uns 200 articles de legislació mediambiental, bé en virtut del que aleshores era l'article 100 (actual article 115 del TFUE), sobre l'aproximació de les legislacions que afecten el funcionament del mercat comú, bé en virtut del que era l'article 235 (actual article 352 del TFUE).

L'absència actual de competència explícita en el TFUE no ha impedit, però, que la UE hagi utilitzat altres competències per dictar un notable volum de *soft law* i un nombre rellevant de normes de dret derivat amb impacte en l'habitatge. Entre el primer destaca, per exemple, la Resolució del Parlament europeu, de 21 de gener de 2021, sobre l'accés a un habitatge digne i adequat. Entre les segones, pot esmentar-se la Directiva 2009/72/CE, de 13 de juliol de 2009, revisada per la Directiva 2018/2001, d'11 de desembre, que al·ludeix al concepte jurídic de *pobresa energètica*.

Cal assenyalar que abordar el problema de l'habitatge des de la perspectiva de la UE només és possible des de l'òptica dels àmbits en els quals la UE exerceix competències normatives. El poder més sòlid que la UE té

10. Per a més informació, Chiti, *Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio*, i Ponce, *El derecho de la Unión Europea y la vivienda*.

amb incidència en habitatge sembla ser el mediambiental, en connexió amb aspectes de salut humana (competència compartida, art. 4 TFUE). També s'han de tenir en compte els aspectes de política social (competència compartida, art. 4 TFUE), de cohesió econòmica, social i territorial (competència compartida, art. 4 TFUE), de protecció dels consumidors (competència compartida, art. 4 TFUE), d'energia i transport (competències compartides, art. 4 TFUE), de cohesió social i territorial (competència compartida, art. 4 TFUE) i de turisme (art. 6 TFUE, competència només de suport i complement dels estats membres, si bé amb connexions amb el mercat interior, competència compartida de l'art. 4).

Per a la UE, tenir habitatge assequible integrat és important perquè d'acord amb la jurisprudència del TJUE que de seguida citarem és un dret, la cohesió social i territorial estan en joc i perquè la competitivitat econòmica d'una ciutat depèn de l'existència d'habitatge assequible per als treballadors (*workforce housing*), la qual és necessària perquè la UE no perdi rellevància internacional i la lliure circulació de treballadors hi sigui realment possible, principi fonamental establert en l'article 45 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea i desenvolupat en el dret derivat europeu i la jurisprudència del Tribunal de Justícia.

En l'àmbit de la política social, la competència de la UE respecte de la lluita contra l'exclusió social és complementària respecte dels estats i dona poc joc per a una intervenció decidida de la UE en aquest àmbit, tret que hi hagués un consens molt elevat entre els estats potser precedit d'un pla de la Comissió i de resolucions del Parlament europeu. L'habitatge com a factor d'inclusió social seria un plantejament interessant, encara que cal tenir en compte que en la pràctica els estats membres passen de puntetes pels temes socials, malgrat les cada vegada més freqüents cridades a intervenir en qüestions socials per part de la Comissió i el Parlament.

Així doncs, les competències rellevants en matèria d'habitatge són, principalment, les relatives a la política social, la protecció dels consumidors i el medi ambient, la política energètica i la lliure prestació de serveis.

La rigidesa de l'atribució competencial específica pels tractats queda temperada per previsions del TFUE (art. 114 i 352). L'article 114 permet al Consell adoptar per unanimitat, conforme a un procediment legislatiu especial, i prèvia consulta al Parlament europeu i al Comitè Econòmic i Social, directives per a l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels estats membres que incideixin directament en l'establiment o funcionament del mercat interior. Per part seva, l'art. 352 del TFUE permet, sempre que hi hagi aprovació del Parlament eu-

ropeu, no només mera consulta, superar la rigidesa descrita i aconseguir els objectius de la UE quan no hi hagi competència prevista o la previsió sigui insuficient.

De les competències descrites i de les vàlvules jurídiques de flexibilització exposades podria derivar-se una futura regulació més completa de la UE vinculada amb l'habitatge i l'urbanisme. Això pot ser possible si la futura regulació es connecta amb l'activitat normativa de la UE relativa a la cohesió social i territorial, la sostenibilitat energètica i mediambiental i la prohibició general de discriminació.

Sobre les possibles maneres d'articular una futura regulació més completa del dret a l'habitatge en el nivell de la UE, cal distingir entre el fet que es consideri que no hi ha competència relativa a habitatge, ni tan sols a través de l'existència de bases jurídiques múltiples,¹¹ o que es cregui que sí que n'hi ha.

Abans de continuar, cal aclarir que aquí no considerem una alternativa sempre existent, però sí complexa: modificar els tractats per a incloure una competència específica compartida en matèria d'habitatge. Deixant de banda aquest enfocament, passem a considerar-ne uns altres.

11. Com és sabut, des de les perspectives transversals i sectorials es constata l'existència de diverses bases jurídiques compartides que poden donar suport a la intervenció de la UE respecte a l'habitatge.

L'elecció i justificació de la base jurídica adequada per a l'actuació de la UE és crucial. Tant en el seu vessant competencial, atès que com que la UE només disposa de competències d'atribució i cada acte ha de connectar-se amb una disposició dels tractats que l'habiliti per a dictar-lo, com en el seu vessant procedimental, ja que quan s'indica la base jurídica també s'estan determinant les competències de les diferents institucions de la UE per a participar en el procediment de la presa de decisió.

L'elecció de la base jurídica adequada esdevé especialment complicada quan es pot estar en presència de pluralitat de bases com a resultat del fet que la intervenció de la UE és multisectorial.

El TJUE ha assenyalat que quan això ocorre, de manera excepcional, si es demostra que l'acte persegueix al mateix temps diversos objectius, vinculats entre si de manera indissociable i sense que un d'ells sigui secundari i indirecte en relació amb l'altre, tal acte podrà fundar-se en les diferents bases jurídiques corresponents. Tot això amb un límit: no cal recórrer a una doble base jurídica quan els procediments previstos per a una i altra base jurídica són incompatibles o quan l'acumulació de bases jurídiques pot minar els drets del Parlament.

Entre les diverses bases jurídiques amb connexions a l'habitatge s'han identificat les relatives a les competències compartides de medi ambient (urbà); cohesió econòmica, social i territorial i lluita contra l'exclusió social; igualtat i no discriminació, incloses la perspectiva de gènere o la de les persones amb discapacitat; protecció del consumidor; eficiència energètica, des de la renovada concepció de l'habitatge en el marc d'un servei d'interès general, transports o el turisme, en connexió amb l'economia col·laborativa i les externalitats que els habitatges d'ús turístic suposen en determinades ciutats, tenint en compte en aquest cas que la competència sobre turisme de la UE és de suport, coordinació i complement, si bé té connexions amb el mercat interior, competència aquesta compartida.

En el primer cas, consideració d'absència de competència de la UE, apareix el *soft law* com a alternativa al *hard law*, això és, la situació essencialment existent ara. Aquesta seria l'opció *baseline* o zero, això és, continuar acumulant documents de *soft law* relatius a l'habitatge.

Una segona opció en cas de no considerar que ja hi hagi competència suficient per a actuar sobre habitatge seria acudir a la doctrina dels poders implícits en l'àmbit de la UE, ara a partir dels articles 115 i 352 TFUE, via històrica per la qual es va intervenir en matèria mediambiental quan es mancava de poders explícits en aquesta matèria, la qual cosa ara podria semblar xocant, vista la importància de la intervenció de la UE en l'àmbit del medi ambient.

En tot cas, l'ús d'aquest article té un límit insalvable fixat pel TJUE: la impossibilitat de ser utilitzat com a fonament per a l'adopció de disposicions el resultat de les quals fos, en definitiva, una modificació del Tractat efectuada sense respectar el procediment de modificació establert (en aquest sentit, vegeu la Declaració 42 annexa a l'Acta final de la CIG de Lisboa).

Si s'acceptés que, com aquí se sosté, *sí* que hi ha competència en matèria d'habitatge i que aquesta és suficient sobre la base de diverses bases jurídiques ja exposades, això implicaria que la UE pot avançar dins del marc vigent per a integrar en una regulació unitària els diferents aspectes vinculats amb l'habitatge que ja està regulant de manera dispersa, per aconseguir una correcta gestió dels aspectes d'habitatge abans exposats.

Aquesta regulació hauria de partir, en tot cas, dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat (art. 5 TFUE). Des d'aquesta perspectiva, les opcions de menor a major grau d'intervenció de la UE disponibles serien les següents.

- Mantenir i intensificar el *soft law* existent. No obstant això, creiem que els importants objectius i polítiques vinculats a l'habitatge exigiria una regulació de *hard law* vinculant enfront de tercers.
- En aquest sentit, hauríem d'acudir a l'article 288 TFUE, que fa referència a les fonts del dret secundari de la UE, la qual cosa condueix a les possibilitats següents:

Un primer nivell seria impulsar una decisió en matèria d'habitatge que recollís els aspectes exposats en aquest estudi.

En la tradició del dret de la Unió Europea (art. 249 TCE), les decisions anaven, en principi, dirigides a destinataris limitats, designats o identificables. Però en determinats casos, alguna decisió podia prescriure un objectiu a aconseguir a un o diversos

dels estats membres, la consecució del qual exigís l'adaptació de mesures nacionals d'abast general, suposant en tals casos un instrument de legislació indirecta similar a la directiva. Ara, l'article 288 TFUE assenyala que la decisió, «Quan designi destinataris, només serà obligatòria per a aquests», i, per tant, està acceptant l'existència de decisions d'abast general, les quals hauran de ser publicades al DOUE (mentre que les d'abast limitat es notificaran als destinataris, art. 297 TFUE).

Un segon nivell seria elaborar una directiva en matèria d'habitatge que reunís els aspectes ara dispersos (igualtat, eficiència energètica, protecció del consumidor...) i n'afegís de nous vinculats amb la igualtat (lluita contra la segregació espacial; promoció de la mescla social mitjançant tècniques vinculades amb obligacions de servei públic lligades al servei d'interès general d'habitatge social,¹² com les reserves de sòl i sostre per a habitatges socials o *inclusionary zoning*; possibles treves hivernals com les existents en alguns estats membres i encoratjades pel dret de la UE en matèria de pobresa/vulnerabilitat energètica¹³...), sense, en cap

-
12. Recordem el tenor de, per exemple, l'article 3.2 de la Directiva 2009/73/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juliol de 2009, sobre normes comunes per al mercat interior del gas natural (la traducció al català és nostra):

En el ple respecte a les disposicions pertinents del Tractat, i en particular del seu article 86, els estats membres *podran imposar a les companyies de gas natural, en nom de l'interès econòmic general, obligacions de servei públic que podran referir-se a la seguretat, inclosa la seguretat del subministrament, a la regularitat, a la qualitat i al preu dels subministraments, així com a la protecció del medi ambient, inclosa l'eficiència energètica, l'energia procedent de fonts renovables i la protecció del clima*. Aquestes obligacions de servei públic hauran de definir-se clarament, ser transparents, no discriminatòries i controlables, i garantir a les companyies de gas natural de la Comunitat l'accés, en igualtat de condicions, als consumidors nacionals. En relació amb la seguretat del subministrament, l'eficiència energètica i la gestió de la demanda, i amb la intenció del compliment d'objectius mediambientals i d'objectius en matèria d'energia procedent de fonts renovables esmentats en el present apartat, els estats membres podran establir una planificació a llarg termini, tenint en compte la possibilitat que tercers vulguin accedir a la xarxa.

13. L'article 3.3 de la mateixa Directiva assenyala que (la traducció al català és nostra):

3. Els estats membres adoptaran les mesures oportunes per a protegir els clients finals i, en particular, garantiran una protecció adequada dels clients vulnerables. Referent a això, cadascun dels estats membres definirà el concepte de client vulnerable que podrà referir-se a la pobresa energètica i, entre altres coses, a la prohibició de desconexió d'aquests clients en períodes crítics. Els estats membres garantiran l'aplicació dels drets i obligacions relacionats amb els clients vulnerables. En particular, adoptaran mesures adequades per a protegir els clients finals de zones apartades que estiguin connectats a la xarxa de gas. Els estats membres podran designar un subministrador d'últim recurs per als clients connectats a la xarxa de gas. Garantiran un grau elevat de protecció del consumidor, sobretot pel que fa a la transparència de les condicions contractuals, la informació general i els procediments de resolució de conflictes. Els estats membres vetllaran perquè els clients qualificats puguin canviar fàcilment de subministrador si així ho desitgen. Almenys pel que respecta als clients domèstics, aquestes mesures hauran d'incloure les que s'enuncien a l'annex I.

cas, envair competències nacionals d'urbanisme i d'acord amb el principi de subsidiarietat.

En aquest sentit, podria ser útil la generació d'un nou concepte de pobresa/vulnerabilitat residencial, que inclogués l'energètica, però que anés més enllà.

S'hauria de tendir a una directiva marc, no detallada, si bé sembla que, fins al moment, el detallisme de les directives i la limitació consegüent de la llibertat dels estats membres no s'ha impugnat davant el TJUE.

Finalment, l'últim nivell, pel seu grau d'intrusió i des de la perspectiva del principi de proporcionalitat, seria aprovar un reglament en matèria d'habitatge.

Tingui's en compte que el 2020 la Comissió Europea va anunciar una iniciativa normativa, un reglament, en relació amb els habitatges turístics sotmesa a consulta pública fins el desembre de 2021 i que espera que s'aprovi en un futur proper. D'acord amb la informació proporcionada en relació amb aquesta proposta, s'assenyala que la base jurídica més probable seria l'article 114 del TFUE, que permet les iniciatives de la UE per a millorar les condicions de funcionament del mercat interior mitjançant l'aproximació de les legislacions dels estats membres. En aquest cas, per aconseguir els objectius establerts a l'article 26 del TFUE relatius al sector dels serveis quan hi hagi diferències entre les normes nacionals que obstaculitzin les llibertats fonamentals i tinguin un efecte directe en el funcionament del mercat interior.¹⁴

Quant a la situació actual, cal tenir en compte que en l'àmbit de la Unió Europea ja hi ha diverses declaracions provinents de diferents organismes en relació amb la consideració de l'habitatge social com a servei d'interès general. Així, el Parlament europeu, a la Resolució de 13 de gener de 2004, relativa al Llibre Verd sobre els serveis d'interès general, ha assenyalat que (la traducció al català és nostra): «alguns serveis d'interès general han d'excloure's de l'àmbit d'aplicació de les normes en matèria de competència, com la sanitat, l'educació, l'habitatge social i els serveis d'interès general destinats a mantenir o augmentar el pluralisme de la informació i la diversitat cultural.»

Així mateix, la Comissió Europea, en la seva comunicació sobre l'aplicació del programa comunitari de Lisboa sobre els serveis socials d'inte-

14. Vegeu Tourist services – short-term rental initiative (europa.eu)

rès general a la Unió Europea, considera l'habitatge social com un servei d'interès general quan assenyala que, entre els serveis d'interès general, «també s'inclou l'habitatge social, que permet un accés a l'habitatge a les persones amb escassos ingressos» (la traducció al català és nostra).

Altres documents posteriors de la Unió Europea insisteixen en la caracterització de l'habitatge social com un servei d'interès general, assenyalant que (la traducció al català és nostra):

Els serveis socials poden ser de naturalesa econòmica o no econòmica depenent de l'activitat considerada. Si bé no apareixen definits, la Comunicació de 2006 va determinar dos grans tipus de serveis socials: en primer lloc, règims de seguretat social obligatòria i complementària, organitzats de diverses maneres (organitzacions mútues o professionals), que cobreixen els principals riscos en el transcurs de la vida, com els vinculats a la salut, l'envelliment, els accidents laborals, la desocupació, la jubilació i la incapacitat; en segon lloc, altres serveis proporcionats directament a la persona, com els serveis d'assistència social, serveis d'ocupació i formació, habitatge social o assistència sanitària de llarga durada. Aquests serveis s'organitzen generalment a nivell local i depenen en gran manera del finançament públic.¹⁵

Una idea que ha estat traslladada a diverses normes jurídiques, com a l'article 16 del Tractat de la Comunitat Europea (d'ara endavant TCE), modificat pel Tractat d'Amsterdam de 1997 o l'article 36 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea. El Protocol núm. 26 annex al TUE i al TFUE tracta sobre els serveis d'interès general, i les parts contractants emfatitzen la importància d'aquests serveis i acorden, partint del paper essencial i l'àmplia capacitat de discreció de les autoritats nacionals, regionals i locals per a prestar, encarregar i organitzar els serveis d'interès general, que aquests siguin tan pròxims a les necessitats dels usuaris com sigui possible, amb un alt nivell de qualitat, seguretat i accessibilitat eco-

15. Comissió Europea (2007), Comitè de les Regions, de 2007, que acompanya la Comunicació «Un mercat únic per a l'Europa del segle vint-i-un» a Serveis d'interès general, inclosos els socials: un nou compromís europeu. Aquesta comunicació va acompanyada de tres *staff working papers*:

- *Progress since the 2004 White Paper on services of general interest*
- *Frequently asked questions in relation to state aid*
- *Frequently asked questions concerning the application of public procurement rules to social services of general interest*

La comunicació i els documents de treball que l'acompanyen es poden consultar a: http://ec.europa.eu/services_general_interest/interest_en.htm

nòmica; així com la igualtat de tracte i la promoció de l'accés universal i dels drets dels usuaris (art. 1).

Per part seva, el Parlament europeu, en la seva resolució, ja esmentada, d'11 de juny de 2013 sobre habitatge social a la Unió Europea, ha emfatitzat el paper de l'habitatge com a servei econòmic d'interès general a la Unió, assenyalant el següent (la traducció al català és nostra):

Considerant que la política d'habitatge social forma part integrant dels serveis d'interès econòmic general, per a contribuir a cobrir les necessitats d'habitatge, facilitar l'accés a la propietat, promoure la qualitat de l'hàbitat, millorar l'hàbitat existent i adequar les despeses d'habitatge a la situació familiar i als recursos dels ocupants, mantenint amb tot un esforç de la seva part.

Per Decisió de la Comissió de 2011, que encara és vigent, les ajudes estatals concedides a proveïdors d'habitatge social no s'han de notificar a la Comissió per a la seva aprovació prèvia. Aquesta decisió esmenta que els supòsits d'habitatge social són «les empreses encarregades dels serveis socials, inclosa la provisió d'habitatges socials per a ciutadans desfavorits o grups socialment menys afavorits, que a causa de les limitacions de solvència no poden obtenir un habitatge en condicions de mercat».

Aquesta menció a ciutadans en inferioritat de condicions o menys avançats és certament molt precisa i podria arribar a dificultar operacions en àrees urbanes segregades. Alhora, genera incertesa legal als inversors, finançadors i les autoritats locals i nacionals, ja que d'acord amb els principis del dret de la UE de subsidiarietat i proporcionalitat, en el context de l'ampli marge que les autoritats dels estats membres tenen per a organitzar els seus serveis d'interès general, és qüestionable.

Segons la nostra opinió i subscriuint la necessitat de millorar la regulació de la Decisió de 2011, creiem que no es tracta tant d'eliminar aquesta menció sinó d'ampliar-la a la promoció de comunitats no segregades i la regeneració urbana.

En conseqüència, la perspectiva del servei d'interès general econòmic d'habitatge social ofereix una possible via de futura regulació de les característiques dels habitatges i del planejament que les considera, com ja hem dit. Ara cal afegir que la regulació de les excepcions a la competència a la Decisió de la Comissió Europea de 2011 s'hauria de modificar per permetre, clarament, la promoció de comunitats no segregades i la regeneració urbana.

Quant a la jurisprudència del TJUE, aquest ha declarat el dret a l'habitatge com un dret fonamental, en connexió amb l'article 7 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea (CDFUE). No obstant això, cal recordar que aquesta Carta té un abast limitat, d'acord amb els seus articles 51 i s., si bé no cal menysprear la seva *vis expansiva* per la via de la interpretació quan els drets de la Carta no són invocables de conformitat amb l'article 51.

La CDFUE preveu la possibilitat de regular el dret de propietat en casos concrets per aconseguir els interessos generals. Per la seva part, el TJUE accepta aquesta limitació sempre que no constitueixi, respecte de l'objectiu perseguit, una intervenció desmesurada i intolerable en les prerrogatives del propietari, la qual atemptaria contra la pròpia essència del dret de propietat. Així, la STJUE en el cas *Hauer*, de 13 de desembre de 1979, entén que es respecta aquesta relació raonable de proporcionalitat, i en la STJUE de 27 de gener de 2022 accepta la possibilitat d'intervenció per a la protecció concreta del medi ambient.

Des de la perspectiva del servei d'interès general d'habitatge social, mencionada anteriorment, és rellevant la ja citada STJUE de 8 de maig de 2013, en els assumptes acumulats C-197/11 i C-203/11. En aquesta, es produeix una aplicació de la doctrina judicial derivada del cas *Altmark* a un supòsit en el qual es troben connectades qüestions relatives a urbanisme, habitatge assequible i dret de la Unió europea. Així doncs, com és sabut, aquesta decisió està relacionada amb la interpretació efectuada pel TJUE dels actuals articles 106 i 107 del TFUE.

Des de la perspectiva del dret a l'habitatge en relació amb el dret a la ciutat, el medi ambient urbà i el servei d'interès general d'habitatge social, aquesta sentència revela un aspecte que ha passat bastant desapercbut: com la lluita contra la gentrificació i la segregació és un objectiu d'interès general que, i això ho afegim nosaltres, en combinació amb la qualificació de l'habitatge social com a servei d'interès general, podria permetre establir futures regulacions de la UE que promoguin ordenacions urbanístiques inclusives (caldrien les tècniques diverses de cada ordenament nacional), amb l'objectiu comú d'aconseguir un ús del planejament urbanístic no excloent mitjançant el denominat internacionalment *inclusionary zoning*.

Des de l'òptica de la Directiva de serveis, es va plantejar la qüestió del seu impacte en relació amb qüestions urbanes en la sentència del TJUE, de 30 de gener de 2018, sobre regulacions urbanístiques, i si fa possible la prohibició de determinats usos per al planejament urbanístic.

La STJUE s'assenyala que si bé les normes del pla urbanístic controvertit en el litigi principal tenen per efecte prohibir l'activitat de comerç minorista de productes no voluminosos (com roba i calçat, en una zona geogràfica situada fora del centre de la ciutat del municipi d'Appingedam), amb això es pretén preservar l'habitabilitat del centre de la ciutat i evitar l'existència de locals desocupats en zona urbana per a una bona ordenació del territori.

Aquest objectiu de protecció de l'entorn urbà pot constituir una raó imperiosa d'interès general que justifiqui un límit territorial com el controvertit en el litigi principal. La sentència confirma que la Directiva 2006/123 no s'oposa al fet que l'accés a una activitat de serveis o el seu exercici se supediti al respecte d'un límit territorial d'aquesta índole, sempre que es compleixin les condicions de no discriminació, necessitat i proporcionalitat.

Però de manera encara més clara, en relació amb l'habitatge, la STJUE de 20 de setembre de 2022 assenyala, en relació amb els habitatges d'ús turístic i la ciutat de París, que l'article 10, apartat 2, de la Directiva 2006/123 ha d'interpretar-se en el sentit que no s'oposa a una normativa nacional que supediti a una autorització prèvia l'exercici de determinades activitats consistents en l'arrendament, a canvi d'una remuneració, d'allotjaments moblats. La normativa francesa es basa en criteris relatius al fet que els locals de què es tracta es lloguen repetidament durant períodes curts a una clientela transitòria que no hi fixa la seva residència i que confereix a les autoritats locals la facultat de precisar, en el marc establert per aquesta normativa, les condicions de concessió de les autoritzacions previstes per aquest règim a la *llum dels objectius de diversitat social i en funció de les característiques dels mercats locals de l'habitatge i de la necessitat d'evitar que s'agreugi el dèficit residencial*. A més, la sentència accepta la normativa francesa que vincula aquestes autoritzacions a una exigència de compensació en forma de transformació concurrent de locals no residencials en habitatges, sempre que aquestes condicions de concessió s'ajustin als requisits establerts per aquesta disposició i que aquesta exigència pugui complir-se en condicions transparents i accessibles.¹⁶

16. Sobre aquest tema, és necessari tenir en compte que la LAU de 1994 inclou en el seu àmbit d'aplicació el lloguer d'habitatges per temporada, estiu «o qualsevol altre» (article 3.2). En conseqüència, la LAU s'aplicarà a la relació privada de lloguer entre el propietari i l'arrendatari de l'habitatge, i els drets i obligacions derivades del seu ús, sense perjudici dels drets i obligacions que pogués reconèixer la normativa de dret públic que reguli les relacions jurídic-administratives (és a dir, les que sorgeixen entre els ciutadans i les administracions públiques competents en matèria de turisme).

La decisió del TJUE ha estat citada i aplicada pel Tribunal Suprem espanyol en diverses sentències en relació amb Bilbao i Barcelona, recolzant la planificació urbanística d'aquestes ciutats referida a la protecció del dret a l'habitatge.¹⁷

3. El model actual de distribució de competències en matèria d'habitatge a Espanya

En aquest primer apartat distingirem, d'una banda, la distribució de competències entre el nivell estatal i autonòmic (3.1) i, de l'altra, el repartiment competencial entre el nivell autonòmic i el local (3.2).

En el cas català, l'EAC de 2006 va multiplicar per sis les cites a l'habitatge, enfront d'una sola en l'EAC de 1979. L'EAC al·ludeix a l'habitatge en els articles 26, 40, 47, 84, 137 i 149. No obstant això, són els articles 84, 137 i 149 de l'EAC en la seva versió de 2006, acompanyats de la seva imprescindible interpretació sistemàtica, els més rellevants als efectes que ens interessin.

Des de la perspectiva de les relacions Estat-Generalitat, l'EAC defineix la competència catalana en urbanisme, ordenació del territori i habitatge com a exclusiva (articles 137 i 149, d'acord amb la definició d'aquesta mena de competència oferta per l'article 110) i desgrana una sèrie de submatèries incloses, «en tot cas», en aquestes competències exclusives.

Quant a l'ordenació del territori, l'article 149 de l'EAC la defineix com a competència exclusiva de la Generalitat, amb una llista de funcions sobre aquesta matèria. Aquest precepte ja assenyalava la determinació de les mesures específiques de promoció de l'equilibri territorial, demogràfic,

En l'àmbit estatal, cal tenir en compte sobretot el Reial decret 2877/1982, d'ordenació d'apartaments i habitatges de vacances (que va mantenir en vigor l'Ordre ministerial de 17 de gener de 1967, d'ordenació d'apartaments, bungalows i altres allotjaments similars de caràcter turístic, en espera del seu desenvolupament reglamentari, disposició transitòria). No obstant això, l'Estat no té competències en matèria de turisme, d'acord amb la STC 152/1984, FJ 1, ni cap altre títol competencial que li permeti regular en la matèria. Així mateix, aquest Reial decret no podria emparar-se en la clàusula de supletorietat de l'article 149.3 CE, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional (per totes, STC 61/1997, FJ 12). Només caldria entendre aplicable tal Reial decret en cas de llacuna en la matèria en l'ordenament jurídic autonòmic, perquè són les comunitats autònomes les competents per regular aquesta matèria.

17. Per al cas de Bilbao, STS de 19 de novembre de 2020, que ja esmentava la decisió del TJUE i l'aplicava a la ciutat de Bilbao de manera similar. Per al cas de Barcelona, STS de 26 de gener i de 2 de juny de 2021.

socioeconòmic i ambiental, la qual cosa connecta l'ordenació del territori amb els conceptes, típics del model social i econòmic europeu, de desenvolupament sostenible, cohesió social i cohesió territorial, al·ludits en altres preceptes de l'EAC (40.2, 42.1, 45.1 i 2, 46 o 53).

D'altra banda, l'EAC assenyala en el seu article 149.2 que la determinació de l'emplaçament d'infraestructures i equipaments de titularitat estatal a Catalunya requereix l'informe de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat, regulada en l'article 183 EAC.

La incorporació positiva d'un mecanisme concret de col·laboració Estat-Generalitat suscita l'interès per l'existència de solucions semblants en les relacions Generalitat-ens locals. En aquest sentit, es podria pensar en un paper semblant perquè l'exercís el Consell de Governos Locals, regulat en l'article 85 EAC, el qual «ha de ser escoltat en la tramitació de plans i normes reglamentàries» que afectin de manera específica les administracions locals, per la qual cosa no sembla forassenyada la possible exigència d'un informe (preceptiu, encara que no vinculant) en l'elaboració de plans territorials.

Pel que fa concretament a l'habitatge, l'article 137 EAC precisa diverses submatèries dins de la d'habitatge i afegeix la necessitat, en un cas concret, de respectar la legislació estatal, però evita l'expressió «sense perjudici», usada en altres casos en l'EAC de 1979. Al costat d'aquesta primera tècnica de protecció de la competència exclusiva en matèria d'habitatge, cal tenir en compte també la limitació de l'expansió de les competències bàsiques estatals, article 111, des d'una perspectiva formal i material i la incorporació de la doctrina del Tribunal Constitucional en relació amb l'activitat de foment, article 114.

D'altra banda, el vigent EAC es refereix en el seu article 84.2.b a la competència pròpia dels governs locals catalans, en els termes que determinin les lleis, per a la «planificació, la programació i la gestió d'habitatges públics i la participació en la planificació en sòl municipal d'habitatge protegit». Així mateix, convé interpretar sistemàticament aquest precepte en l'àmbit del capítol VI del títol II de l'EAC, i s'ha de tenir en compte especialment la referència de l'article 84.3 als principis de subsidiarietat, diferenciació (cf. article 88) i suficiència financera en la distribució de les responsabilitats administratives en la matèria d'habitatge, d'acord amb les lleis aprovades pel Parlament de Catalunya, entre elles, la Llei del dret a l'habitatge de 2007.

3.1. Les competències estatals i autonòmiques

Des d'una perspectiva general i ocupant-nos, en primer lloc, de l'anàlisi del model de distribució de competències,¹⁸ la primera qüestió que cal tenir en compte és la delimitació de la matèria d'habitatge, especialment respecte a altres matèries també al·ludides en l'article 148.1.3 CE i en els diferents estatuts d'autonomia, és a dir, l'urbanisme i l'ordenació del territori, així com l'impacte que diversos títols competencials tenen sobre aquestes dues matèries i, en conseqüència, sobre l'habitatge. Després d'aquesta primera anàlisi, s'estudiaran les connexions de la matèria d'habitatge amb altres matèries sobre les quals l'Estat ostenta competències, la qual cosa li està permetent, com veurem, aquella tornar-hi a incidir.

3.1.1. Les matèries d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge

El punt de partida és clar: les CA tenen competència exclusiva en matèria d'habitatge. L'Estat no té cap competència en aquesta matèria.

No obstant això, veurem que l'entrecreuament de diversos títols competencials i l'ús ampli, recolzat pel TC, de títols transversals com els dels articles 149.11 i 13 acaben atorgant a l'Estat àmplies funcions en aquesta matèria.

Ordenació del territori i habitatge

En el cas espanyol, la primera referència legislativa sobre ordenació del territori va aparèixer en la Llei de reforma del sòl de 1975 (articles 7 i 8), d'on va passar al text refós de 1976, que considerava la planificació territorial (Pla nacional d'ordenació i plans directors territorials de coordinació) com una part integrant del «planejament urbanístic del territori nacional», conjuntament amb els plans generals municipals (article 6). Aquesta connexió (més aviat confusió) entre ordenació/planejament territorial i ordenació/planejament urbanístic encara existeix. En aquest sentit, la jurisprudència del Tribunal Constitucional no ha estat molt clara sobre aquest tema i ha tendit a confondre totes dues matèries. La raó potser és deguda a la perspectiva adoptada per fer front als problemes jurídics

¹⁸. Per a més detall sobre aquest tema, vegeu Ponce, «Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio».

plantejats concrets, els quals sempre han versat sobre l'articulació entre la competència *autonòmica* sobre urbanisme i ordenació del territori i altres competències *estatals* amb incidència territorial, de caire general (planificació econòmica, domini públic) o sectorial (medi ambient, ports...).¹⁹ Per això, sense conflictes amb el nivell local, per exemple, el Tribunal Constitucional no s'ha vist forçat, fins al moment, a distingir entre les dues matèries de competència autonòmica.

La legislació autonòmica d'Espanya va reconeixent, gradualment, les profundes relacions entre urbanisme i habitatge i ordenació del territori,²⁰ i va connectant l'ordenació del territori amb l'urbanisme i l'habitatge específicament (per exemple, la Llei canària 2/2003, de 30 de gener, d'habitatge, esmenta els plans insulars d'ordenació i els plans d'habitatge com a instrument d'ordenació supramunicipal de l'habitatge en els articles 26 i s. i 73 i s.). Aquests enfocaments s'adverteixen amb tota claredat també en la Llei catalana del dret a l'habitatge de 2007, especialment en el seu títol II.

En qualsevol cas, és bo entendre que quan es parla d'ordenació del territori s'acostuma a fer, com a mínim, en dos sentits diferents.²¹ Un d'ampli, que la identifica amb una política pública desenvolupada mitjançant l'exercici de diversos títols competencials, uns de generals (per exemple, a nivell estatal pot ser la competència sobre medi ambient, article 149.1.23 CE; a nivell autonòmic la pròpia competència sobre ordenació del territori i a nivell local, la competència sobre urbanisme) i uns altres més específics (per exemple, a nivell estatal poden ser defensa, article 149.1.4, obres públiques, article 149.1.24, entre d'altres; a nivell autonòmic poden ser

19. Són d'interès les STC 149/1991, de 14 de juliol; STC 36/1994, de 10 de febrer; STC 28/1997, de 13 de febrer; i STC 40/1998, de 19 de febrer.

20. En l'àmbit europeu i pel que fa a l'ordenació del territori, cal referir-se a la Carta Europea d'Ordenació del Territori de 1983, impulsada pel Consell d'Europa i elaborada per la Conferència Europea de Ministres Responsables de l'Ordenació del Territori, que defineix l'ordenació del territori com l'expressió espacial «de les polítiques econòmica, social, cultural i ecològica de tota la societat», considerant-la una disciplina científica, una tècnica administrativa i una política concebuda com a enfocament interdisciplinari i global, l'objectiu de la qual és un desenvolupament equilibrat de les regions i l'organització física de l'espai segons un concepte rector. Aquest document adopta, doncs, una visió molt general sobre l'ordenació del territori.

21. López Ramón, a *Introducción en el Derecho Urbanístico*, proposa tres maneres d'entendre l'ordenació del territori. Una, «sectorial», lligada històricament a la realització de grans obres públiques. Una altra, «econòmica», vinculada als plans de desenvolupament duts a terme sota la dictadura de Franco. Finalment, una tercera, «geogràfica», on els plans tenen un paper fonamental. Nosaltres ens concentrarem en aquesta tercera.

agricultura o obres públiques, també d'interès autonòmic; i a nivell local, habitatge, per exemple).²²

No obstant això, hi ha una segona accepció més concreta, en la qual la matèria d'ordenació del territori fa referència a «un conjunt d'actuacions públiques de contingut planificador l'objecte del qual consisteix en la fixació dels usos del sòl i l'equilibri entre les diferents parts del territori mateix» (STC 36/1994, de 10 de febrer, FJ 3).

Aquest conjunt d'actuacions planificadores té, a més, un objectiu de coordinació i harmonització de les diferents activitats públiques sobre el territori (STC 149/1991, FJ 1.B, STC 36/1994, FJ 3). Harmonització que es desenvolupa en quatre sentits: entre les diferents polítiques sectorials de la comunitat autònoma (*habitatge*, turisme, carreteres, etc.), entre les polítiques estatals amb incidència territorial desenvolupades en exercici de competències de l'article 149.1 CE i l'ordenació territorial autonòmica, entre l'ordenació territorial de diferents comunitats autònomes, i entre l'ordenació territorial autonòmica i l'ordenació urbanística municipal (inclouent-hi aspectes referits a l'habitatge).²³

És especialment en aquest últim vessant on es plantegen les dificultats de precisió de la matèria d'ordenació del territori enfront de l'urbanisme i l'habitatge. De fet, les legislacions autonòmiques modernes tendeixen a legislar agrupant la planificació territorial i urbanística i la d'habitatge en els mateixos textos legals. No obstant això, en la doctrina espanyola i europea totes dues matèries han estat considerades diferents sobre la base de diversos criteris.²⁴ Així, d'una banda, la perspectiva geogràfica (l'urbanisme i l'habitatge) s'ocuparia dels problemes de micro-ordenació en l'esfera municipal, mentre des de la perspectiva supramunicipal l'ordenació territorial s'ocuparia de la macro-ordenació, fins i tot a nivell europeu, com hem vist. D'altra banda, mentre l'urbanisme i l'habitatge es plasma en un cos de regles jurídiques força limitadores, l'ordenació del territori fa ús, sobretot, de tècniques d'orientació (directrius) i de foment, encara que

22. A aquest sentit ampli es refereix la STC 149/1991, de 4 de juliol, FJ 1.B, quan assenyala que l'ordenació del territori és «una política més que una concreta tècnica i una política, a més, d'enorme amplitud». Aquest sentit ampli, no tècnic, no és d'interès a l'efecte de la present anàlisi.

23. En aquest àmbit, és destacable el paper de les aprovacions definitives autonòmiques del planejament urbanístic, autèntics actes coordinadors d'ordenació territorial. Tinguin-se en compte les STC 159/2001, de 5 de juliol, i 51/2004, de 13 d'abril, referides més específicament a l'ordenament jurídic català (Decret legislatiu 1/1990).

24. Vegeu per tots Menéndez, «La ordenación del territorio y la ordenación urbanística en la legislación estatal y de las comunidades autónomas».

també pot utilitzar *normes d'aplicació directa* (vegin-se els art. 11.1, 12.8 i 17.4 de la Llei catalana del dret a l'habitatge, en referència al Pla territorial sectorial d'habitatge).²⁵

Malgrat aquestes diferències, aquestes funcions (urbanisme, habitatge i ordenació del territori) comparteixen un instrument comú d'actuació: el pla, sigui urbanístic o territorial (STC 36/1994, FJ 6).

L'ordenació del territori i les relacions entre els diferents nivells de poder: la STC 61/1997, de 20 de març

Com ja hem dit, la planificació territorial es va incorporar per primera vegada a la legislació estatal del sòl als anys setanta del segle passat. El text refós de 1976 hi feia al·lusió en diversos articles (7, 8, 9, 29, 30) i el Decret legislatiu 1/1992 també l'esmentava. Però la STC 61/1997 (FJ 22) va detenir en sec la regulació estatal d'aquests plans, en considerar-la una vulneració de la competència exclusiva autonòmica.

D'altra banda, el Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana (d'ara endavant, LS), es refereix sovint a la «ordenació territorial», a la qual al·ludeix al costat de la «ordenació urbanística» i estableix, per tant, una sèrie de determinacions d'aplicació a tot el territori estatal (per exemple, l'article 4).

Donada la capacitat estatal per a decidir la ubicació d'infraestructures i equipaments de titularitat estatal en les diferents comunitats autònomes (per exemple, la STC 56/1986, sobre comissaries al País Basc), abans de l'aprovació de l'EAC, López Ramón²⁶ va advocar per considerar la competència autonòmica en la matèria com a concurrent i per aplicar la clàusula de prevalença de l'article 149.3 CE en cas de conflicte sobre aquesta localització, sense perjudici de l'establiment necessari de mecanismes de cooperació o col·laboració entre totes les instàncies de poder territorial, a imatge i semblança d'alguns països europeus descentralitzats. Ens sembla altament

25. Com assenyala la STS de 20 de febrer de 2003 (RJ 1003\2126), en referència als plans insulars d'ordenació territorial canaris, als quals reconeix la possibilitat de «classificar i desclassificar sòl, regular usos i intensitats i establir estàndards urbanístics, sempre que això sigui necessari per al compliment de les finalitats» d'aquests instruments:

les comunitats autònomes poden configurar en la seva normativa figures de planejament o d'ordenació diferents a les conegudes en la legislació estatal, que en aquest aspecte és només supletòria, i, entre elles, plans que se superposin als merament locals, en nom d'interessos supramunicipals. (La traducció al català és nostra).

26. López Ramón, *Introducción en el Derecho Urbanístico*.

discutible la consideració de la competència autonòmica sobre ordenació del territori com a concurrent i l'aplicació de la clàusula de prevalença pensada per a conflictes normatius.²⁷ D'altra banda, l'EAC assenyalava en el seu article 149.2 que la determinació de l'emplaçament d'infraestructures i equipaments de titularitat estatal a Catalunya requereix l'informe de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat, regulada en l'article 183 EAC.

Aquestes dues últimes referències ens condueixen a una reflexió final sobre el paper coordinador de les decisions i plans d'ordenació del territori, sobretot en matèria d'habitatge, i sobre la importància que té el procediment d'adopció de decisions en la garantia d'aquesta coordinació i en la garantia de l'autonomia municipal.

Des de la perspectiva de la coordinació, aquesta es constitueix en principi jurídic des de la pròpia CE, i en part integrant del *principi constitucional de bona administració*, que se situa en sintonia amb les tradicions constitucionals dels estats membres de la Unió Europea, com ha destacat el Tribunal de la Unió Europea i el mateix Tribunal Suprem espanyol.²⁸ Els instruments d'ordenació territorial col·laboren a aquesta bona administració i a la coordinació necessària dels interessos locals amb els supralocals.

Encara que no s'acostuma a establir aquesta relació, cal, al meu judici, entendre els plans territorials en connexió amb l'article 59 LBRL, que estableix la possibilitat que les lleis sectorials atribueixin a instàncies superiors, quan calgui, la facultat de coordinar l'activitat de l'Administració local mitjançant l'aprovació de «plans sectorials per a la fixació dels objectius i la determinació de les prioritats de l'acció pública en la matèria corresponent». Ara bé, en la tramitació d'aquests plans, per exemple els territorials, s'ha d'observar el que es preveu a l'article 58.2 LBRL (en connexió amb l'article 59 i també d'acord amb els articles 103.1 CE, LRJSP, 2.1 LBRL i 4.6 CEAL), el qual exigeix una participació de les administracions que no formulen ni aproven aquests plans que «permeti harmonitzar els interessos públics afectats».²⁹ *El procediment degut, amb una deguda cura en l'anàlisi dels impactes de la futura decisió en les competències d'altres nivells de poder com a exigència del principi de bona administració es constitueix, doncs, tant en garant de la coordinació com del respecte de l'autonomia local.*

27. Tant l'Estatut de 1979 com l'EAC han definit aquesta competència com a exclusiva de la Generalitat.

28. Ponce, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido*.

29. Que podria veure's reforçada ara pel Consell de Govern Locals de l'article 84 EAC, al qual al·ludirem després.

La relació entre la matèria d'urbanisme i la matèria d'habitatge

Respecte a les relacions entre *urbanisme* i *habitatge*, és molt reveladora la STC 61/1997, de 20 de març, que permet entendre amb claredat les estretes connexions entre urbanisme i habitatge.³⁰ El primer s'ocuparia de l'ús del sòl en general, i, per tant, allà on s'hagi classificat sòl com a urbanitzable o urbà (i, en casos excepcionals, també en sòl no urbanitzable), l'existència de sòl qualificat com a residencial permetrà la construcció d'habitatges. Per la seva part, la matèria d'habitatge es referiria només a un ús possible del sòl, a una única funció urbanística, d'entre la panòpia de les considerades per l'urbanisme (indústria, comerç, equipaments...). Aquesta sembla ser una primera distinció útil entre totes dues matèries.

No obstant això, l'existència i condicions dels habitatges (enteses no sols com a productes industrials) i la seva relació amb altres funcions urbanes fa possible i condiona tota una sèrie de drets constitucionals, entre ells, per descomptat, el dret de l'article 47 CE (i 26 EAC),³¹ però no únicament. L'enteniment de l'habitatge no sols com el mer suport físic residencial

30. FJ 6:

el urbanismo (...) alude a una disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, (...), se traduce en la 'ordenación urbanística' como objeto normativo de las leyes urbanísticas (...). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (...) tales como las referidas en el planeamiento, la gestión o la ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultadas dominicales sobre el uso del suelo y la edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación. [El contenido del urbanismo sería] la fijación de lo que pudiéramos llamar *políticas de ordenación de la ciudad*, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y en cuyo servicio se disponen de las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos (...) si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (artículo 47 CE, párrafo 1); una serie de importantes principios rectores de la política (...) urbanística, a los que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias los entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (artículo 47 CE, párrafo 1); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (artículo 47 CE párrafo 2).

31. En aquest sentit, cal recordar aquí el FJ 15 de la STC 247/1997, de 12 de desembre, recaiguda a propòsit de l'Estatut valencià, però amb consideracions generals aplicables per igual a la resta. D'aquesta se'n desprèn la consideració que els estatuts no poden establir per si mateixos drets subjectius en sentit estricte, sinó directius, objectius o mandats als poders públics autonòmics, *sigui quina sigui la literalitat del precepte*, necessitats d'interposició legislativa per a la seva justiciabilitat directa. En el cas del dret a l'habitatge de l'article 26 EAC, aquest quedaria «degradat», d'acord amb tal doctrina, al mateix nivell que l'article 47 (cf. article 39 EAC. Què ocorre llavors amb les garanties previstes en els articles 37 i 38 EAC, entre elles la judicial?). No sembla molt prometedora aquesta sentència del Tribunal Constitucional en relació amb la força del dret a l'habitatge en l'EAC, encara que caldrà esperar a ulteriors concrecions per poder obtenir una conclusió més fonamentada.

sinó també com el medi ambient urbà en el qual aquest s'insereix suposa reconèixer la possible afectació de drets com ara la salut, la intimitat, el medi ambient, etc.³²

Per donar compte d'aquest sentit ampli d'habitatge, la doctrina francesa i el mateix dret francès utilitzen el concepte d'hàbitat, que *correspond au logement dans son environnement urbain et social*,³³ i de dret a la ciutat. La Llei catalana del dret a l'habitatge sembla recollir aquesta idea en el seu article 16.2, lletra d), precisament quan estableix la directriu per al planejament urbanístic que ha de vetllar

per a garantir el dret de tots els habitants a gaudir de condicions de vida urbana i d'hàbitat que afavoreixin la cohesió social i per a assegurar en cada nucli la coexistència de l'ús residencial amb altres usos i la diversitat de tipus d'habitatge, per a respectar el principi d'integració de l'habitatge en l'entorn (article 16.1).

Tenint en compte aquesta complexitat, algunes institucions jurídiques que articulen la relació entre urbanisme i habitatge es troben en l'àmbit competencial estatal, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional.

Efectivament, la STC 61/1997, de 20 de març ha establert la coneguda doctrina del Tribunal Constitucional sobre la possibilitat estatal d'incidir en l'urbanisme a través dels títols competencials contemplats en l'article 149.1 CE, apartats 1, 8, 13, 18 i 23. Algunes de les regulacions estatals, doncs, incideixen en l'habitatge i suposen, per tant, una primera porta d'accés estatal a aquesta matèria. És el cas, per exemple, dels patrimonis públics de sòl, que tanta importància tenen en relació amb l'habitatge protegit, del dret de superfície o de les valoracions de sòl a efectes expropiatoris regulats en la LS.

També és el cas, el qual considerem separatament per la seva rellevància, de la utilització estatal de títols transversals com l'article 149.1.1 o 149.1.13 CE per a incidir en la qüestió de la reserva de sòl per a habitatge protegit, prevista ara en l'article 20.1.b LS.

32. Vegeu sobre aquest tema el clàssic treball de Bassols, «La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística», ja al·ludit abans.

33. Deschamps, *Le Droit Public et la Ségrégation Urbaine (1943-1997)*.

Ara no podem estendre'ns en la perspectiva històrica de les reserves, que és de gran interès.³⁴ La reforma del TRLS 1976 per la Llei del sòl de 1990 (d'ara endavant, LS 1990) va suposar la introducció explícita en la legislació urbanística estatal de la possibilitat del planejament de reservar sòl per a habitatges protegits. El text refós de la Llei del sòl de 1992 (d'ara endavant, TRLS 1992) va preveure en el seu article 3.2, lletra h, la facultat de «qualificar terrenys per a la construcció d'habitatges subjectes a algun règim de protecció pública», mentre que en el seu article 98.3 considerava que aquesta qualificació era per a un ús específic, al qual havia d'assignar-se el corresponent coeficient de ponderació per a procedir a la distribució equitativa de càrregues i beneficis en l'àrea en què estigués inclòs.

La STC 61/1997, de 20 de març, va anul·lar gran part del TRLS 1992. Entre els preceptes anul·lats hi havia tant l'article 3.2, lletra h, com l'article 98.3, per motius purament competencials. Tal anul·lació va posar fi a la regulació estatal sobre aquesta qüestió.

Quedava oberta la porta, no obstant això, al possible paper que poguessin tenir regulacions estatals futures sobre aquest tema, partint de la connexió entre les reserves d'habitatge protegit amb l'article 149.1.1 CE i la competència estatal per a establir les condicions bàsiques que poguessin garantir la igualtat de tots els espanyols en l'exercici del seu dret de propietat urbana delimitat per la funció social de tals habitatges o del seu dret a l'habitatge (tot i que aquesta última relació no va ser explorada per la majoria del Tribunal Constitucional en la seva sentència 152/1988, de 20 de juliol, encara que sostinguda en el vot particular de Rubio Llorente).

En aquesta línia, la LS estatal vigent estableix una reserva d'àmbit estatal per a habitatge subjecte a un règim de protecció pública i conté una regulació material en el seu article 20. Convé fer alguna consideració al títol competencial empleat per l'Estat per a regular aquesta qüestió.

Des de la perspectiva competencial, en l'exposició de motius de la LS de 2007, posteriorment refosa en l'actual LS, sembla que les previsions sobre reserva de sòl per a habitatge protegit descansen en l'article 149.1.13 CE,³⁵ opció *discutible constitucionalment*, a la vista del FJ 24, apartat d. de la STC

34. Vegeu, Ponce, «Solidaridad, cohesión social y Derecho público».

35. «Mención aparte merece la reserva de suelo residencial para la vivienda protegida porque, como ya se ha recordado, es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda. A la vista de la senda extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, y en particular del residencial, parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas

61/1997, que va negar que aquest títol atorgués cobertura competencial a una previsió del TRLS 1992, referida específicament a la qualificació de terrenys per a habitatges protegits. Es tractava de l'article 98.3 (amb origen en l'article 35.3 LS 1990), el qual assenyalava que:

si el planeamiento calificara terrenos con destino a la producción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, considerará esta calificación como un uso específico, asignándosele el coeficiente de ponderación que, justificadamente y en coordinación con los criterios de valoración catastral, exprese su valor en relación con el característico del área en que quede incluido.

El citat FJ 24, apartat d., de la STC 61/1997, descarta que l'article 47 CE atorgui competències a l'Estat en aquest punt, donat que és un mer «mandat o directriu que ha d'informar l'actuació de tots els poders públics (art. 53.3 C.E.)» i també nega que ho faci l'article 149.1.13 CE, perquè «la seva clara connexió amb la promoció indirecta i mediata d'habitatges de protecció pública» no pot tenir «la virtualitat d'atreure cap a l'article 149.1.13 CE la regulació de caràcter bàsic de la matèria», per la qual cosa s'anul·la aquest precepte perquè envaeix competències autonòmiques.

No obstant això, en la STC 141/2014, en relació amb la LS 2007 i el seu article 10 que estableix una reserva per a HPO, el TC dona un gir brusc i assenyalava que la reserva per a HPO contemplada en la legislació de sòl estatal es veu emparada tant per l'article 149.1.13 CE com per l'article 149.1.1 CE, el qual actua no en relació amb l'article 47, de dret a l'habitatge, sinó en relació amb els articles 33 i 38 CE, sent una condició bàsica tant del dret de propietat com del d'empresa...³⁶

de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las comunidades autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades.»

36. STC 141/2014, FJ 8:

En efecto, la competencia en materia de vivienda asumida por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía faculta a éstas para desarrollar, ciertamente, una política propia en la materia, pero el ejercicio de esta competencia autonómica se encuentra limitado, como hemos tenido ocasión de señalar en resoluciones anteriores (SSTC 152/1988, FJ 2, y 59/1995, FJ 4), por las normas que, con fines de dirección general de la economía, establezca para este sector el Estado. La determinación de una reserva mínima del 30 por 100 del suelo de uso residencial para vivienda en régimen de protección pública ni excede del alcance legítimo de las bases del art. 149.1.13 CE, ni vulnera o vacía de contenido las competencias en materia de vivienda y urbanismo de las Comunidades Autónomas que, dentro de la estricta observancia de esa garantía, pueden realizar la política urbanística y de vivienda que estimen más adecuada, pudiendo incluso prever una reserva de suelo superior si lo estiman necesario.

En relació amb les reserves per a HPO, és en l'àmbit de les àrees urbanes ja construïdes on té una particular importància la possibilitat d'injectar habitatge protegit, responenent així a les seves dues funcions: obtenir més habitatge assequible i que aquest no estigui segregat sinó integrat en el teixit urbà per a contribuir a la cohesió social i territorial. És per això que els preceptes legals que contemplen aquesta possibilitat adquireixen rellevància.

A Catalunya, els articles 57 i s. i la DA 3a de la Llei d'urbanisme així ho fan, com també ho fa l'article 66.4 del Decret català 305/2006, de 18 de juliol, que desenvolupa la Llei d'urbanisme catalana, la qual preveu que el planejament pugui establir qualificacions relatives a habitatge protegit en *sòl urbà consolidat*, tant en cas de *noves construccions* com de *gran rehabilitació de les existents*, destinant l'edificació totalment o parcialment a habitatge protegit. Així mateix, l'article 17.3 de la Llei catalana 18/2007, de 28 de desembre, reitera aquesta habilitació, que de fet va ser la primera de les esmentades.³⁷

Aquestes previsions permeten desenvolupar polítiques públiques locals dirigides a l'assoliment de la sostenibilitat i la mescla social també en les àrees urbanes ja construïdes i no sotmeses a operacions de reforma interior. Un exemple, el primer a Catalunya i a Espanya, llevat d'error o ommissió, el tenim en el cas de la ciutat de Barcelona, que el 2018 va modificar el Pla general metropolità per a establir l'existència d'un 30% obligatori d'HPO en totes les noves construccions, ampliacions i en grans rehabilitacions destinades a habitatges nous.³⁸

La regla de una reserva mínima de suelo residencial de la actuación para viviendas con régimen de protección pública se incardina también en el art. 149.1.1 CE, que, en atención a la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), consiente imponer, con ciertas salvedades, un sacrificio, carga o deber mínimo de igualación que han de soportar los propietarios del suelo sujeto a urbanización y, en su caso, los empresarios que lleven a cabo la ejecución del planeamiento urbanístico. Es, por tanto, una condición básica tanto del derecho de propiedad (art. 33 CE) como de la libertad de empresa (art. 38 CE). No obsta a la naturaleza básica de la regulación la constatación de que la norma opte por garantizar un porcentaje mínimo o que prevea modulaciones y excepciones a la obligación de reserva. El precepto establece una regla básica y de alcance general y, junto a ella, reglas especiales que también tienen ese mismo carácter básico y que, por tanto, son aplicables por igual en todo el territorio nacional y a todos los propietarios y empresarios que procedan a la transformación urbanística de terrenos.

37. En el Dictamen 282 de 2007 emès pel Consell Consultiu de la Generalitat en relació amb el projecte de LDV es va suscitar la possible inconstitucionalitat de l'article 17 en el punt que es refereix en el text. El Dictamen va concloure que tant des d'una perspectiva material (a causa de la delimitació legal de la funció social prevista en l'article 33 CE) com des d'una perspectiva competencial (sota l'empara de l'article 149.5, lletra A, EAC) l'article 17 era respectuós amb la CE i l'EAC.

38. Amb més detall a Ponce, «La reserva para vivienda de protección oficial en suelo urbano consolidado en Barcelona».

Es tracta d'HPO de règim general, al qual el 75% de la població pot accedir, prèvia inscripció en el Registre de sol·licitants d'habitatge protegit, regulada per la normativa catalana d'habitatge, que inclou persones amb ingressos inferiors a 5 IRSC (5,35 IPREM), equivalents a una mica més de 53.000 euros per a unitats familiars d'un membre (el que va augmentant fins al voltant de 59.000 per a 4 membres). Els preus fixats es troben al voltant dels 510 euros/mes per a un habitatge de 80 m² en règim de lloguer i d'uns 136.000 euros si és de venda.

La modificació del PGM per a Barcelona va ser aprovada definitivament per la Generalitat de Catalunya a finals de 2018.³⁹

La STC de 28 de gener de 2021, sobre el Decret llei del Govern de la Generalitat de Catalunya 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge, contra l'article únic del Decret llei del Govern de la Generalitat de Catalunya 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica l'anterior, i contra l'acord del Parlament de Catalunya de 4 de març de 2020 de validació d'aquest últim Decret llei 1/2020, conté unes interessants consideracions sobre les reserves per a HPO en sòl urbà consolidat, acceptant-les:

En los preceptos invocados por los recurrentes no hay norma alguna que prohíba destinar edificaciones al concreto uso que es vivienda protegida. Antes

39. Aquest és el text definitiu de la modificació del PGM:

5. La disposició final segona queda redactada de la següent forma:

1. La destinació parcial a habitatge de protecció pública regulada en l'article 285 ter de les Normes urbanístiques del Pla general metropolità i concordants no és aplicable en les actuacions edificatòries a les quals fa referència aquest article, resultants de les operacions concretes prèviament a l'entrada en vigor de la Modificació del Pla general metropolità següents:

a) Les llicències d'obres presentades amb anterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta Modificació del Pla general metropolità.

b) Les llicències d'obres presentades dins dels dos anys següents a l'entrada en vigor de la Modificació del Pla general metropolità, en el cas que els interessats acreditin que s'ha concretat i formalitzat en document públic una transacció de l'immoble entre l'1 de juliol de 2016 i l'aprovació inicial d'aquesta Modificació del Pla general metropolità.

c) Les llicències d'obres presentades dins dels dos anys següents a l'entrada en vigor d'aquesta Modificació del Pla general metropolità, en el cas que els interessats acreditin que s'ha concretat i formalitzat en document públic una transacció de l'immoble entre l'1 de gener de 2016 i el 30 de juny de 2016 i justifiquin mitjançant un estudi econòmic, validat per l'Ajuntament, que l'aplicació d'una part dels habitatges a protecció pública comporta la inviabilitat econòmica de l'actuació. En el cas que de l'esmentat estudi resulti que l'aplicació d'un percentatge inferior al 30% permet garantir la viabilitat de l'operació és aplicable l'esmentat percentatge, tret que doni lloc a una superfície destinada a habitatge de protecció pública inferior a la mínima d'acord amb la legislació aplicable, en que el seu suposat no és aplicable la destinació parcial a habitatge de protecció pública.

2. Transcorregut el termini de dos anys des de l'entrada en vigor d'aquesta Modificació del Pla general metropolità, qualsevol actuació de nova construcció o de gran rehabilitació s'haurà de subjectar a les determinacions establertes en aquesta Modificació.

al contrari, el propi art. 20.1 b) ordena a las comunidades autónomas y ayuntamientos reservar suelo para ello y efectuar una “distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social”, criterio favorable a su posible localización en suelo urbanizado y en edificaciones nuevas o ya existentes que vayan a ser objeto de “actuaciones edificatorias” del art. 7.2 TRLSRU (según este precepto son actuaciones edificatorias las de “nueva edificación” y también las de “sustitución de la edificación existente” y “rehabilitación edificatoria”). Lo que impone la ley estatal es, cuando hayan de realizarse tales actividades, la equitativa distribución de los beneficios y cargas [art. 17.2, en relación con los art. 2.1, 14.1 c) y 24] o, si ello no fuera posible, la indemnización de los perjuicios singulares ocasionados (art. 48 TRLSRU), y en todo caso el respeto a los derechos urbanísticos patrimonializados conforme a la ley (art. 11.2) bajo garantía de indemnización (art. 33.3 CE).

Cal assenyalar que el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ha tingut en compte aquesta STC, el qual en la seva sentència de 6 de juliol de 2021 (número de recurs 33/2019), en determinats supòsits previstos en la modificació del Pla general metropolità aprovada al 2018, ha considerat conforme a dret la reserva d'un 30% del sostre residencial en sòl urbà consolidat per a habitatge protegit a Barcelona.

3.1.2. Habitatge i altres competències estatals

És evident que l'habitatge, entès de manera restringida, com tota construcció fixa destinada a ser residència de persones físiques o utilitzada com a tal, és un sector de producció industrial molt important a Espanya, el qual produeix uns béns, els habitatges, que entren en el tràfic jurídic com a béns purament privats quan es tracta de l'anomenat habitatge «lliure».

Des de la perspectiva juridico-privada

Ara bé, la seva consideració de bé privat i l'existència de relacions purament juridico-privades al seu voltant (compra, venda, lloguer...), no exclouen, naturalment, la regulació jurídica dels seus efectes. Aquí adquireixen importància els articles 149.1.6 i 149.1.8 CE, que donen lloc, per exemple, a l'elaboració de la normativa estatal sobre lloguers (així, la Llei 29/1994, de

24 de novembre, *d'arrendaments urbans*), propietat (Llei 49/1960, de 21 de juliol, *sobre propietat horitzontal*), o aspectes de la construcció (Llei 38/1999, de 5 de novembre, *d'ordenació de l'edificació*, disposició final primera, lletra a, en relació, per exemple, amb l'article 6 referit a la recepció de l'obra). Aquesta és, en conseqüència, una segona porta d'entrada del legislador estatal a l'habitatge.

Des de la perspectiva del dret públic

Però els habitatges no són només béns privats. També són béns que incideixen, directament o indirectament, en drets constitucionals. La necessitat de protegir els interessos generals i de fer efectius aquests drets constitucionals justifica la intervenció administrativa davant les *fallades de mercat*. No obstant això, aquesta intervenció es desenvolupa de diverses maneres, amb un grau d'incidència diferent sobre els béns privats i amb un règim competencial que es modula depenent de la mena d'intervenció pública.

En primer lloc, la intervenció pública sobre l'habitatge pot cercar protegir l'interès general mitjançant *l'establiment de limitacions i condicions en l'exercici de l'activitat privada*. Aquí la matèria d'habitatge connecta amb altres diverses matèries contingudes en la CE i en els estatuts d'autonomia: indústria (149.1.13 CE), sanitat (149.1.16), comunicacions (149.1.21), medi ambient (149.1.23, concretament en relació amb la sostenibilitat dels habitatges), energia (149.1.25), assegurances (149.1.11) o titulacions professionals (article 149.1.30). Gairebé totes aquestes matèries, i les corresponents funcions estatals sobre aquestes, han estat al·ludides en la disposició final primera de la Llei estatal 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació, com a fonament constitucional per a l'aprovació d'aquesta Llei.⁴⁰ També la Llei estatal general de sanitat de 25 d'abril de 1986 es refereix a l'habitatge (articles 18.6, 19, lletra i., o 42.3 lletra c.).⁴¹

40. Igualment, la seva disposició final segona autoritza el Govern per a aprovar un Codi Tècnic de l'Edificació, amb la finalitat d'establir les exigències que han de reunir els edificis d'acord amb l'article 3, aplicant-se fins a la seva aprovació les Normes Bàsiques d'Edificació (NBE) que regulen les condicions tècniques dels edificis al·ludides en la mateixa disposició final segona. Aquest Codi ha estat aprovat pel Reial decret 314/2006, de 17 de març.

41. Sobre tots aquests aspectes és d'interès Bassols, «La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística».

Igualment, és important tenir en compte el paper rellevant de la intervenció pública amb la finalitat de garantir els drets dels consumidors i usuaris, de conformitat amb l'article 51.3 CE, i per vetllar pel correcte funcionament del mercat immobiliari (tenint en compte també la matèria de comerç interior). Aquests són àmbits en els quals les competències autonòmiques poden ser rellevants, i el seu exercici ha de possibilitar una regulació administrativa adequada de les relacions entre privats, en defensa del consumidor en l'àmbit de l'habitatge, com ha reconegut amb caràcter general el Tribunal Constitucional, acceptant, fins i tot, l'exigència autonòmica d'inscripció en determinats registres administratius per al desenvolupament d'activitats comercials (fet que avala els diversos registres administratius creats per la Llei catalana del dret a l'habitatge per a l'homologació dels agents vinculats a l'habitatge: constructors i agents immobiliaris, DA 13a, article 55.4).⁴²

En aquesta mena d'activitat tenen especial importància les autoritzacions administratives (llicència d'edificació, llicència de primera ocupació, llicència de canvi d'ús) i la denominada tradicionalment cèdula d'habitabilitat, com a control administratiu sobre l'aptitud d'un habitatge per a ser destinat a residència humana des de la perspectiva de la seva habitabilitat, actuant com a garantia del dret a la salut. Totes aquestes tècniques es troben en mans autonòmiques en virtut de la competència sobre habitatge, si bé no podem oblidar la seva possible relació amb l'urbanisme i els títols competencials.⁴³

En segon lloc, la intervenció pública es pot produir intentant incentivar determinades conductes privades. Aquesta promoció de certs comportaments privats es pot fer de diverses maneres. Així, en l'àmbit de l'habitatge, una manera de fer-ho és mitjançant la *política fiscal*, que tanta importància ha tingut fins al moment a Espanya en aquest sector, la qual queda essencialment en mans estatals. Tenim aquí, per tant, una tercera via d'incidència estatal sobre l'habitatge.

L'altra manera tradicional de fomentar determinades conductes privades entorn de l'habitatge a Espanya ha estat l'anomenat *habitatge protegit*.

L'activitat *de foment* en l'àmbit de l'habitatge protegit es desplega mitjançant préstecs qualificats i l'atorgament d'ajudes econòmiques directes,

42. Tinguin-se en compte les STC 88/1986, 15/1989, 225/1993 i 284/1993. Retingui's aquest aspecte quan més endavant s'abordi la regulació que efectua la LDV de diversos registres administratius.

43. És el cas de la llicència d'edificació, que com a llicència urbanística s'inclou sota el radi d'acció de l'article 149.1.1 CE, d'acord amb el FJ 34, lletra a., de la ja citada STC 61/1997.

que comprenen tant la subsidiació del crèdit com les pròpies subvencions al promotor o als adquirents d'aquests habitatges. En aquesta activitat de foment prenen part tant les comunitats autònomes com l'Estat, tot i que aquest no tingui cap competència en matèria d'habitatge. La raó d'aquesta intervenció estatal radica, com és sabut, en la interpretació efectuada per la crucial STC 152/1988 (seguida per la STC 59/1995, de 17 de març), que és la decisió essencial del TC en aquest punt.⁴⁴

Efectivament, la STC de 1988 va assenyalar que, donada la rellevància de l'habitatge per a l'economia —i malgrat que els correspongui a les comunitats autònomes el desenvolupament d'«una política pròpia en aquesta matèria, inclòs el foment i promoció de la construcció d'habitatges, que és, en bona part, el tipus d'actuacions públiques mitjançant les quals es concreta el desenvolupament d'aquella política» (FJ 2)—, les competències de l'Estat sobre les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica i sobre les bases de l'ordenació del crèdit «limiten» aquesta competència autonòmica (articles 149.1.13 i 11 CE).

En conseqüència, la STC de 1988 distingeix quatre aspectes inherents a les competències estatals en l'àmbit del foment amb incidència sobre l'habitatge: *a)* la definició de les actuacions protegibles; *b)* la regulació essencial de les fórmules de finançament adoptades (crèdits qualificats, subsidiació de préstecs i subvencions); *c)* el nivell de protecció, i *d)* l'aportació de recursos estatals (FJ 4). Tot això, per la STC esmentada, tanmateix:

no significa que las comunidades autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos, lo que, frente a lo que alega el Gobierno Vasco, no resulta impedido por las disposiciones que impugna. Pero, además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las comunidades autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del

44. En referència a aquesta doctrina del Tribunal Constitucional en l'àmbit de l'habitatge, es poden consultar els següents treballs: Beltrán, «Vivienda y urbanismo»; Iglesias, *Administración pública y vivienda*, id., «Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda», i Muñoz, «El Derecho en una vivienda digna y adecuada».

respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos.

Aquesta doctrina del Tribunal Constitucional es veu reflectida avui dia en el vigent Pla estatal d'habitatge desenvolupat per cada comunitat autònoma en exercici de les seves competències.

Així doncs, dins d'aquest marc complex, és l'Estat qui aporta recursos financers que distribueix entre les comunitats autònomes, excepte Navarra i el País Basc, mitjançant la figura dels convenis amb aquestes, és també qui signa els convenis amb les entitats de crèdit per a la concessió dels préstecs qualificats i qui els efectua els pagaments. En relació amb aquest model, pot assenyalar-se que la STC de 1988 el va trobar d'acord amb la distribució competencial esmentada (FJ5). La STC de 1988 també va considerar que (FJ 5):

Por último, en cuanto al pago de los subsidios a los créditos concedidos por las entidades financieras para financiar las actuaciones protegibles en materia de vivienda, si bien no es el único sistema constitucionalmente posible, no puede entenderse que invada las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco aquel en virtud del cual es un organismo centralizado el que tiene la facultad de liquidar tales subsidios.⁴⁵

En aquest model queda en mans autonòmiques el desenvolupament de les bases estatals, afegint requisits i, si es vol, finançaments complementaris. En aquest punt és de gran interès la possibilitat autonòmica de crear *figures d'habitatge de protecció autonòmica* com a alternativa a l'habitatge protegit, que també són susceptibles de rebre finançament estatal, sempre que la seva superfície útil no excedeixi dels límits fixats per la regulació estatal.

Per descomptat, queda també en mans autonòmiques l'exercici de les seves competències en matèria d'habitatge, respectant les bases estatals, establint les regulacions pròpies que creguin convenients i fomentant les actuacions vinculades a aquestes amb fons exclusivament propis.

Finalment, també està en mans autonòmiques l'execució de les polítiques públiques de foment, mitjançant, entre altres actuacions, les qualificacions provisionals i definitives que són les que obren la porta a rebre

45. Creiem que aquest no sols no és l'únic sistema constitucionalment possible, sinó que hi ha una altra alternativa més respectuosa amb les competències autonòmiques en matèria d'habitatge: que siguin les pròpies comunitats autònomes les qui abonin les quantitats a les entitats de crèdit. Coincidim en aquest punt amb Iglesias, *Administración pública y vivienda*.

el finançament estatal en el cas dels habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública.

Per finalitzar aquesta anàlisi en relació amb la ja exposada activitat de foment, creiem pertinent plantejar si avui dia té sentit que estiguin en mans estatals els fons dedicats al finançament de la protecció pública de l'habitatge. En la nostra opinió, la STC de 1988 consagra una anomalia en l'àmbit de l'habitatge: la pervivència de la doctrina del poder de despesa o *spending power*, que permet a l'Estat regular i disposar d'aquests fons. Si bé existeix una jurisprudència abundant, fins i tot anterior a la STC de 1988 (STC 144/1985, 95 i 96 de 1986, STC 146/1986, 14 i 15 de 1989, STC 13/1992 i altres), negant que el poder de despesa sigui un títol competencial en si mateix,⁴⁶ la veritat és que l'ús de títols transversals com el 149.1.11 i 13 CE porten al mateix resultat en el concret, encara que negat en el general i abstracte, sent com és la competència en matèria d'habitatge exclusiva de les CA.

Iglesias González és especialment incisiu sobre aquest tema i assenyala que, en el còmput dels serveis traspassats en matèria d'habitatge, no es van integrar les quantitats que l'Administració estatal realment dedicava a la protecció pública en matèria d'habitatge, concretament a la protecció i a la promoció i adquisició d'habitatges. Aquestes quantitats van romandre en mans estatals i seva el seu repartiment s'ha anat articulant mitjançant les normes que han anat aprovant els plans d'habitatge. Això explicaria que en aquelles comunitats autònomes amb un règim de finançament singular (el País Basc i Navarra) no s'hagin celebrat convenis amb l'Estat i hagin quedat voluntàriament al marge dels plans d'habitatge, ja que disposen de fons propis per a fer les polítiques públiques pròpies.

46. Doctrina recollida en l'art. 114 de l'EAC:

Article 114. Activitat de foment.

1. Correspon a la Generalitat, en les matèries de la seva competència, l'exercici de l'activitat de foment. A tal fi, la Generalitat pot atorgar subvencions amb càrrec a fons propis.

2. Correspon a la Generalitat, en les matèries de competència exclusiva, l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables així com la regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent la tramitació i la concessió.

3. Correspon a la Generalitat, en les matèries de competència compartida, precisar normativament els objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, així com completar la regulació de les condicions d'atorgament i tota la gestió, incloent la tramitació i la concessió.

4. Correspon a la Generalitat, en les matèries de competència executiva, la gestió de les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, incloent la tramitació i la concessió.

5. La Generalitat participa en la determinació del caràcter no territorialitzable de les subvencions estatals i comunitàries europees. Així mateix, participa, en els termes que fixi l'Estat, en la seva gestió i tramitació.

Per això aquest autor suggereix un canvi global de model que passaria per la transferència incondicionada dels fons estatals a totes les comunitats autònomes, ja que són qui tenen la competència en matèria d'habitatge, amb una redefinició de la fórmula del cost efectiu, sense que això hagi d'impedir l'establiment d'una regulació bàsica estatal referida a les línies principals i als criteris globals d'ordenació del sector en desenvolupament dels títols competencials ja al·ludits.⁴⁷

Finalment, l'Administració *pot intervenir directament en el mercat de l'habitatge, per exemple, construint, adquirint o rehabilitant habitatges assequibles. Una activitat que pot ser considerada de servei públic, a més de servei d'interès general.*⁴⁸ Com fa ja més de vint anys va sostenir Bassols Coma,⁴⁹ si bé des d'una perspectiva més global,

la orientación social que impone el artículo 47 de la Constitución del disfrute del bien vivienda transforma a dicho sector en un auténtico servicio público, que, si bien no se presta en régimen de monopolio, atribuye a los poderes públicos la facultad de ordenar e intervenir en todo el sector de producción y uso de la vivienda.⁵⁰

Es tracta aquest d'un àmbit material de competència autonòmica exclusiva. Cal assenyalar que la sentència esmentada del Tribunal Constitucional de 1988 es va concentrar en el foment públic de la promoció privada, no en la promoció pública, per la qual cosa es podria entendre que aquesta quedaria al marge de les competències estatals derivades dels articles 149.1, apartats 11 i 13.⁵¹ D'altra banda, cal tenir present que la STC 59/1995, de 17

47. Iglesias, *Administración pública y vivienda*.

48. Sobre aquest tema, pot consultar-se Castillo «La actividad de edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las sociedades urbanísticas», i Pareja, *et al.*, *Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible*. Tinguin-se especialment en compte aquelles intervencions públiques dirigides a la creació d'allotjaments, a cavall entre l'habitatge individual i la residència col·lectiva. L'article 34 de la Llei d'urbanisme de Catalunya estableix la possibilitat que el planejament urbanístic prevegi com a sistemes urbanístics reserves de terrenys per a habitatges de dotació públics dirigits a satisfer les necessitats temporals de col·lectius de persones amb necessitats d'assistència i emancipació. Tingui's en compte ara l'article 4 de la LDH, que declara servei d'interès general «el conjunt d'activitats vinculades amb la provisió d'habitatges destinats a polítiques socials».

49. Bassols, «La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística».

50. *Ibidem*.

51. Discuteix aquesta interpretació, destacant que la promoció pública d'habitatges també encaixaria dins de les bases estatals derivades de l'article 149.1.13 CE, Beltrán de Felipe, *La intervención administrativa en la vivienda*.

de març, va entendre que el foment estatal referit a habitatges de promoció pública estava cobert per l'article 149.1.13 CE.⁵² En canvi, Iglesias González (2000) fa notar que, en la seva opinió, una regulació estatal en aquest àmbit no pot encaixar en l'article 149.1.13 CE.⁵³

Per tant, seguint aquest últim raonament, si s'entén que aquest precepte, és a dir, l'article 149.1.13 CE, no pot donar cobertura a aquesta intervenció estatal, s'hauria d'obtenir com a conclusió la inadequació de la solució donada per la STC de 1995 i la possible inconstitucionalitat de tota regulació estatal en aquest àmbit.⁵⁴

Però ha de notar-se que, *de facto*, com assenyala Beltrán de Felipe (1997),

cabe extraer un conjunto de reglas comunes —Ley de arrendamientos urbanos (LAU), leyes tributarias,⁵⁵ bases del urbanismo— contempladas en la Ley del suelo, y, además, los planes de vivienda estatales, pese a no tener rango de ley sino rango reglamentario, hacen las veces de ley de vivienda aplicable en todo el territorio excepto Navarra y el País Vasco.⁵⁶

52. Es tractava d'un conveni entre el Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona i el MOPU per a la rehabilitació d'habitatges de promoció pública. La STC acaba reconeixent la competència de la Generalitat de Catalunya per a gestionar els fons estatals, encara que acceptant la possible intervenció estatal gràcies a l'article 149.1.13 CE.

53. Iglesias, Administración pública y vivienda, 375, «ja que ni es pretén directament amb aquestes ajudes incidir en el sector econòmic de la construcció d'habitatges, ni indirectament s'aconseguiria aquest eventual objectiu», però sí que podria trobar fonament, al seu judici, en l'article 149.1.1 CE.

54. Una altra cosa diferent és que, d'acord amb la doctrina de la STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 8, lletra a, l'Estat, malgrat no tenir competència sobre aquesta matèria pot per descomptat, decidir assignar part dels seus fons pressupostaris en aquestes matèries o sectors. Però d'una banda, la determinació de la destinació de les partides pressupostàries corresponents no pot fer-se sinó de manera genèrica o global, per sectors o subsectors sencers d'activitat. D'altra banda, aquests fons han d'integrar-se com un recurs que nodreix la Hisenda autonòmica, consignant-se en els pressupostos generals de l'Estat com a transferències corrents o de capital a les comunitats autònomes, de manera que l'assignació dels fons quedi territorialitzada, si pot ser, en els mateixos pressupostos generals de l'Estat.

55. De ahí que la nueva LDV incluya la DA 4ª, exhortando al Estado para que apruebe el reglamento que permita el recargo del IBI sobre viviendas vacías y las bonificaciones a propietarios que las alquilen, en desarrollo de la Ley estatal 39/1988, reguladora de las haciendas locales.

56. Beltrán, «Vivienda y urbanismo». Això explica que la LDH inclogués diverses disposicions addicionals exhortant l'Estat perquè exerceixi les seves competències en determinats àmbits connectats amb l'habitatge (DA 11a: modificació de la LEC per a agilitar processos de desnonament en cas d'inquilins responsables de situacions de sobreocupació d'habitatges, existeixin o no subarrendaments consentits; DA 12a: elaboració i aprovació de normes de formació mínima i capacitació professional dels agents immobiliaris, amb la finalitat de millorar la protecció dels consumidors en l'exercici d'aquestes activitats; DA 21a: cessió de sòl propietat de l'Estat a Catalunya mitjançant negociació).

3.2. Les competències locals

Si fins al moment ens hem referit als nivells estatal i autonòmic, no podem oblidar el paper local en matèria d'habitatge, sobre el qual ja s'han fet algunes referències.⁵⁷

En primer lloc, s'ha de tenir en compte la modificació que va patir, mitjançant la LRSAL, l'article 25 LBRL el 2013, referit al reconeixement pel legislador de competències pròpies als municipis. En la versió original de 1985, l'article 25.2 d establia el següent:

2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.

Després de la modificació de 2013, el nou article 25 assenyala el següent:

2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

Aquesta modificació ha portat el TSJ de Catalunya a negar competències municipals per a actuar en relació amb l'habitatge de propietat privada buit, per exemple. Efectivament, en diverses ocasions durant el 2017 el TSJ de Catalunya ha començat a desenvolupar una molt discutible doctrina, que respectem, però creiem equivocada jurídicament, sobre la inexistència actual de competències locals a Catalunya per a actuar en relació amb l'habitatge privat (sentències de 17 de novembre de 2017 i de 21 de novembre de 2017).

57. Tingui's en compte Vaquer, «El proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia».

Aquestes sentències, al nostre parer, cometen un greu error quan assenyalen aquesta manca de competència a Catalunya. La confusió podria ser deguda a la reforma de la LRSAL, que podria fer pensar que els ajuntaments catalans i de la resta d'Espanya estan desproveïts de competència en matèria d'actuació respecte a l'habitatge privat, la qual cosa impediria, per exemple, la reacció contra els habitatges privats buits que incompleixin la funció social de la propietat si així està previst en la legislació autonòmica sectorial.

Però com comprovarem ara, això no és així. Amb posterioritat a la reforma de la regulació de la competència municipal en matèria d'habitatge a la LBRL, es van dictar dues sentències del Tribunal Constitucional, la núm. 41/2016 i la núm. 111/2016, que donen seguretat jurídica i trenquen la tendència centralitzadora de la LRSAL de 2013, atès que estableixen:

a) Un rebuig de la tesi estatal expansiva de l'article 149. 1.13 CE, FJ 4 de la STC núm. 41/2016.

b) Que l'Estat no pot determinar tot sol les competències: no pot ser l'únic que estableixi el nivell competencial. Les comunitats autònomes poden expandir competències, FJ 9 i 13 de la STC núm. 41/2016, FJ 9 de la STC núm. 111/2016. En matèria de competències locals, només les comunitats autònomes poden atribuir competències o prohibir que el nivell local les desenvolupi.

En concret, el FJ 10 de la STC núm. 41/2016 assenjala que:

debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el artículo 25.2 LBRL (...) semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2. LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25.2 LBRL.

Per exemple, en el cas català i en alguns altres cal tenir en compte, la CE, l'EAC, la LBRL i la jurisprudència esmentada, i, molt especialment, el desenvolupament de les bases: a Catalunya el text refós de règim local (Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya) i la Llei del dret a l'habitatge de 2017.

El text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya de 2003 manté la competència en matèria d'habitatge, també privat, dels municipis catalans: «66.3 El municipi té competències pròpies en les matèries següents: d) L'ordenació, la gestió, l'execució i la disciplina urbanístiques; la promoció i la gestió d'habitatges».

Finalment, la llei del dret a l'habitatge ho torna a confirmar. Els articles 7 i 8 de la llei contenen una atribució general de competències a la Generalitat i als ens locals, respectivament. L'article 7, quan es refereix a les competències de la Generalitat, garanteix el respecte a l'atribució competencial dels ens locals.

La llei atribueix a la Generalitat la tasca d'assegurar la preservació efectiva dels interessos generals en matèria d'habitatge, la coordinació amb l'actuació dels ens locals respecte al principi de subsidiarietat, i la concertació i la col·laboració amb els agents d'iniciativa social i privada que actuen sobre el mercat d'habitatge protegit i lliure. A més de l'exercici de les competències pròpies, la Generalitat ha de fomentar l'acció dels ens locals i cooperar en l'exercici de les seves competències.

La norma d'atribució de competències a la Generalitat de l'article 7 inclou en el seu redactat la garantia de la participació dels ens locals en l'exercici de les competències en matèria d'habitatge. Les competències locals es configuren a l'article 8, que estableix que són les que la legislació de règim local atribueix en matèria d'habitatge als municipis, les que estableix la legislació urbanística i la pròpia Llei del dret a l'habitatge, sense perjudici de la capacitat de subscriure convenis i concertar actuacions amb altres administracions i agents d'iniciativa social i privada en la línia de la competència que s'atribueix a la Generalitat a l'article 7. Entre altres articles, el 8 (apartat 4) estableix que la llei dona competència als ens locals en matèries com el control de la qualitat del parc immobiliari, la igualtat en l'accés i l'ocupació dels habitatges, i sobre les activitats de control i sanció.

La conservació i la rehabilitació de l'edificació és assumida com a contingut propi de la Llei del dret a l'habitatge. La llei situa les utilitzacions i situacions anòmales en el títol III que tracta, justament, de la qualitat del parc immobiliari. Davant qualsevol utilització anòma dels habitatges, la Llei preveu els mecanismes següents:

- un procediment de detecció i declaració (art. 41), vinculat al fet que es pot produir un incompliment de la funció social de la propietat, d'acord amb l'article 5;
- l'adopció i l'oferiment de mesures per a evitar que es produeixi aquesta desocupació permanent (art. 42);

- les mesures sancionadores (article 42.5 en relació amb la infracció molt greu de l'article 123.1.h).

Respecte del procediment sancionador, la Llei del dret a l'habitatge reconeix expressament la competència dels municipis en el seu article 130 i, cosa que és més important, reforça l'atribució de competències als municipis amb l'establiment del principi de subsidiarietat en l'actuació de la Generalitat respecte de les atribucions dels municipis (apartat 5).

L'article 131 reconeix als municipis de més de 100.000 habitants la competència per a imposar sancions si la multa és superior a 250.000 euros i inferior a 500.000 euros, i per a acordar l'expropiació, el desnonament o la pèrdua del dret de l'ús. També preveu la competència sancionadora dels municipis de més i de fins a 5.000 habitants, i el reconeixement, en tot cas, de la competència dels municipis per a incoar i tramitar el procediment sancionador fins a la proposta de resolució quan la competència per a resoldre —per raó de la quantia de la sanció— sigui de la Generalitat.

En la regulació de les «Actuacions per a evitar la desocupació permanent dels habitatges», l'article 42 atribueix la competència a «la Generalitat en coordinació amb les administracions locals». El mateix article 42 es refereix a l'Administració quan indica que ha d'adoptar «mesures altres que les que estableixen els apartats de l'1 al 4, entre les quals les de caràcter fiscal, amb els mateixos objectius d'incentivar l'ocupació dels habitatges i penalitzar la desocupació injustificada». En els procediments sancionadors dirigits a la penalització de la desocupació s'ha indicat que la competència ha estat atribuïda expressament per la llei als municipis (art. 130 i 131), amb atribució competencial també a la Generalitat però regida pel principi de subsidiarietat en la tramitació dels procediments fins a la proposta de resolució, i amb límits de competència entre municipis i Generalitat segons quina sigui la quantia de la sanció, com s'ha vist. En la referència a l'Administració de l'article 42 hi ha, per tant, una atribució competencial a totes dues administracions —Generalitat i ens locals— perquè actuïn en aquesta matèria.

Per tot això cal arribar a la conclusió que, a causa d'aquest marc competencial, els ajuntaments catalans tenen plena competència respecte a la intervenció en matèria d'habitatge, inclosa la defensa de la funció social de la propietat en el cas de l'habitatge privat buit.

Així mateix, una qüestió interessant suscitada davant el Tribunal Suprem *ha estat la capacitat dels ajuntaments per a crear tipus propis d'habitatge protegit*. Així, en la STS de 25 de maig de 2004 (RJ\2004\4035),

anterior a la modificació de la LRSAL, es va plantejar la possibilitat per part d'un ajuntament de La Rioja de crear un «règim de protecció municipal», que consistia a considerar els habitatges de més de 90 m² habitatges protegits. El Tribunal Suprem va rebutjar frontalment aquesta possibilitat afirmant que «els ajuntaments no tenen atribuïda competència en matèria de promoció d'habitatge», negant que de la Carta Europea de l'Autonomia Local i de la LBRL es pogués derivar cap competència per a «ordenar, crear o regular un régimen de promoción pública de viviendas y que las acciones que puedan intentar por la vía de fomento han de respetar y adecuarse a lo establecido al respecto por el Estado y las comunidades autónomas que son las que tienen competencia en la materia.»⁵⁸

En fi, com podem comprovar, tant la regulació parca i escassa, com, sobretot, la interpretació que n'estan fent els tribunals deixen un escàs marge d'actuació als municipis en una matèria crucial per als interessos locals.

Per això, creiem que de *lege ferenda* seria convenient modificar els articles 25.2 a de la LBRL, per a esvaïr dubtes sobre la competència municipal, i 26 de la LBRL, per a incloure la provisió d'habitatge assequible com a servei mínim obligatori, almenys per als municipis més grans. D'altra banda, és a la legislació autonòmica de desenvolupament de les bases estatals a qui, en definitiva, correspon atorgar la competència en matèria d'habitatge, per la qual cosa també es podria millorar en aquest punt, per a evitar equívocs. Finalment, pel que fa a la legislació autonòmica d'habitatge, en el cas de la Llei del dret a l'habitatge de Catalunya, podria ser reformada per a aclarir les a vegades confuses referències competencials, aprofitant per a, per exemple, declarar la possibilitat municipal d'adaptar els tipus d'HPO, i, en el cas català, també es podrien fer obligatoris els plans municipals d'habitatge, en lloc d'optatius com ho són ara, que en la pràctica tenen un desenvolupament molt escàs.

58. Al País Basc, la Llei 2/2006 (disposició addicional vuitena) ha previst expressament la possibilitat municipal de dissenyar tipus d'habitatge de protecció pública (habitatges taxats municipals), encara que amb subjecció als paràmetres i límits establerts legalment.

4. La jurisprudència del TC en matèria d'habitatge i la seva anàlisi estadística: les sentències recaigudes des de 2015

Si bé com hem vist ja existia jurisprudència rellevant en matèria d'habitatge i d'urbanisme, ha estat entre 2015 i l'estiu de 2022 quan el Tribunal Constitucional ha dictat fins a 15 sentències que contenen pronunciaments sobre habitatge. Un fet lògic, ja que va ser a partir de la pionera Llei catalana d'habitatge de 2007, en la dècada del 2010 i després de la Gran Recessió econòmica iniciada el 2008, quan les CA varen sortir de la seva letargia reguladora de la matèria d'habitatge.

Quintí,⁵⁹ en l'article abans referenciat, ha localitzat en total, des dels anys vuitanta del segle passat fins a l'actualitat, 48 sentències que han resolt recursos d'inconstitucionalitat, qüestions de constitucionalitat, conflictes positius de competència i conflictes en defensa de l'autonomia local en els quals es dirimeixen aspectes relatius a la distribució de competències en matèria d'habitatge.⁶⁰ Del total de sentències dictades sobre habitatge, el 75% són posteriors a 2012 i gairebé un 40% s'han dictat a partir de 2017.

Si ens centrem ara en aquestes últimes 15 sentències dictades des de l'any 2015 fins al 2022 veiem que, a vegades, *han mantingut la constitucionalitat de diversos preceptes de lleis autonòmiques sobre la base de les competències de les CA, en alguns casos imposant una determinada interpretació, mentre que, en altres casos, aquestes sentències han declarat també els preceptes autonòmics inconstitucionals i nuls*.⁶¹

59. Quintí, *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad*.

60. Quintí aclareix que ha seleccionat per a l'anàlisi els pronunciaments amb un contingut rellevant per a la distribució competencial que responen als descriptors «habitatge» o «residencial» en el cercador de jurisprudència del Tribunal Constitucional. S'han exclòs els deu pronunciaments que van des de la STC 205/2004 fins a la STC 215/2004 perquè comparteixen el mateix objecte jurídic, remetent-se totes elles al que s'estableix en la STC 178/2004, de 21 d'octubre.

61. En concret, els preceptes autonòmics anul·lats han estat:

- La disposició addicional segona del Decret llei d'Andalusia 6/2013.
- La disposició addicional primera de la Llei andalusa 4/2013. - Les disposicions addicionals dècima, apartats primer i segon, de la Llei foral 10/2010 (afegida per la Llei foral 24/2013).
- La disposició addicional quarta de la Llei canària 2/2014.
- L'article 13 de la Llei valenciana 2/2017.
- Els articles 9.4, 74 i 75.3 de la Llei basca 3/2015.
- L'article 2 i la disposició transitòria primera de la Llei extremeña 2/2017.
- Els articles 17, 3, 4 i 5 de la Llei catalana 4/2016.
- L'article 1; la disposició transitòria tercera i els apartats 1, 2 i 3 de la disposició addicional quarta del Decret llei 3/2015, de 15 de desembre del Govern d'Aragó, de mesures urgents d'emergència social en matèria de prestacions econòmiques de caràcter social, pobresa energètica i accés a l'habitatge.

Naturalment, exposar el conjunt d'aquestes 15 sentències esmentades detalladament excedeix de les possibilitats d'aquest estudi, encara que, no obstant això, és imprescindible conèixer la seva doctrina de cara a futures regulacions en matèria d'habitatge, tant estatals com autonòmiques. Ens limitarem aquí a fer algunes consideracions globals i a llistar aquestes sentències, i farem al·lusió als aspectes més importants que s'hi consideren. Quant a les consideracions generals, són nombroses sentències, algunes de molt llargues, com ja és habitual; d'altres són més concises i fan referència a sentències anteriors sense que quedi clar sempre l'argument concret emprat per a la fallada. A més, es tracta de sentències no sempre congruents, en què poden detectar-se canvis de criteri de l'una a l'altra. D'altra banda, com hem pogut comprovar, per exemple, en relació amb la jurisprudència del TC i les reserves per a HPO, aquest fet no és inusual.

Les sentències recaigudes en els últims anys són les següents:

La STC 93/2015, que s'ocupa de la disposició addicional segona del Decret Llei d'Andalusia 6/2013. En la nostra opinió, es tracta d'una decisió molt agressiva, amb les competències autonòmiques exclusives en matèria d'habitatge, com hem tingut ocasió d'estudiar en un altre moment.⁶² El TC utilitza l'article 149.1.13 CE com un límit d'actuació autonòmica, *expropiant*, expressió usada en un dels vots particulars empleats pel Magistrat Xiol, és a dir, buidant de contingut la competència exclusiva de les CA. Aquesta nova doctrina del tribunal constitucional converteix *de facto* l'article 149.1.13 CE en una competència exclusiva estatal sobre qualsevol aspecte econòmic rellevant, i a la pràctica elimina totes les competències autonòmiques que,

- Els articles 3 i 4 i de la disposició addicional de la Llei del Parlament de Catalunya 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

- Inconstitucionals i nuls els articles 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.10, 2.11 (incís «sense perjudici del supòsit a què fa referència l'article 42.6»), 2.12, 4.2, 4.5 (incís «i de l'apartat 2 de la disposició addicional primera»), 5.5, 5.6, 5.7, 6.3 i 6.6 i la disposició transitòria primera del Decret Llei del Govern de la Generalitat de Catalunya 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge.

- Diversos preceptes del Decret Llei de la Generalitat de Catalunya 37/2020, de 3 de novembre, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge enfront dels efectes de la pandèmia de la COVID-19.

- Diversos articles de la Llei catalana 11/2020, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge.

62. Pot consultar-se un comentari de l'autor d'aquesta anàlisi d'aquesta sentència titulat «¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos», publicat en el bloc de l'institut d'estudis transdisciplinars de la Universitat de Barcelona Transjus: <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/>

com l'habitatge, tinguin alguna incidència econòmica. Aquesta mutació de l'article 149.1.13 CE, que aconsegueix així una fase final summament agressiva envers les competències autonòmiques en la jurisprudència del TC, és destacada unànimement per tots els vots particulars. La STC remet a les CA la seva política de foment en matèria d'habitatge, però és necessari advertir que la competència estatal de l'anterior article 149.1.13 CE també ha condicionat històricament aquesta competència, com hem destacat abans. El TC també estableix una suposada incompatibilitat de l'expropiació d'habitatges buits de bancs a Andalusia amb les mesures de la legislació estatal, en què hi hauria una vulneració de l'article 149.1.13 CE, atès que la regulació andalusa «obstaculitza», dissenya un mecanisme «incompatible», «trenca el caràcter coherent de l'acció pública en aquesta matèria», «fa difícil l'aplicació conjunta de totes dues disposicions» (FJ 18), en relació amb la legislació estatal. Noti's que les expressions són diferents: no és el mateix fer d'impossible aplicació la normativa estatal que resultar incoherent amb aquesta (això és, no ser idèntica), o que fer difícil (però no impossible) l'aplicació d'ambdues. En tot cas, la STC dedica molt pocs paràgrafs a explicar el motiu pel qual és impossible aplicar totes dues normatives, de bases i de desenvolupament, en el si d'un Estat descentralitzat, i la brevetat va acompanyada de la indeterminació.

No obstant això, aquesta aproximació agressiva a la competència de les CA sobre matèria es va suavitzant en sentències posteriors, de tal manera que mantenint la retòrica i la cita d'aquesta sentència, en realitat s'acceptaran com a constitucionals preceptes que haurien de ser rebutjats conforme a aquesta doctrina. Un nou canvi de rumb del TC, equiparable al que ja hem vist respecte a les reserves per a HPO, però de signe contrari.

La STC 16/2018 coneix de les disposicions addicionals dècima, apartats primer i segon, de la Llei foral 10/2010 (afegida per la Llei foral 24/2013). Aquí el TC canvia, podríem dir que radicalment, el seu criteri respecte a la primera decisió, molt més favorable ara a la competència autonòmica, com també hem tingut ocasió d'exposar, acceptant l'establiment de procediments de mobilització d'habitatge buit mitjançant l'expropiació temporal del seu ús.⁶³ La STC rebutja, l'una després de l'altra, les al·legacions estatals referides a la suposada violació per la legislació navarresa d'habitatge de

63. Pot consultar-se també un comentari de l'autor d'aquest document a aquesta sentència titulat «¿Ha devuelto el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas su competencia sobre vivienda? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 2018» en el bloc de l'institut d'estudis transdisciplinars de la Universitat de Barcelona Transjus:

l'article 149.1, apartats 1 i 8 i, en altres supòsits diferents de l'esmentada disposició addicional, també expropiatoris, el 149.1.13 CE.

Efectivament, d'acord amb el TC, la legislació navarresa no viola ni l'article 149.1.1 CE ni el 149.1.18 CE. Respecte del primer, el FJ 8 recorda sentències seves anteriors, per a concloure que:

El Abogado del Estado no precisa en sus alegaciones que el legislador estatal haya dictado, para asegurar una cierta igualdad en el ejercicio del derecho constitucional a la propiedad privada, una norma que reserve al propietario de viviendas (o de edificaciones en general) la decisión de tenerlas permanentemente habitadas. *No habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el art. 149.1.1 CE le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional y, consecuentemente, procede desestimar esta impugnación respecto de los art. 52.2.a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción que les da la Ley Foral 24/2013.*

Quant a l'art. 149.1.8 CE, el mateix FJ 8 desestima l'al·legació de la seva violació pel legislador autonòmic, ja que:

según el criterio expuesto en la STC 37/1987, la regulación de la dimensión institucional del derecho de propiedad privada, dado que no puede desligarse de la regulación de los concretos intereses generales que la justifican, *incumbe al titular de la competencia sectorial para tutelar tales intereses y no al que lo es en materia de legislación civil ex art. 149.1.8 CE. En conclusión, al no encuadrarse en la materia "legislación civil" la definición de un deber u obligación concreta del propietario de vivienda prevista en función del logro de un fin de interés público, procede declarar que el legislador foral, al regular como parte del derecho de propiedad sobre la vivienda un deber de ocupación efectiva en los arts. 52.2.a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción que les da la Ley Foral 24/2013, no invade las atribuciones estatales ex art. 149.1.8 CE y, en consecuencia, desestimamos también esta alegación.*

Respecte a l'art. 149.1.13, el TC rebutja que diversos preceptes de la Llei navarresa interfereixen significativament, o el que és el mateix, «despleguen una eficàcia incisiva» (STC 37/1987). D'una banda, perquè(FJ 16):

resulta claro que el deber de todo propietario de vivienda de destinarla efectivamente a uso habitacional, que es uno de los contenidos normativos presente en estos tres preceptos, no tiene virtualidad por sí solo para producir el menoscabo que nos ocupa. Serán en todo caso las consecuencias que se asocien al incumplimiento de ese deber las que, si revisten la suficiente entidad, pueden generarlo, lo que requiere un examen específico de cada caso.

Analitzant aquestes en concret, es constata com l'article 66.1 de la Llei foral 10/2010, en la redacció donada per l'article 5 de la Llei foral 24/2013, disposa que les persones jurídiques, i en tant que incloses en aquesta categoria genèrica les entitats de crèdit i també les societats de gestió d'actius al·ludides en l'article 3 de la Llei 8/2012 i en l'article 35 de la Llei 9/2012 (substituït ara per l'article 28 de la Llei 11/2015), quan tinguin en el seu patrimoni habitatges i els mantinguin deshabitats durant dos anys incorreran en una infracció molt greu, que podrà ser sancionada amb una multa de 30.000 a 300.000 € (67.1.c).

Això, assenyala el TC, suposa que:

Cabe afirmar que el régimen agravado a que sujeta el art. 66.1 la propiedad de la vivienda de las personas jurídicas, consistente en anudar una cuantiosa reacción sancionadora al incumplimiento por el propietario de su deber de destinar el bien a habitación de un modo efectivo, disminuye necesariamente las cantidades que el mercado, así el de arrendamiento como el de compra-venta, está dispuesto a ofrecer por tales viviendas. Además, debido a que el mercado inmobiliario es único e interconectado, el gravamen que devalúe las viviendas propiedad de las personas jurídicas en general produce reflejamente un detrimento de idéntica importancia en las viviendas obrantes en el patrimonio de las entidades de crédito y de las sociedades de gestión de activos, entre las que destaca la SAREB.

Per tant, en principi:

Debe reconocerse, por tanto, que la reacción sancionadora prevista en el art. 66.1 es apta para producir una cierta incidencia negativa en la solvencia de las entidades de crédito porque reduce el valor de sus activos inmobiliarios, ya se trate de préstamos cuyo colateral sean bienes vinculados a una iniciativa inmobiliaria, ya se trate directamente de suelo o construcciones adjudicadas como consecuencia de una deuda impagada. La medida recogida en el art. 66.1 con seguridad también generará algún efecto peyorativo en el proceso

de desinversió de la SAREB, dando lugar a que la realización de los activos inmobiliarios que esta sociedad de gestión tiene encargada se materialice en condiciones inferiores a que dicho precepto legal no existiera.

Malgrat tot això, el TC conclou que:

no hay una base cierta para afirmar que la norma contenida en el art. 66.1, dictada por la Comunidad Foral de Navarra en ejercicio de su competencia en materia de vivienda, interfiera de un modo significativo en la efectividad de las medidas estatales de política económica que estamos considerando, por lo que procede desestimar esta impugnación respecto de ese precepto foral.

Car:

como alega el representante de la Comunidad Foral Navarra, la incidencia que pudiera derivarse del art. 66.1 *resulta condicionada desde varias perspectivas. De un lado, la eficacia espacial del precepto limitada al territorio foral determina que la cuantía de los activos inmobiliarios afectados sea extraordinariamente reducida. De otro lado, el mayor o menor valor de tales activos inmobiliarios dependerá de toda una serie de factores económicos y no solo de la reacción sancionadora prevista en el art. 66.1.* Teniendo en cuenta estos elementos de juicio, y dado que los documentos aportados con la demanda, más que ofrecer datos reales, recogen previsiones del efecto que generará esta medida autonómica sobre la solvencia de las entidades de crédito y el proceso de desinversión de la SAREB...

Quant a que els articles 52.2.a i 72.2 de la Llei foral 10/2010, en la redacció donada pels articles 2 i 6 de la Llei foral 24/2013, serien un obstacle per a l'efectivitat de les mesures aprovades per l'Estat ex article 149.1.13 CE perquè preveuen supòsits addicionals d'expropiació forçosa, el TC es mostra igualment contundent:

las expropiaciones que pudieran traer causa de los arts. 52.2.a) y 72.2, mientras vayan acompañadas de la indemnización correspondiente, *no tienen aptitud suficiente para perjudicar sustancialmente la solvencia de las entidades de crédito, ni tampoco para mermar significativamente los resultados del proceso de desinversión confiado a la SAREB.* En caso de que la propia ley foral impidiera, mediante alguno de los preceptos que no han sido recurridos, que las citadas previsiones expropiatorias no fuesen seguidas de una indemnización proporcional al valor real de la vivienda serían los preceptos que negasen o configurasen de otro

modo el derecho a indemnización los que producirían el obstáculo relevante en la competencia estatal. *Procede concluir que estas dos normas forales, que son legítimo ejercicio de las atribuciones autonómicas en materia de vivienda (art. 44 LORAFNA), pues la definición de causas de expropiación corresponde al poder público encargado de perseguir los fines sectoriales a cuya satisfacción se orienta la expropiación, no menoscaban significativamente las decisiones que el Estado ha adoptado ex art. 149.1.13 CE para mejorar la solvencia de las entidades financieras y para optimizar el proceso de desinversión de los activos inmobiliarios de peor calidad.* Consecuentemente, procede declarar su constitucionalidad y desestimar esta impugnación en la medida que se refiere a ellas.

No obstant això, la mateixa STC sí que considera contraris a l'article 149.1.13 la previsió navarresa d'expropiació de l'ús d'habitatges a entitats bancàries en procediments de desnonament per execució hipotecària, a l'efecte d'expropiació forçosa de l'ús de l'habitatge objecte del mateix per un termini màxim de cinc anys a comptar des de la data del llançament acordat per l'òrgan jurisdiccional competent o, en el seu cas, des que finalitzi el termini de suspensió del llançament establert pel Reial decret llei 27/2012, de 15 de novembre (FJ 13). Això és, s'accepta l'expropiació de l'ús a propietaris que incompleixen el deure de mantenir el seu habitatge ocupat, però es rebutja en el cas dels bancs com a creditors hipotecaris, en tots dos casos en aplicació del mateix precepte, l'article 149.1.13 CE.

La STC 32/2018 analitza la disposició addicional primera de la Llei andalusa 4/2013, reiterant doctrina anterior, però molt més suau ara amb la regulació autonòmica, perquè aquí s'accepta que el deure d'ocupar l'habitatge com a part de la funció social de la propietat «forma part del contingut essencial del dret a la propietat». A més, tenint en compte que també s'afirma que dit deure forma part d'aquest contingut essencial en la mesura en què està previst en l'ordenament jurídic, cal deduir que això no implica una regulació que imposi aquest deure com a configurador del contingut essencial real d'aquell dret. Des d'aquesta comprensió, i així interpretat el contingut de l'article 1.3 impugnat, no cal considerar que suposa una innovació del contingut essencial del dret de propietat dels habitatges situats a la Comunitat Autònoma d'Andalusia, configurat en l'article 33 CE, tal com retreu l'advocat de l'Estat.

Per part seva, la STC 43/2018 coneix de la disposició addicional quarta de la Llei canària 2/2014, assenyalant, per exemple, que:

La alegada vulneración de las competencias estatales de los artículos 149.1.1 y 149.1.8 CE ha de ser desestimada. La STC 16/2018, FFJJ 7 y 8, ha desestimado una impugnación planteada en los mismos términos y lo mismo, por remisión a aquella, ha hecho la STC 32/2018, FJ 8, conclusión que no cabe sino reiterar aquí. Desestimación que ha de extenderse a los apartados Cuarto [por cuanto modifica el art. 4 g) de la Ley 2/2003], vigesimotercero (por cuanto añade un nuevo art. 77 bis en la Ley 2/2003, en su inciso “y para que se destine de manera efectiva al uso habitacional que le corresponda de acuerdo con la función social del derecho de propiedad”) y vigesimocuarto [por cuanto modifica el artículo 78 f) de la Ley 2/2003, en su inciso inicial “uso habitacional efectivo”], impugnado por su relación con el artículo 1.2.

La STC 80/2018, en referència a l'art. 13 de la Llei valenciana 2/2017, declara l'expropiació d'habitatge buit contrària a la CE. En concret, diu el següent:

A este respecto, la STC 93/2015, FJ 18, ya razonó que una medida autonómica como la prevista en la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013, consistente en la expropiación del uso de la vivienda objeto de un procedimiento de ejecución, por un plazo máximo de tres años a contar desde el lanzamiento acordado por el órgano judicial, difiere sustancialmente y resulta incompatible con las medidas adoptadas por el Estado en ejercicio de su competencia, ex artículo 149.1.13 CE, para atender a las mismas necesidades. Esa misma conclusión, examinando las normas estatales posteriores al dictado de la STC 93/2015, se ha ratificado en la STC 16/2018, FJ 13, en la que se ha declarado que los apartados primero y segundo de la disposición adicional décima de la Ley Foral 10/2010, añadida por el artículo 7 de la Ley Foral 24/2013, que regulaban una expropiación de uso similar a la anterior, suponían “un uso de la competencia autonómica en materia de vivienda que, al interferir de un 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”. Más recientemente, en la STC 32/2018, de 12 de abril, FJ 5, se ha declarado inconstitucional y nula la disposición adicional primera de la Ley andaluza 4/2013, por idéntica razón. Y, finalmente, la STC 43/2018, de 26 de abril, FJ 4, ha declarado inconstitucional y nula la disposición adicional cuarta de la Ley canaria 2/2014, por los mismos motivos.

El artículo 13 y el anexo I, de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, ahora impugnada, regulan la misma expropiación de uso, que está orientada a cubrir la misma necesidad

de vivienda a que se referían todas las disposiciones antes mencionadas y han sido impugnados por los mismos motivos. Consecuentemente, la aplicación al caso de la doctrina anteriormente expuesta determina que el artículo 13 y el anexo I deban ser declarados inconstitucionales y nulos, lo que, por otra parte, releva a este Tribunal de tener que examinar el resto de los motivos de inconstitucionalidad que la demanda formulaba respecto de estos concretos preceptos.

A més, declara la regulació de l'acció pública en matèria d'habitatge també inconstitucional, per violació de l'article 149.1.6 CE.

La STC 97/2018 coneix dels articles 9.4, 74 i 75.3 de la Llei basca 3/2015 i declara que la previsió autonòmica d'incompliment de la funció social de l'habitatge no vulnera l'article 33 CE ni la competència estatal per a regular «les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals» (art. 149.1.1 CE), conforme a les STC 16/2018, FFJJ 5, 7, 8 i 17, i STC 32/2018, FFJJ 6 i 8. A més, la STC matisa ara que l'acció pública sigui inconstitucional, acceptant-la en l'àmbit exclusiu dels procediments administratius, no del procés contenciós.

La STC 106/2018 s'ocupa de l'article 2 i la disposició transitòria primera de la Llei 2/2017, de 17 de febrer, d'emergència social de l'habitatge d'Extremadura. En aquesta mateixa sentència es fa referència a la STC 93/2015, de 14 de maig; la STC 16/2018, de 22 de febrer; la STC 32/2018, de 12 d'abril; la STC 43/2018, de 26 d'abril; la STC 80/2018, de 5 de juliol, i la STC 97/2018, de 19 de setembre. Assenyalava que l'article 1.1 de la Llei 2/2017, que modifica l'article 1.1 de la Llei 3/2001 per a incloure en el «contingut del dret de propietat de l'habitatge el deure de destinar de manera efectiva el bé a l'ús residencial previst en l'ordenament jurídic, així com mantenir, conservar i rehabilitar l'habitatge amb els límits i condicions que així s'estableixin en el planejament i la legislació urbanístics» no és inconstitucional. Quant al deure de mantenir, conservar i rehabilitar l'habitatge, procedeix la desestimació del recurs per inserir-se aquell amb naturalitat en la competència autonòmica en matèria d'urbanisme i habitatge, basant la remissió al que va determinar la STC 43/2018, FJ 5 a.

S'analitza també l'article 2 de la Llei extremeña, que regula l'expropiació forçosa de l'usdefruit temporal de determinats habitatges per a la cobertura de necessitat d'habitatge de persones en circumstàncies especials d'emergència social. La mesura, que s'adoptarà «una vegada esgotades totes les vies de solució residencial en previsió de la menor afectació

possible al mercat hipotecari» (apartat 1), s'aplica als habitatges culpables en procediments de desnonament instats per les entitats financeres o les seves filials immobiliàries, o per les entitats de gestió d'actius, quan resultin adjudicatàries de la rematada. No s'aplica si el llançament ha estat suspès per aplicació de la normativa estatal (Reial decret llei 6/2012, de 9 de març, o Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per a reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social), o s'acredita que l'entitat ha concertat un lloguer assequible amb el titular de l'habitatge objecte d'execució hipotecària, en les condicions que concreta l'apartat 2 b. L'apartat 3 regula els requisits que han de reunir els potencials beneficiaris de l'expropiació forçosa de l'usdefruit temporal.

La disposició transitòria primera conté el règim d'aplicació de l'article 2 als processos judicials o extrajudicials d'execució hipotecària que s'haguessin iniciat abans de l'entrada en vigor de la Llei 2/2017. La inconstitucionalitat i nul·litat del règim previst en les dues normes citades ve determinada per allò que s'havia decidit prèviament en la STC 93/2015, FJ 18 (en el mateix sentit, STC 16/2018, FJ 13; STC 32/2018, FJ 5; STC 43/2018, FJ 4, i STC 97/2018, FJ 5).

L'Estat qüestionava el conjunt de les normes impugnades en aquest procés perquè suposen una interferència en l'exercici de la competència estatal en matèria d'ordenació econòmica (art. 149.1.13 CE), ja que realitzen una regulació que es projecta sobre un àmbit material ja reglat per l'Estat, el qual que ha adoptat mesures i accions per a donar resposta al problema dels desnonaments hipotecaris. El TC descarta que els preceptes impugnats restants de la Llei de l'Assemblea d'Extremadura 2/2017 incorrin en vulneració de la competència estatal de l'article 149.1.13 CE en atenció a allò raonat en la STC 16/2018, FJ 16 (en el mateix sentit, STC 32/2018, FJ 6; STC 43/2018, FJ 4, i STC 80/2018, FJ 3).

La STC 8/2019 declara nul·les les referències a l'expropiació de la Llei catalana 4/2016, articles 17, 3, 4 i 5, pel que fa a expropiació forçosa de l'ús d'habitatges dels bancs com a creditors hipotecaris.

La STC 4/2019 coneix de la impugnació de diversos preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012. La STC conclou que l'impost autonòmic no vulnera la prohibició de doble imposició.

La STC 5/2019 s'ocupa de diferents preceptes del Decret llei del Govern d'Aragó 3/2015, de 15 de desembre, de mesures urgents d'emergència social en matèria de prestacions econòmiques de caràcter social, pobresa

energètica i accés a l'habitatge. El TC realitza una anàlisi de les competències sobre condicions bàsiques d'igualtat, ordenació del crèdit i legislació processal, concloent la nul·litat del precepte autonòmic que estableix la inembargabilitat de les prestacions econòmiques de caràcter social i de les disposicions relatives al codi de bones pràctiques per a la reestructuració viable de deutes amb garantia hipotecària sobre l'habitatge habitual i al procediment d'embargament d'ajudes; interpretació conforme a la regulació legal autonòmica sobre suspensió de llançaments.

La STC 13/2019, sobre la Llei catalana 24/2015, manté l'article 5 (referit a la pobresa energètica) i també el 6 (expropiació uso habitatges buits).

La STC 16/2021 versa sobre el Decret llei del Govern de la Generalitat de Catalunya 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge, contra l'article únic del Decret llei del Govern de la Generalitat de Catalunya 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica l'anterior, i contra l'acord del Parlament de Catalunya, de 4 de març de 2020, de validació d'aquest últim Decret llei 1/2020. El TC accepta en part el recurs, declarant per unanimitat inconstitucionals i nuls els preceptes que defineixen l'incompliment de la funció social d'un habitatge o d'un edifici d'habitatges, i les mesures aplicables en cas que es produeixi aquest incompliment; i també els preceptes que imposen als propietaris d'habitatges el seu lloguer forçós.

La sentència conté un argument central i bàsic que consisteix a afirmar que no concorren els requisits del pressupost habilitant que exigeix l'article 86.1 CE per regular la matèria sobre les mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge, resultant insuficient el rang de la norma, perquè els preceptes anul·lats regulen mesures coactives, no voluntàries, limitatives del dret de propietat; que per aquest motiu no poden ser regulades mitjançant un decret llei. Es tracta, segons indica el Tribunal, de limitacions de la màxima intensitat, ja que no suposen la delimitació externa del dret en règim de llibertat pe raons d'interès o dret públic, sinó que constreixen el propietari mitjançant ordres o deures normatius (obligacions concretes de fer, com ocupar l'habitatge o oferir un lloguer social), que es posen sota la inspecció o vigilància de l'Administració, i el seu incompliment habilita per a imposar aquesta conducta de manera forçosa mitjançant requeriments i multes coercitives, sancions i expropiar l'habitatge.

El Tribunal, d'altra banda, accepta les reserves per a HPO en sòl urbà consolidat, com ja hem exposat més amunt. Així mateix, considera constitucional els índexs de referència del preu de lloguer previstos en la norma catalana, perquè:

No puede negarse la posible influencia de estos índices como “criterios orientadores que puedan contribuir a ordenar el mercado de la vivienda” [STC 14/2020, de 28 de enero, FJ 5 d), por referencia al sistema estatal], pero el índice de referencia deja incólume la libertad de las partes para fijar la renta del arrendamiento en la medida en que no impide la estipulación de un precio superior o inferior al resultante del mencionado índice. La eventual superación de ese índice tiene como único efecto la pérdida de la posibilidad de obtener ayudas públicas (art. 8.4 del Decreto-ley 17/2019). Ello impide calificarlas de «legislación civil» y aplicarles, en consecuencia, el art. 149.1.8 CE. Son, por el contrario, normas dictadas con el declarado propósito de dotar de transparencia al mercado y buscar la moderación de los precios de alquiler y por tanto encuentran acomodo en las competencias autonómicas en materia de vivienda (art. 137 EAC) y consumo (art. 123).

La STC 28/2022 coneix del recurs d'inconstitucionalitat respecte al Decret llei de la Generalitat de Catalunya 37/2020, de 3 de novembre, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge enfront dels efectes de la pandèmia de la COVID-19. El TC estima el recurs contra el decret llei que preveia que les persones en situació d'exclusió residencial poguessin romandre en el seu domicili mentre la persona obligada a oferir-los una proposta de lloguer social (en els termes regulats a la Llei 24/ 2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica) no acredités el compliment ferm d'aquesta obligació.

En la mateixa línia, condicionada a la vigència de les mesures que comportessin restriccions a la llibertat de circulació per raons sanitàries, el Decret llei en qüestió va ordenar la suspensió excepcional dels procediments de desnonament i dels llançaments que afectessin llars vulnerables sense alternativa residencial.

La STC 37/2022 accepta parcialment, per unanimitat, el recurs d'inconstitucionalitat contra diversos preceptes de la Llei de Catalunya 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge. La sentència explica que aquests preceptes suposen una invasió per part de la comunitat autònoma de les competències de l'Estat que reconeix l'article 149.1.8 de la Constitució, amb referència a la competència en matèria civil per a regular les bases contractuals. Segons la STC, l'article 149.1.8 CE, en reservar a l'Estat la fixació de les bases de les obligacions contractuals, li atribueix la competència per a establir els

críteris d'ordenació general del sector de la contractació privada en aquells territoris autonòmics que comptin amb legislació pròpia. La finalitat de la reserva estatal en matèria de dret de contractes consisteix en la necessitat de garantir un denominador comú en els principis que han de regir les obligacions contractuals, la qual cosa s'aconsegueix quan les categories generals són les mateixes en tot el territori nacional. En aquest sentit, seguint la jurisprudència constitucional, la competència estatal de les «bases de les obligacions contractuals» de l'article 149.1.8 CE s'ha d'entendre com una garantia estructural del mercat únic i suposa un límit en si —un límit directe des de la Constitució— a la diversitat reguladora que poden introduir els legisladors autonòmics. D'altra banda, la sentència limita els efectes de la declaració d'inconstitucionalitat. D'aquesta manera, no afecta les situacions jurídiques consolidades, sobre la base del principi de seguretat jurídica i a la legítima fi de procurar l'estabilitat en les relacions contractuals preexistents. Els efectes seran pro-futur, és a dir, els contractes d'arrendament d'habitatge celebrats amb anterioritat al moment d'aquesta resolució es mantenen en els seus termes.

Finalment, la STC 57/2022 torna a declarar la inconstitucionalitat parcial de la Llei de Catalunya 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge. Els articles 14 i 16.1 de la Llei 11/2020 estableixen regles sobre el control i el règim sancionador en matèria relacionada amb el contingut de la pròpia Llei, però tots els preceptes d'aquesta secció van ser declarats inconstitucionals per la STC 37/2022, per vulnerar la competència exclusiva de l'Estat sobre les bases de les obligacions contractuals. Per tant, mancant-li al legislador autonòmic competència material per a implantar aquest règim de contenció i moderació de rendes, tampoc la té per a controlar el seu compliment o les conseqüències de la seva infracció, per la qual cosa la regla de l'article 14 incorre en idèntica vulneració competencial i ha de ser declarat inconstitucional. Per part seva, l'article 16.1 modifica un paràgraf introduït en l'article 125.2 de la Llei del Parlament de Catalunya 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge, per l'article 8 del Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge. Hi inclou, com a novetat connexa amb la resta de la regulació de la llei, la menció de l'import de la renda del contracte d'arrendament anterior, menció que porta causa de la regulació establerta en els articles 6.1 b, 7.7 i 13 de la pròpia Llei 11/2020, declarats inconstitucionals en la STC 37/2022 per vulnerar la competència estatal de l'article 149.1.8 CE. En conseqüència, si el legislador autonòmic manca de competència

material per a la fixació de les regles contingudes en aquells preceptes, tampoc l'ostenta per a regular les conseqüències del seu desconeixement en aquest aspecte concret. La legislació processal constitueix una competència exclusiva de l'Estat, en tant que la competència atribuïda a les comunitats autònomes per aquest precepte constitucional té un caràcter limitat, perquè està circumscrita a «les necessàries especialitats que en aquest ordre es derivin de les particularitats de dret substantiu de les comunitats autònomes». La competència assumida per les comunitats autònomes a l'empara de l'excepció recollida en l'article 149.1.6 CE no els permet, sense més ni més, introduir normes processals en el seu ordenament pel mer fet d'haver promulgat regulacions de dret substantiu en l'exercici de les seves competències, sinó que les singularitats processals que es permeten a les comunitats autònomes han de limitar-se a aquelles que requereixin les particularitats del dret substantiu autonòmic. Correspon al legislador autonòmic o, si no n'hi ha, als qui assumeixin la defensa de la llei impugnada, oferir la suficient justificació sobre la necessitat d'alterar les regles processals comunament aplicables, sempre que del mateix examen de la llei no es puguin desprendre o inferir aquestes especialitats necessàries. Per a considerar justificada aquesta excepció competencial, en primer lloc, s'ha de determinar quin és el dret substantiu autonòmic que presenta particularitats. En segon lloc, cal assenyalar respecte de quina legislació processal estatal i, per tant, general o comuna, es prediquen les eventuais especialitats d'ordre processal incorporades pel legislador autonòmic. Finalment, s'ha d'indagar si, entre les peculiaritats de l'ordenament substantiu autonòmic i les singularitats processals incorporades pel legislador autonòmic en la norma impugnada, existeix una connexió directa que justifiqui les especialitats processals. Atès que la competència autonòmica en matèria d'habitatge permet a la comunitat autònoma desenvolupar l'activitat a què es refereix l'article 137.1 del seu Estatut (establir condicions sobre la seva qualitat i habitabilitat, planificar-la i inspeccionar-la, fomentar-la o promoure-la), però no establir un requisit d'accés al procés no previst pel legislador estatal, procedeix declarar inconstitucionals i nuls els articles 17 i 18 de la Llei del Parlament de Catalunya 11/2022.

Quines conclusions poden extreure's d'aquest conjunt de 15 STC des d'una perspectiva jurídic-dogmàtica?

En primer lloc, l'existència de canvis de criteri de la majoria del TC, com hem vist, malgrat les remissions a sentències prèvies per a reforçar l'argumentació. En segon lloc, la importància de l'article 149.1.13 CE en la jurisprudència del TC i la seva visió predominantment economicista de

l'habitatge. En tercer lloc, un nou rebuig a considerar la connexió entre els articles 47 i el 149.1 CE. En quart lloc, són freqüents els vots particulars, en alguns casos molt durs, contra la decisió majoritària.

Si estenem l'anàlisi al conjunt de les 48 STC dictades fins al moment i, a més, apliquem un mètode empíric de recerca, estadístic descriptiu i de correlacions, com fa Quintiá en el seu article,⁶⁴ sembla que es confirmen les conclusions anteriors.

Com assenyala Quintiá,⁶⁵ la distribució dels títols competencials considerats pel Tribunal Constitucional en els fonaments jurídics de les sentències és diversa. Mentre que l'article 149.1.13 CE està present en més de la meitat dels assumptes (56,25%), la invocació de l'article 149.1.8 CE sobre legislació civil apareix en menys d'una tercera part (27,08%) i els restants s'observen només en un 20,83% (l'art. 149.1.18 CE en un 20,83%) i un 12,50% (articles 149.1.1 i 149.1.11 CE).

Quintiá⁶⁶ destaca com l'estadística mostra que la representació estatal hauria invocat reiteradament l'article 149.1.1 CE, però aquest ha estat absent de la fonamentació jurídica de les sentències. Encara que l'associació no és significativa d'acord amb els seus càlculs, $\chi^2 (1, 48) = 1.26, p < .260$, l'autor observa que en un 83,33% de les ocasions en les quals l'article 149.1.1 CE va ser invocat per la representació estatal, no va arribar a ser considerat per l'alt tribunal.

En definitiva, del conjunt de la jurisprudència analitzada s'han anat extraient, com hem vist, diverses conclusions importants per a les CA, entre elles Catalunya. Així, per sintetitzar-les:

- Es tracta d'una jurisprudència dubitativa, oscil·lant, amb vots particulars.
- S'accepta que la regulació autonòmica inclogui el deure d'ocupar l'habitatge com a component de la funció social de la propietat i s'accepta l'expropiació de l'ús i la imposició de sancions, conforme a l'article 149.1.13 CE, però es declara violat aquest mateix article si l'expropiació de l'ús afecta els bancs com a creditors hipotecaris.
- S'assenyala que un impost autonòmic sobre habitatges buits no incorre en doble imposició.
- S'accepta la regulació autonòmica sobre reserves per a HPO en SUC.

64. Quintiá, «Más allá del art. 47CE».

65. Ibídem.

66. Ibídem.

- No s'accepta que una regulació autonòmica imposi controls de renda.
- S'accepta que la regulació autonòmica estableixi acció pública en matèria d'habitatge en l'àmbit del procediment administratiu, però no en seu judicial. Tampoc s'accepta regulació autonòmica en execucions hipotecàries i procediments de desnonament.
- No s'han acceptat, fins ara, les al·legacions estatals sobre l'article 149.1.1 CE en relació amb l'article 47 CE com a títol competencial de l'Estat aplicable, degut a la manca d'aprovació de les condicions bàsiques que s'hi esmenten.

5. La Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge

Aquesta llei, publicada finalment al BOE de 24 de maig, després d'una llarguíssima tramitació de 15 mesos, es fonamenta en les competències estatals següents:

Disposición final séptima. Títulos competenciales.

1. Esta ley se dicta al amparo del artículo 149.1.1.ª y 13.ª de la Constitución que atribuye al Estado las competencias para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente.

2. De lo expuesto en el apartado anterior se exceptúan los siguientes artículos:

a) Los artículos 10, 11, 32, 33, 34, 35, 36 y disposición final primera que se amparan en la competencia que el artículo 149.1.8.ª de la Constitución Española atribuye al Estado en materia de legislación civil.

b) El artículo 5 y la disposición final quinta que se amparan en la competencia que el artículo 149.1.6.ª de la Constitución española atribuye al Estado en materia de legislación procesal.

c) Las disposiciones finales segunda y tercera que se incardinan en el artículo 149.1.14.ª de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de hacienda general.

3. El contenido de los artículos 22, 23, 24, 26 y la disposición adicional segunda será únicamente de aplicación a la Administración General del Estado.

4. Lo dispuesto en esta ley se aplicará sin perjuicio de:

- a) Las previsiones de los regímenes civiles, forales o especiales en el ámbito reservado a las mismas por el artículo 149.1.8.^a de la Constitución, allí donde existan, así como de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor, respectivamente, en los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra.
- b) El ejercicio de la competencia exclusiva que hayan asumido las comunidades autónomas en virtud del artículo 148.1.3.^a de la Constitución en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Sens dubte, l'abast de la competència estatal per aprovar la llei estatal pel dret a l'habitatge tindrà previsiblement un recorregut conflictiu i possiblement serà un dels arguments que fonamentaran futurs recursos d'inconstitucionalitat.

A tall d'exemple, pot al·ludir-se al text de l'Informe del Consell General del Poder Judicial sobre l'avantprojecte de llei, molt crític amb la invasió estatal de competències autonòmiques. No obstant això, creiem que aquest informe sofreix el problema, conscient o inconscient, de la fal·làcia de l'evidència incompleta o *cherry picking*, mencionada a l'inici d'aquesta anàlisi: opta per seleccionar les STC que creu, sense analitzar rigorosament la jurisprudència del TC que, com hem vist, a vegades és molt restrictiva amb les competències de les CA i obre un espai (en la nostra opinió, a vegades excessiu) a l'actuació estatal.⁶⁷

Deixant de banda ara l'informe del CGPJ, com hem raonat al llarg de l'estudi, l'Estat podria al·ludir a les seves competències, en relació amb el projecte, basades en la regulació de les condicions bàsiques de la igualtat en l'exercici dels drets constitucionals, 149.1.1 CE (com a mínim, com hem vist respecte dels articles 33 i 38 CE, d'acord amb la STC 61/1997 en relació amb les reserves per a HPO); legislació processal, 149.1.6 CE («sense perjudici de les necessàries especialitats que en aquest ordre es deriven de les particularitats del dret substantiu de les Comunitats Autònomes»; com ja sabem, el TC accepta l'acció pública autonòmica en via administrativa, però no judicial); legislació civil, 149.1.8 CE (en el qual basa la STC 37/2022, de 10 de març, de declaració d'inconstitucionalitat de la Llei catalana de

67. Aquesta fal·làcia ha estat posada en relleu en l'àmbit judicial, per exemple, per la SAN des de la sala penal, en la seva sentència núm. 27/2010, de 12 d'abril de 2010, quan assenyala que (la traducció és nostra): «(...) És a dir, les acusacions han invertit el procés inductiu. Primer s'ha decidit quina és la conclusió de la qual es predica, sense base, que és indiscutible, després es busquen els senyals, vestigis o indicis i, finalment es rebutja qualsevol sentit o explicació d'aquests que no doni suport a la conclusió.»

límits als lloguers, «sense perjudici de la conservació, modificació i desenvolupament per les Comunitats Autònomes dels drets civils, forals o especials, allí on existeixin»); bases del règim jurídic de les administracions públiques, procediment administratiu comú, expropiació forçosa, legislació bàsica sobre contractes i concessions, responsabilitat administrativa 149.1.18 CE; bases i coordinació de l'activitat econòmica de l'ordenació del crèdit, 149.1.13 CE; fiscalitat, 149.1.14 CE, legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, 149.1.23 CE; i bases del règim energètic, 149.1.25 CE.

Cal tenir present que els títols competencials 149.1.23 i 149.1.25 s'esmenten en el preàmbul, però no en la disposició addicional setena sobre «Títols competencials». ⁶⁸ En canvi, l'article 149.1.18 CE no s'esmenta a cap lloc. ⁶⁹

Diversos articles de la Llei es refereixen a les administracions competents en matèria d'habitatge, però sense especificar a quines administracions es refereixen. Com assenyala Vaquer, ⁷⁰ l'especificació correspon a la legislació autonòmica (per exemple, a Catalunya la Llei del dret a l'habitatge de 2007, com ja hem analitzat), si bé en la seva opinió, quan es fixen deures comuns a les administracions públiques, s'han d'entendre inclosos els municipis (per exemple, els articles 27 i 29 del projecte de llei sobre els parcs públics d'habitatge).

Així mateix, la llei estatal moltes vegades s'oblida del nivell local, al qual no para esment ni molt menys realitza l'esforç, aquí propugnat, d'aclarir l'àmbit competencial en l'article 25 i ampliar el 26 LBRL, amb una possible modificació d'aquests preceptes.

En tot cas, en el cas de Catalunya, per exemple, la subsistència de parts de la Llei catalana 11/2020 sobre control de rendes de lloguer augura un exercici interpretatiu necessari respecte de la llei estatal i la seva regulació de les zones de mercat residencial tensionat (art. 18). Finalment, cal

68. Preàmbul:

En último lugar, la competencia estatal para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23ª CE), también lleva al Estado a dictar una norma en materia de vivienda, habida cuenta de la repercusión ambiental de la producción y utilización de las viviendas, así como la competencia relativa a las bases del régimen minero y energético (artículo 149.1.25ª CE), puesto que el subsector vivienda es un ámbito clave en relación con las medidas de eficiencia y ahorro de energía.

69. Les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris que, en tot cas, garantiran als administrats un tractament comú davant d'elles; el procediment administratiu comú, sense perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes; legislació sobre expropiació forçosa; legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives i el sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques.

70. Vaquer, «El proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia», 38.

destacar que el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, en el seu Dictamen 1/2023, de 2 d'agost, sobre la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, ha conclòs que els articles 2, apartats c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r i s; 16; 17; 18.1 i .4; 27.1, tercer paràgraf, i .2 i, per connexió amb l'article 27.2 i .3, la disposició transitòria segona; com també els articles 28 i 29 i la disposició transitòria primera, paràgraf segon, de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge vulneren la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge de l'article 137.1 EAC i no troben empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE. El Parlament de Catalunya en sessió celebrada l'1 de setembre de 2023 va decidir presentar recurs d'inconstitucionalitat contra l'esmentada llei.

6. Algunes conclusions: urgeix actuar, finançant adequadament les polítiques públiques en matèria d'habitatge

6.1. Un canvi de model? La governança i l'habitatge

Tota l'explicació anterior porta a apreciar l'extraordinària complexitat del model existent i la dificultat d'aconseguir aïllar àmbits exclusius i excloents en mans de les comunitats autònomes en un sector en el qual, com hem vist, la interrelació entre nivells de poder és evident i la necessitat de les comunitats autònomes de col·laboració també.

Però, encara que sigui difícil trobar subàmbits materials específics en què la competència autonòmica en habitatge sigui realment exclusiva, és a dir, excloent de l'actuació estatal, aquesta tasca no és, no pot ser, impossible. És més, és necessària perquè el punt de partida imprescindible és, com sabem, *que l'Estat no té competència directa en matèria d'habitatge i que aquesta correspon a les comunitats autònomes*.

A la pràctica, aquest punt de partida es veu distorsionat pels diversos elements ja exposats, però convindria no perdre'l de vista en cap moment, sobretot de cara a possibles desenvolupaments futurs que pretenguin dur-se a terme pel nivell estatal, utilitzant, per exemple, els articles 149.1.1 CE i especialment 149.1.13 CE, clàssics títols competencials transversals.⁷¹

71. Sobre la interpretació per part del Tribunal Constitucional d'aquest precepte, pot consultar-se Barnés, «Legislación básica y artículo 149.1.1 CE». En connexió amb el desenvolupament estatal de polítiques socials pot consultar-se Sáenz, *Estado social y descentralización política*.

És necessari tenir en compte que el Tribunal Constitucional s'ha negat a considerar la possibilitat de vincular l'article 149.1.1 amb el dret a l'habitatge de l'article 47 CE. En la seva sentència 152/1988 va rebutjar considerar l'article 149.1.1 CE un títol competencial autònom en mans de l'Estat que l'habilités per a actuar en matèria d'habitatge,⁷² mentre que en la seva sentència 61/1997 ni tan sols es va plantejar tal possibilitat en relació amb la qualificació d'habitatge protegit en el planejament.

De la mateixa manera, la STC 16/2018, de 22 febrer, que analitza la constitucionalitat de la Llei foral 24/2013, assenyala que:

el artículo 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas condiciones básicas uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9, 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7), lo que convierte el enjuiciamiento de una ley autonómica a la luz del art. 149.1.1 CE en un análisis de constitucionalidad mediata (STC 94/2014, de 12 de junio), que comienza con la identificación de la ley estatal que, dictada en ejercicio de la competencia atribuida por el art. 149.1.1 CE, va a operar como parámetro de constitucionalidad. El Abogado del Estado no precisa en sus alegaciones que el legislador estatal haya dictado, para asegurar una cierta igualdad en el ejercicio del derecho constitucional a la propiedad privada, una norma que reserve al propietario de viviendas (o de edificaciones en general) la decisión de tenerlas permanentemente habitadas. No habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el art. 149.1.1 CE le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional y, consecuentemente, procede desestimar esta impugnación respecto de los art. 52.2.a), 66.1 y 72.2 de la Ley Foral 10/2010, en la redacción que les da la Ley Foral 24/2013.

D'altra banda, el Tribunal Constitucional s'ha negat a considerar que l'article 47 CE contingui un dret. És cert que el legislador estatal ha utilit-

72. Tot i que Rubio Llorente no estigués d'acord amb la majoria en el seu conegut vot particular en la sentència de 1988. En aquest, l'article 149.1.1 CE és considerat un títol competencial més respectuós amb les competències autonòmiques que els esgrimits per la majoria del Tribunal Constitucional.

zat aquest títol per a justificar lleis com la Llei 51/2003, de 2 de desembre, d'igualtat d'oportunitats, no discriminació i accessibilitat universal dels discapacitats, la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, d'igualtat o la Llei 27/2007, de 23 d'octubre, de signes. Però no ho és menys que en aquests casos hi havia un dret fonamental involucrat, contingut en l'article 14 CE.

També és cert que, per exemple, la STC 33/2014, de 27 de febrer, en el seu fonament jurídic quart, afirma que és

posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el art. 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas; toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados art. 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex art. 149.1.1 CE.

Però no és menys cert que, fins ara, el TC no ho ha fet mai respecte de l'article 47 CE. Una raó que podria explicar aquesta negativa reiterada a considerar l'article 149.1.1 CE, malgrat la STC que acabem de citar, és la negativa també reiterada del TC a considerar l'habitatge un dret subjectiu del qual es deriven obligacions jurídiques. Un exemple paradigmàtic en aquest sentit és la STS 32/2019, que compta amb un interessant vot particular en contra de la Sra. Balaguer.⁷³

73. La STC 32/2019 assenyalava el següent:

Para dar cumplida respuesta a esta tacha de inconstitucionalidad conviene recordar ante todo que 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, de 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.

Por tanto, en la medida en que 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...

De todos modos, ni siquiera en la hipótesis de que el art. 47 CE reconociese un derecho fundamental —lo que no es el caso—... 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 esta disposición de la Carta no garantiza el derecho a la vivienda, sino el "derecho a una

En tot cas, la imbricació de l'habitatge amb diversos drets constitucionals ha fet que algun autor es plantegi la possibilitat que l'article 149.1.1 pugui tenir algun paper en aquest camp (per exemple, Iglesias González),⁷⁴ si bé discrepem de la seva funcionalitat en el moment actual tenint en compte la jurisprudència del TC, encara que és cert que ja hem vist com aquesta no sempre és sistemàtica i evoluciona molt ràpidament. No és possible oblidar els hipotètics *riscos* que pot presentar aquest precepte per a la competència autonòmica exclusiva en matèria d'habitatge, com hem vist en el cas de l'article 140.1.13.

Pel que fa a aquest article 149.1.13, ja hem vist com la LS 2007, després de l'aprovació de la reforma de l'EAC de 2006, ho va utilitzar com a cobertura per a dictar l'article 10 en la seva referència a l'estàndard estatal de sòl reservat per a habitatge protegit. Hem exposat també com considerem que aquesta cobertura al·legada per l'exposició de motius de la llei no és respectuosa amb el sistema de distribució competencial i la seva interpretació efectuada fins avui pel Tribunal Constitucional.

Però aquest no és l'únic exemple en què l'Estat ha utilitzat aquesta cobertura, com hem comprovat en la jurisprudència del TC. En la nostra opinió, caldria que s'entengués que la matèria d'habitatge no és equivalent al sector immobiliari, com sembla confondre, per exemple, la STC 93/2015, FJ 17, amb una visió estretament economicista.

A partir d'aquí, seria important aplicar a l'àmbit de l'habitatge el perquè ja ha dit la STC 61/1997 sobre l'article 149.1.13:

El problema radica, sin embargo, en determinar el alcance de esa competencia cuando, como es el caso, incide sobre una competencia autonómica sectorial, porque, como hemos reiterado, "cuando el Estado se apoya en un título tan genérico como es el de bases y coordinación de la planificación de la actividad económica frente a la competencia exclusiva... de las Comunidades Autónomas, no puede, salvo cualificadas excepciones, continuar operando con todos los instrumentos de los que disponía con anterioridad a la descentralización del mismo, incidiendo continua y diariamente en una materia que ha que-

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.

Cuestión distinta es que el Estado español deba adoptar políticas sociales destinadas a promover el acceso de los ciudadanos a la vivienda, en el marco del mandato o principio rector del art. 47 CE y de otros preceptos constitucionales, así como de los compromisos asumidos al respecto en virtud de la ratificación de tratados internacionales sobre derechos humanos.

74. Iglesias, «Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda».

dado ampliamente fuera de su competencia..." (STC 213/1994, fundamento jurídico 10).

Por lo que aquí interesa, tal inteligencia restrictiva del art. 149.1.13. C.E. cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía.

L'abús de l'article 149.1.13 suposa, a més, consolidar la doctrina de l'anomenat *spending power*, negada en general pel TC, però aplicada en realitat en l'àmbit de l'habitatge, perquè l'Estat pugui introduir-se en aquest, en la nostra opinió, vulnerant el règim de distribució de competències vigents, com hem comprovat a través de la jurisprudència del TC, especialment a partir de la discutible STC 152/1988.

Els exemples són variats, donin lloc a litigació o no enfront del TC. El primer és el Reial decret 801/2005, d'1 de juliol, pel qual s'aprovà el Pla estatal 2005-2008, per a afavorir l'accés dels ciutadans a l'habitatge, el qual, s'empara en l'article 149.1.13 en la seva exposició de motius, incloïa tot tipus de mesures, com la creació de registres autonòmics de demandants, als quals al·ludeix en diversos preceptes (vegin-se els articles 4.9, 13.7, 80 o disposició transitòria 8a, ordenant la posada en marxa dels registres autonòmics en 6 mesos des de la seva aprovació.⁷⁵ Un altre exemple va ser el Reial decret 1472/2007, de 2 de novembre, pel qual es va regular la renda bàsica d'emancipació dels joves, que estableix una regulació poc bàsica i molt incisiva respecte a les condicions d'atorgament i de gestió (edat concreta dels beneficiaris, quanties específiques, requisits exhaustius...), poc d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional referida a l'activitat de foment i a l'actual article 114 EAC de 2006.⁷⁶

75. A part de la poca eficàcia que suposa aquesta disposició transitòria, noti's de nou com l'Estat insisteix a regular aspectes com aquest, que escapen, en la nostra opinió, fins i tot a la competència transversal de l'article 149.1.13 CE, al·ludida com a cobertura en l'exposició de motius d'aquesta norma. Només la connexió dels registres amb la lluita contra el frau i una hipotètica connexió (?) d'aquest amb l'economia suposem que anima el Govern estatal a incloure aquesta previsió en el Decret al·ludit.

76. En l'exposició de motius no es troba cap referència al fet que les subvencions previstes en el Reial decret no siguin territorialitzables.

Finalment, un tercer exemple el trobem en el Reial decret 42/2022, de 18 de gener, pel qual es regula el Bo Lloguer Jove i el Pla Estatal per a l'accés a l'habitatge 2022-2025 (modificat en alguns articles pel posterior Reial decret 903/2022, de 25 d'octubre), el qual s'indica que és dictat a l'empara del que es disposa en l'article 149.1.13 CE. Aquest reial decret estableix el Bo Lloguer Jove, que suposa una ajuda de 250 euros mensuals per a les persones joves de fins a trenta-cinc anys inclosos, a fi de facilitar la seva emancipació, a càrrec dels pressupostos generals de l'Estat i sota la gestió de les CA. Regulat en els 16 primers articles d'aquest reglament inclou, de nou, una exhaustiva descripció de tots els requisits i condicionants exigibles per a poder optar a aquest bo.

En conseqüència, la realitat de la competència exclusiva estatutària es troba estretament lligada al paper dels títols transversals descrits utilitzats per l'Estat i tolerats pel TC.⁷⁷

Per això és crucial, més enllà de la cita formal d'articles que fonamentin la incidència estatal en la competència autonòmica i local d'habitatge, que aquesta incidència sigui conforme amb els principis jurídics de solidaritat, lleialtat institucional (amb el seu corollari de cooperació i col·laboració), bona administració, bon govern i proporcionalitat.

Quant a la bona administració, aquest principi i dret reconegut implícitament en la CE (per totes STS de 4 de novembre de 2021) exigeix una obligació jurídica de diligència deguda o degut cura, emfatitzada per la jurisprudència del TJUE. El mateix TC, en la STC 13/1988, de 22 de gener, ha cridat l'atenció sobre aquest deure de considerar amb diligència els interessos d'altres nivells de poder implicats en la presa d'una decisió per l'Estat. Per part seva, la STS de 30 de novembre de 1993 ha subratllat que

lo que también parece claro es que el repetido Ministerio no podía actuar, al dictar la Orden impugnada, con la total descoordinación con que lo hizo respecto al Municipio *porque al obrar así incumplía también el deber que le imponían el art. 103.1 de la Constitución y el 55 de la Ley de Bases de Régimen Local*, cuya inobservancia por la Orden recurrida haría también inevitable su anulación.

Quant al principi de bon govern, menys treballat per la nostra doctrina i objecte de menys referències judicials, imposaria la mateixa obligació no

77. En aquest sentit, cal recordar aquí el ja al·ludit FJ 15 de la STC 247/1997, de 12 de desembre, recaiguda a propòsit de l'Estatut valencià, però amb consideracions generals aplicables per igual a la resta.

només a l'exercici de funcions administratives, sinó també a l'exercici de funcions pròpies del Govern i, en el que ara ens interessa, del legislatiu. No pot legislar-se per part de l'Estat sense una consideració atenta dels interessos i competències implicats d'altres nivells de poder i el procés d'elaboració de projectes de llei hauria de recollir aquesta obligació, deixant constància del seu compliment en la Memòria d'Avaluació d'Impacte Normatiu.

Finalment, el principi de proporcionalitat exigeix a l'Estat no sols perseguir, una finalitat d'interès general en la seva actuació en matèria d'habitatge, *és clar*, sinó també considerar els costos i beneficis de la mateixa i, sobretot, li exigeix adoptar l'actuació, dins del marc de les seves competències transversals o connectades amb l'habitatge, menys restrictiva possible del marc de competència autonòmic i local en el servei a aquests interessos generals. Això li exigeix generar alternatives d'actuació i considerar-les atentament, la qual cosa enllaça de nou amb la bona administració i el bon govern. Si no hi ha aquesta consideració, es violaran aquests principis, però encara hi sigui, si tot i així la decisió estatal és excessivament restrictiva de les competències d'altres nivells de poder, es violarà el principi de proporcionalitat en el seu filtre denominat de necessitat. I correspon als tribunals i al TC exercir la seva responsabilitat i funció evitant actuacions estatals desproporcionades en matèria d'habitatge.

En qualsevol cas, que l'Estat pugui tenir algun paper en relació amb l'habitatge mitjançant títols competencials connexos *no significa que pugui ser l'actor principal en l'escenari*.⁷⁸ Encara que tampoc cal afirmar, *a contrario*, que ja no tingui cap funció en aquest sector. En la nostra opinió, li

78. En relació amb tots els plans d'habitatge estatals aprovats fins avui, poden realitzar-se algunes reflexions. En primer lloc, que respecte a l'element *formal* de les bases estatals, s'ha de subratllar la inexistència de norma estatal amb rang legal que les estableixi (per totes, STC 69/1988, de 19 d'abril, FJ 6). Aquest és un problema tradicional de les disposicions en matèria d'habitatge, que han estat sempre disperses, inconnexes i, a més, recollides en normes reglamentàries. Potser seria el moment, des de la perspectiva competencial (d'acord amb el nou EAC, ja exposat), de la reserva de llei (tenint en compte la relació entre habitatge i certs drets fonamentals), de la seguretat jurídica i de la «visibilitat» del dret de l'habitatge, de fer entrar la Llei en aquest àmbit, tenint en compte, a més, les previsions recollides en l'article 131 CE que podrien encaixar perfectament en aquest camp. Han de tenir-se en compte que els decrets que aproven aquests plans d'habitatge tenen nombrosos articles (83, concretament el referit a 2005-2008), diverses disposicions addicionals, transitòries, derogatòries i finals. És a dir, es tracta d'una regulació extensa, amb continguts no sempre especialment tècnics o detallats (la qual, a més, és completada per convenis posteriors amb les comunitats autònomes i les entitats bancàries, com hem dit) i que, almenys en una part, podria trobar acomodament en una norma de rang legal: en aquella part que estableixi l'arquitectura bàsica del model que subsisteix en els diferents plans que s'aproven i que pot, a més, incorporar, com després s'argumentarà, aspectes diferents del mer foment.

ha de correspondre més aviat un (important) paper d'agent *facilitador* de l'exercici de la competència per part de les comunitats autònomes i els ens locals. Paper que l'Estat pot representar tant mitjançant l'exercici de les seves pròpies competències com mitjançant l'ús dels seus mitjans financers i patrimonials.⁷⁹

Aquesta última reflexió ens introdueix en el concepte de governança, de xarxa d'actors públics i privats que actuen en l'àmbit de l'habitatge. I pel que fa als actors públics, el concepte de governança porta a primer terme el principi constitucional de solidaritat i la coneguda doctrina del Tribunal Constitucional sobre lleialtat institucional, així com els principis constitucionals de bona administració, d'objectivitat i de coordinació.

Comentàvem abans com l'EAC assenyala en el seu article 149.2 que la determinació de l'emplaçament d'infraestructures i equipaments de titularitat estatal a Catalunya requereix l'informe de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat, regulada en l'article 183 EAC. La incorporació positiva d'un mecanisme concret de col·laboració Estat-Generalitat suscita l'interès per l'existència de solucions semblants en les relacions CA-ens locals. En aquest sentit, a Catalunya podria pensar-se en un paper semblant a exercir pel *Consell de Governos Locals*, regulat en l'article 85 EAC, el qual «ha de ser escoltat en la tramitació de plans i normes reglamentàries» que afectin de manera específica les administracions locals, per la qual cosa no sembla forassenyada la possible exigència d'un informe (preceptiu, encara que no vinculant) en el cas d'elaboració de plans territorials.

Però no cal oblidar que en el cas català l'assoliment d'un bon govern i una bona administració en relació amb la regulació no està lligat només a l'exercici estatal de competències. La proliferació de normes jurídiques en l'àmbit de l'habitatge en l'última dècada ha estat tan gran i desordenada

Quant a l'element *material de les bases estatals*, la STC de 1988 va ser dictada en un moment en el qual el concepte de bases estatals era ampli, especialment en relació amb el desenvolupament de l'activitat de foment per part del nivell estatal. La consignació de subvencions de foment en els pressupostos generals en relació amb l'habitatge ha de ser ara respectuosa amb la doctrina establerta per la STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 8, concretament la lletra b, per la qual cosa l'Estat pot especificar «la seva destinació i regulant les seves condicions essencials d'atorgament fins on ho permeti la seva competència genèrica, bàsica o de coordinació, però sempre que deixi un marge a les comunitats autònomes per a concretar amb major detall l'afectació o destinació, o, almenys, per a desenvolupar i complementar la regulació de les condicions d'atorgament de les ajudes i la seva tramitació». Naturalment, cal plantejar el debat sobre si les bases estatals incloses avui dia principalment en els plans estatals d'habitatge respectarien o no aquests límits, tenint en compte, de nou, l'EAC de 2006.

79. Ens remetem al nostre ja citat estudi, Ponce, «Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio».

que ha afectat greument la seguretat jurídica dels operadors i, probablement, el desenvolupament econòmic en aquesta matèria.⁸⁰ Aquesta hemorràgia normativa, de dubtosa qualitat en diversos casos, ha portat el legislador català a exigir-li al Govern català l'elaboració d'un projecte de llei per a modificar la Llei catalana del dret d'habitatge de 2007 i adequar-la als múltiples canvis soferts, així com perquè envii al Parlament un projecte de llei per a l'elaboració d'un text refós en matèria d'habitatge, tasca urgent i important encara pendent,⁸¹ com també ho està, en el moment d'escriure aquestes ratlles, l'aprovació del Pla Territorial Sectorial d'Habitatge, que segons la Llei pel dret a l'habitatge, s'havia d'aprovar el 2008.

80. Com a mostra, podem esmentar algunes de les normes aprovades en els últims anys a Catalunya, diverses d'elles afectades per STC, com hem vist:

Llei 14/2015 (impost sobre habitatges buits, recolzada per la STC 4/2019).

Llei 24/2015 (pobresa energètica i expropiació de l'ús habitatges buits, salvada per la STC 13/2019).

Llei 4/2016 (expropiació de l'ús habitatges buits, declarada inconstitucional per la STC 8/2019).

Dos decrets llei el 2019 no convalidats, un sobre urbanisme i un altre sobre límits de lloguers. Decret llei 17/2019, de mesures urgents (modificat pel 1/2020, article 3, sobre definició d'habitatge buit...), anul·lat parcialment per la STC de 2021.

Decret 75/2020, de 4 d'agost, de turisme de Catalunya (llars compartides).

Decret llei 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per a estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer.

Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge (declarada inconstitucional per dues STC de 2022, com hem vist).

Etc.

81. Llei 24/2015:

Disposició final Quarta

Presentació d'un projecte de llei de modificació de la Llei 18/2007 i d'un projecte de llei de refosa i millora de les disposicions legals vigents en matèria del dret a l'habitatge i de lluita contra la pobresa energètica

1. El Govern ha de presentar, s'escau, al Parlament, en el termini de sis mesos a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta llei, un projecte de llei de modificació de la Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge, que contingui les modificacions necessàries per a garantir l'aplicació efectiva de totes els mesuris establertes per la llei present.

2. El Govern, en el termini d'un any a comptar de l'entrada en vigor d'aquesta llei, ha de presentar al Parlament un projecte de llei de refosa i millora de les disposicions legals vigents a Catalunya en matèria de dret a l'habitatge, del fons social de l'habitatge, de mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària, de lluita contra la pobresa energètica i de garantia de subministraments bàsics i de les altres normes legals que incideixen en el dret a un habitatge digne. Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge.

"Disposició addicional. Decret legislatiu en matèria de dret a l'habitatge.

El Govern, en el termini d'un any des de l'entrada en vigor d'aquesta llei, ha d'elaborar un text refós de tota la normativa en matèria del dret a l'habitatge.

6.2. Bona governança, bon govern, bona administració: l'increment necessari del finançament de les polítiques públiques per a l'habitatge assequible

Toca acabar aquest estudi apel·lant de nou al repetidament citat concepte de *governança*.⁸² Probablement és la necessitat de construir, en el futur, xarxes amb elements públics⁸³ i privats en què els interessos generals (entesos com a interessos no transcendents als dels ciutadans i formats per interessos públics i privats, encara que no per la seva mera addició) sigui un dels temes rellevants en aquest i altres àmbits.

Perquè en definitiva, a les persones i les famílies que no poden accedir a un habitatge digne, assequible i no segregat els preocupa, i de quina manera, poder fer-ho, no tant el nivell específic de poder o la fórmula (pública, privada, públic-privada) de garantir-li l'efectivitat dels seus drets. Urgeix, doncs, una actuació, a la fi decidida de tots els nivells de poder, d'acord amb el principi de solidaritat i de lleialtat institucional, això sí, *no malgrat* el sistema vigent de distribució competencial, sinó *mitjançant* el seu respecte.

En aquesta clau han de llegir-se, per cert, diverses parts de l'informe del Relator Especial de l'ONU, en relació amb la seva missió a Espanya desenvolupada ja fa anys.⁸⁴

En aquesta línia, la qüestió del finançament de les polítiques públiques d'habitatge és crucial. No cal insistir en l'escassetat d'aquesta en comparació amb els nostres socis de la UE, i fins i tot respecte al que havia estat en moments previs a la Gran Recessió iniciada el 2008, tant en l'àmbit estatal com autonòmic, per no esmentar el local. Cal que siguem conscients de la rellevància de l'habitatge assequible no segregat per al futur de les nostres ciutats i que puguem garantir un finançament públic digne.

És cert que en matèria d'habitatge no tot són diners, com demostren les iniciatives modernes del Govern francès en l'àmbit de les aportacions de les ciències conductuals, amb l'ús d'esperons o nudges sense

82. Cerrillo, *Governança i bona administració*.

83. Sobre l'àrea metropolitana de Barcelona, per exemple, Ponce, *Urbanisme, habitatge i cohesió social*, i *Llibre Blanc de l'Habitatge a Barcelona*. http://www.bcn.cat/habitatge/ass_lib_bla.shtml.

84. Vegeu el primer apartat d'aquest estudi. Efectivament, sense desconèixer la realitat d'Espanya com un estat descentralitzat, l'elaborador, en les seves recomanacions, suggereix que (la traducció és nostra): «Espanya hauria d'adoptar una política nacional d'habitatge integral i coordinat basada en els drets humans i en la protecció dels més vulnerables», referint-se, en relació amb diversos aspectes més concrets, a la necessitat que «les autoritats a tots els nivells» adoptin les mesures precises, davant la crisi residencial a Espanya que posa en relleu l'informe.

despesa pública.⁸⁵ Però també ho és que sense un mínim decent de finançament no podem esperar que les coses canviïn. L'ús de tècniques com les pre-assignacions pressupostàries,⁸⁶ recomanades per la Sindicatura de Greuges de Catalunya en l'àmbit de l'habitatge⁸⁷ i ja emprades per altres països i en la legislació espanyola contra el canvi climàtic,⁸⁸ podria ser un instrument tècnic que articulés el tan necessari

85. Vegeu: Encourager la mise sud li vaig marxar locatif donis logements vacants grâce aux leviers comportementaux | Direction interministérielle de la transformation publicui (modernisation.gouv.fr)

86. Ponce, «El proyecto de ley por el derecho a la vivienda, el gasto público y las preasignaciones presupuestarias».

87. L'Estructura de Drets Humans de Catalunya (EDHC), formada pel *Síndic de Greuges* de Catalunya i l'Institut de Drets Humans de Catalunya, va lliurar al Govern i al Parlament el Pla de drets humans de Catalunya (2020-2023) el desembre de 2019. Aquest Pla preveu un mecanisme de seguiment del compliment de les accions que conté i atorga a l'EDHC el paper de supervisió d'aquest compliment, juntament amb les entitats de drets humans del país, especialment aquelles que han participat en la seva elaboració. El Pla preveu que:

És imprescindible incrementar la despesa pública en matèria d'habitatge i assegurar, des d'un punt de vista legislatiu, la disponibilitat amb caràcter obligatori. A aquest efecte, es recomana fer ús de la tècnica de les preassignacions pressupostàries, ja utilitzada en altres països. La determinació de l'import de la despesa pública hauria de tenir en compte les necessitats d'habitatge presents i futures partint de la insuficient i fins i tot decreixent inversió en polítiques d'habitatge dels últims anys.

...

Per a reprendre la promoció d'habitatges amb protecció oficial, és necessari que s'estableixin prèviament línies de finançament públic suficients, vinculades a preassignacions pressupostàries.

...

És necessari incentivar, mitjançant l'establiment d'una preassignació pressupostària suficient, l'exercici del dret de tanteig i retracte per part de l'Administració sobre la transmissió d'habitatges adquirits en processos d'execució hipotecària, com a instrument eficaç per a incrementar el parc d'habitatge social en tot el territori que, a més, permet garantir una mixtura social.

88. La Llei 7/2021, de 20 de maig, de canvi climàtic i transició energètica (Disposició 8447 del BOE núm. 121 de 2021) estableix les següents dues preassignacions legals:

Título VII. Recursos en el ámbito nacional para la lucha contra el cambio climático y la transición energética

Artículo 30. Recursos públicos destinados a la lucha contra el cambio climático.

1. Al menos un porcentaje equivalente al acordado en el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea de los Presupuestos Generales del Estado deberá contribuir a los objetivos establecidos en materia de cambio climático y a la transición energética, de acuerdo con la metodología y los plazos que se establezcan reglamentariamente. De esta obligación se exceptuarán los recursos transferidos a las Administraciones territoriales, así como los gastos que, por su propia naturaleza, no tienen incidencia directa en el cambio climático, como los gastos de personal, los de finalidad social, como las pensiones o las prestaciones por desempleo, los de finalidad estrictamente financiera de la Administración General del Estado y el conjunto de organismos y entidades del sector público estatal, como el servicio de la Deuda Pública o cualquier otro que se determinare. Las dotaciones que se destinarán al cumplimiento de los objetivos previstos en esta ley se fijarán anualmente en el marco de elaboración de los correspondientes Presupuestos Generales del Estado, de conformidad con la normativa de aplicación y la política del Gobierno.

2. El Gobierno, a propuesta conjunta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y del Ministerio de Hacienda, revisará al alza, antes del año 2025, el porcentaje fijado en el primer apartado de este artículo, a la luz de los resultados de la planificación asociados al mismo.

acord polític sobre aquest tema.⁸⁹ En tot cas, la Llei estatal 12/2023, a diferència de la Llei de 2021, de canvi climàtic i transició energètica no ha recollit, finalment, aquest mecanisme.

Bibliografía

- Barnes, J. «Legislación básica y artículo 149.1.1 CE». Dins *Informe de las comunidades autónomas 2003*. Instituto de Derecho Público, 2004, 816 i s.
- Bassols Coma, M. «Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978». *RDU*, 85 (1983): 167 y ss.
- . «La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística». *Ciudad y Territorio*, 80(2) (1989): 21 y ss.
- . *La intervención administrativa en la vivienda*. Valladolid: Lex Nova, 2000.

3. En las propuestas que presente el Ministerio de Hacienda en el Consejo de Política Fiscal y Financiera se considerará, cuando proceda, la inclusión de criterios que contribuyan a los objetivos establecidos en materia de cambio climático y transición energética.

4. Los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero serán empleados para el cumplimiento de los objetivos en materia de cambio climático y transición energética. Las leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año recogerán los créditos correspondientes en el presupuesto del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, destinándose al sistema eléctrico al menos 450 millones de euros para financiar los costes del sistema eléctrico previstos en la Ley del Sector Eléctrico, referidos a fomento de energías renovables, y pudiendo destinarse hasta el 30% de los ingresos totales a medidas con incidencia social para paliar situaciones provocadas por la transición hacia una economía descarbonizada, o relacionadas con la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático. Cada año, previo informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, conforme a la normativa comunitaria en vigor se podrá destinar hasta un 25% de los ingresos procedentes de las subastas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero para la compensación de los efectos de los costes indirectos por las emisiones de CO₂, ligadas al consumo de electricidad, para las instalaciones en riesgo de fuga de carbono. Disposición final segunda. Modificación de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética.

La disposición adicional segunda de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, queda redactada como sigue:

1. En las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año se destinará a financiar los costes del sistema eléctrico previstos en la Ley del Sector Eléctrico, referidos a fomento de energías renovables, un importe equivalente a la suma de la estimación de la recaudación anual derivada de los tributos incluidos en la Ley de medidas fiscales para la sostenibilidad energética. 2. Las aportaciones señaladas en el apartado anterior se realizarán mediante libramientos mensuales por un importe máximo de la cifra de recaudación efectiva por dichos tributos y cánones, en el mes inmediato anterior, según certificación de los órganos competentes del Ministerio de Hacienda. La aportación que haya de realizarse en función de la recaudación del mes de diciembre se efectuará con cargo al presupuesto del ejercicio siguiente.

89. Amb major detall, vegeu l'informe «Una propuesta al proyecto de ley por el derecho a la vivienda, el gasto público y las preasignaciones presupuestarias», accessible a la pàgina web de la Fundació ¿Hay Derecho?: Estudios independientes sobre el funcionamiento de nuestras instituciones (hayderecho.com)

- . «Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la Ley de urbanismo de Cataluña». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 209 (2004): 39 i s.
- Beltrán de Felipe, M. *La intervención administrativa en la vivienda*. Valladolid: Lex Nova, 2000.
- . «Vivienda y urbanismo». Dins S. Muñoz Machado, J. L. García Delgado i L. González Seara, dir. *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*. Civitas-Escuela Libre Editorial, 1997.
- Castillo Blanco, F. A. «La actividad de edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las sociedades urbanísticas». *RDUyMA* (1999, abril-mayo): 49 i s.
- Cerrillo, A., coord. *Governança i bona administració*. Barcelona: EAPC, 2007. <http://www.eapc.cat/publicacions/material/o22/materials22.pdf>
- Chiti, M. P. «Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio». Dins S. Civitarese, E. Ferrari i P. Urbani, eds. *Il governo del territorio*, 162 i s.), Milán: Giuffrè editore, 2003.
- Costas, A., dir. *Llibre blanc de l'habitatge a Barcelona*, 2006. http://www.bcn.cat/habitatge/ass_lib_bla.shtml
- Deschamps, E. *Le Droit Public et la Ségrégation Urbaine (1943-1997)*. LGDJ, 1998.
- Font Llovet, T. i J. Ponce Solé. «La organización y competencias de las administraciones públicas. Los principios constitucionales sobre organización territorial del Estado». Dins J. Rodríguez Arana, dir., M. Calvo Charro, coord. *La Administración pública española*. Madrid: INAP, 2002.
- Gómez Giménez, M. L. *La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005*. Montecorvo-Grupo Pinar, 2006.
- Iglesias González, F. *Administración pública y vivienda*. Madrid: Montecorvo, 2000.
- . *Régimen jurídico de la protección en la promoción y adquisición de viviendas*. Pamplona: Aranzadi, 2000.
- . «Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda». *Cuadernos de Derecho Local*, 59 (2022).
- López Ramón, F. *Introducción en el Derecho Urbanístico*. Marcial Pons, 2005.
- . *Las vinculaciones singulares urbanísticas*. Atelier, 2020, 114.
- Menéndez Rexach, A. «La ordenación del territorio y la ordenación urbanística en la legislación estatal y de las comunidades autónomas». Dins *Manual de Derecho Urbanístico*, 9 i s.). Madrid: INAP, 2001.
- Muñoz Castillo, J. *El Derecho en una vivienda digna y adecuada*. Colex, 2000.
- . *Constitución y vivienda*. Madrid: CEPC, 2003.
- Organización de Naciones Unidas. *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari. Adición. Misión a España*. 2008. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go8/105/34/PDF/Go810534.pdf?OpenElement>
- Pareja, M., J. Ponce i L. García. *Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible*. Fundació Carles Pi i Sunyer, 2004.

- Ponce Solé, J. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido*. Valladolid: Lex Nova, 2001.
- . «Solidaridad, cohesión social y Derecho público: A propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible». Dins Autors diversos. *Diversidad y convivencia en las ciudades*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer-CEMCI-UIM, 2004.
- . «Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio». Dins Instituto de Derecho Público. *Informe comunidades autónomas*, 800 i s. Barcelona, 2005.
- . *Urbanisme, habitatge i cohesió social*. Barcelona 2000, 2005. http://www.bcn2000.es/ca-es/9_lista_descargas/descargas.aspx?idioma=Ca-Es&_gIdContexto=2
- . «Dret, bona administració i governança». Dins A. Cerrillo, coord. *Governança i bona administració*, 31 i s.). Barcelona: EAPC, Barcelona, 2007. <http://www.eapc.cat/publicacions/material/022/materials22.pdf>
- . *El derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e internacionales*. INAP-McGraw Hill, 2019.
- . «La reserva para vivienda de protección oficial en suelo urbano consolidado en Barcelona Nuevas perspectivas en las relaciones entre derecho urbanístico y derecho a la vivienda». Dins N. Paleo Mosquera i A. Nogueira López. coords. *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente*, 377-410. Tirant Lo Blanch, 2020.
- . «El proyecto de ley por el derecho a la vivienda, el gasto público y las preasignaciones presupuestarias: Una propuesta». Estudios independientes sobre el funcionamiento de nuestras instituciones. Fundación Hay Derecho. 2022.
- Ponce Solé, J., coord. *Derecho Urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*. Madrid: Marcial Pons, 2006.
- Pound, R. «Law in Books and Law in Action». *American Law Review*, 44 (1910): 12-36.
- Quintí, A. *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad*. Thompson Reuters Aranzadi, 2022.
- . «Más allá del art. 47CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables». *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6 (2022).
- Sáenz Royo, E. *Estado social y descentralización política*. Madrid: Thomson-Civitas, 2003.
- Sarmiento, D. *El control de la proporcionalidad de la actividad administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2004.
- Síndic de Greuges. *El dret a l'habitatge: obstacles i límits*. Informe extraordinari de juliol de 2007. http://www.sindic.cat/ficheros/informes/52_INFORME-HABITATGE%2020070628.pdf

- Vaquer, M. «El proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia». *Cuadernos de Derecho Local*, 59 (2022).
- Villar Palasí, J. L. *La protección pública a la vivienda*. Madrid, 1981.
- Viver Pi i Sunyer, C. «L'Estatut de 2006». *Activitat Parlamentària*, 10 (2006, octubre): 34 i s.
- Viver Pi-Sunyer, C., et al. *La distribució de competències en el nou Estatut*. IEA, 2007.

II

Les competències estatals que afecten l'habitatge. Els plans estatals d'habitatge

Natalia Caicedo Camacho

Introducció. L'habitatge en el marc del sistema de distribució competencial

Com és àmpliament conegut, d'acord amb la Constitució espanyola i els diversos estatuts d'autonomia, l'habitatge és una competència de titularitat autonòmica i de naturalesa exclusiva. Ara bé, exclusivitat no vol dir autonomia. El Tribunal Constitucional a la STC 59/1995 va afirmar que l'habitatge «no constituye un título competencial autónomo, sino que puede recaer bajo distintos títulos competenciales estatales o autonómicos dependiendo de cuál sea el enfoque y cuáles los instrumentos regulatorios utilizados en cada caso por el legislador». La conseqüència ha estat que la competència sobre habitatge ha de ser llegida de manera conjunta i coordinada amb les competències que són de titularitat estatal i autonòmica. Les comunitats autònomes poden regular aspectes de l'habitatge amb títols com l'urbanisme (149 art. EAC), les normes processals que es deriven de les particularitats del dret substantiu (art. 130 EAC) o la protecció de drets de consumidors i usuaris (art. 123 EAC). Pel que fa a l'actuació estatal, la vessant més coneguda és la utilització de títols de naturalesa transversal com l'article 149.1.13 CE, que ha estat el títol invocat pels diferents programes d'ajuda al lloguer i a partir del qual l'Estat ha planificat les polítiques públiques d'habitatge mitjançant els plans estatals. Però, més enllà de l'article 149.1.13 CE, la Constitució preveu altres competències com la

legislació civil, la regulació del sistema bancari, la legislació processal o el deute públic. Aquests són títols amb els quals l'Estat central intervé en la regulació del dret a l'habitatge i, més concretament, en l'habitatge de règim lliure.

Els plans estatals d'habitatge s'han situat com un instrument clau de la política d'habitatge públic que li ha permès a l'Estat planificar i desenvolupar un model en tot el territori. Aquesta actuació ha comportat una ingerència sobre l'àmbit material de la competència autonòmica que, com veurem, no s'acaba de compensar per les vies de cooperació i col·laboració autonòmica. Sota el sistema de distribució competencial previst a la Constitució, la regulació d'una part del règim privat de l'habitatge recau en l'àmbit estatal. Les competències que han possibilitat que l'Estat dicti lleis com ara la d'arrendaments urbans, la legislació sobre el mercat hipotecari, les directives del banc d'Espanya sobre l'activitat bancària i la legislació processal, posen en evidència la idea que l'habitatge es regula també des de la vessant estatal. Per la seva banda, els estatuts d'autonomia reserven la regulació i les polítiques d'habitatge públic a les autonomies. En aquesta línia, l'article 137 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya preveu com a àmbit material la promoció de l'habitatge públic. Ara bé, aquesta reserva, com és àmpliament sabut, ha quedat molt afectada pels plans estatals d'habitatge.

1. L'actuació de l'Estat en matèria d'habitatge mitjançant els plans estatals d'habitatge. El punt de partida de la STC 152/88

Les polítiques d'habitatge públic implementades en tot el territori espanyol han estat dissenyades i planificades majoritàriament pels plans estatals. La intervenció i el desenvolupament d'una política estatal amb trets propis en una matèria en què l'Estat no té competències és el resultat de la utilització del poder de despesa i de la connexió o vincle entre habitatge i foment de l'activitat econòmica. El Tribunal Constitucional, a la STC 152/1988, sobre el conflicte de competència interposat pel Govern basc contra el primer Pla estatal 1984-1987, va declarar que l'Estat central estava facultat per a intervenir i planificar en les polítiques d'habitatge per via de l'article 149.1.13 CE sense que això comportés una vulneració del sistema competencial. D'aquesta sentència es poden extreure tres conseqüències principals: la primera és la definició que fa l'Estat central dels eixos de

la política d'habitatge públic, amb un ús intensiu del títol competencial que va molt més enllà de les bases; la segona és la introducció d'un títol transversal que, amb els anys, ha possibilitat la interferència no només en la planificació de l'habitatge públic, sinó també en altres àmbits; la tercera conseqüència ha estat la creació d'un vincle entre foment de l'economia i l'habitatge com a dret social.

1.1. La definició dels eixos de la política d'habitatge públic per part dels plans estatals

La STC 152/1988 va ser el punt de partida que li va permetre a l'Estat configurar programes i subvencions en el marc dels plans estatals, els quals han acabat definint els grans eixos de la política d'habitatge públic de tot el territori espanyol. Com s'analitzarà més endavant, la pràctica ha estat una regulació detallada de tot el contingut del pla de manera que el marge d'actuació de les comunitats autònomes ha quedat limitat a la gestió. A més, els objectius i programes incorporats en els plans estatals s'han implementat simultàniament a la regulació dictada per via d'altres títols com són la política fiscal (art 149.1.14 CE), la política bancària (art. 149.1.11 CE) o la regulació del lloguer (art. 149.1.8 CE). El conjunt de les competències de l'article 149.1 CE dona a l'Estat una capacitat de regulació molt àmplia que ha coadjuvat al ple desenvolupament dels plans. Així, per exemple, la política d'accés a l'habitatge a través dels programes de compra ha estat potenciada per desgravacions fiscals en IRPF¹ i per la no intervenció sobre els processos especulatius en els preus del lloguer. El resultat és que els estatuts d'autonomia reserven la competència a les comunitats autònomes, però és l'Estat mitjançant els seus títols competencials qui, principalment, ha dissenyat les polítiques d'habitatge tant de promoció pública com privada.

El protagonisme del pla estatal no és el resultat exclusiu d'una regulació intensa per via de l'article 149.1.13 CE, també hi té molt a veure el fet que els recursos econòmics vinculats als plans estatals han sigut sempre superiors als previstos en els plans autonòmics. La majoria de les comunitats autònomes han optat o bé per interioritzar la política estatal i adoptar una postura còmoda de gestió dels programes del pla, o bé per demanar la destinació directa dels recursos, adoptant així una posició d'interpel·lació.

1. La llei 44/1978, de 8 de setembre, sobre l'impost sobre la renda de les persones físiques va crear una subvenció del 15% de les inversions realitzades per a l'adquisició de l'habitatge habitual, deduccions que es van mantenir fins al 2013.

Però si hi ha un punt de coincidència és que no s'han destinat els recursos necessaris per al disseny de polítiques pròpies en matèria d'habitatge públic. Les comunitats autònomes no han incorporat en els seus pressupostos partides amb previsions suficients per desenvolupar veritables polítiques amb les quals donar compliment a la garantia del dret a l'habitatge en condicions dignes i assequibles, tal com preveu l'article 47 CE.

Aquest punt ens situa en un dels debats de fons de la protecció del dret a l'habitatge. La disponibilitat dels recursos econòmics s'ha argumentat com una de les principals objeccions al ple desenvolupament dels drets socials.² En tot cas, el compromís dels poders públics és, tal com es preveu a l'observació general n. 4 al PIDESC, destinar el màxim dels recursos disponibles i, per tant, configurar polítiques actives amb partides pressupostàries que reflecteixin una veritable implicació i compromís. Les obligacions sobre el desenvolupament del dret a l'habitatge enteses en termes del màxim esforç resulten clarament assumibles per part dels poders autonòmics.³ No obstant, les poques dades disponibles ens diuen que aquest no ha estat el cas: entre el 2007 i el 2011 la despesa pública que les comunitats autònomes van destinar a les polítiques d'habitatge i edificabilitat va ser entre el 1,7 i 1,1% del total dels seus pressupostos.⁴ La infradotació pressupostària demostra que la manca de protecció del dret a l'habitatge i les dificultats en l'accés no són el resultat del cost *inassolible* que sobre la despesa pública pot implicar desenvolupar un dret social, sinó més aviat del poc interès per part dels poders públics, en aquest cas autonòmics, de destinar en els seus pressupostos quelcom més que l'1% a l'habitatge.

1.2. L'extensió material de l'article 149.1.13 CE més enllà del poder de despesa

La legitimitat per intervenir en matèria d'habitatge amb títol competencial de naturalesa transversal, com ho és l'article 149.1.13 CE, va ser la principal conseqüència de la STC 152/88. De fet, altres programes estatals d'ajudes econòmiques, com en el cas de la renda d'emancipació del 2007, van trobar la seva justificació competencial en l'article 149.1.13 CE i així ho va confirmar el Tribunal Constitucional a les STC 129/2010 i STC 36/2012.

2. Tornos, «Derechos sociales, comunidades autónomas y crisis económica».

3. Pisarello, *Vivienda para todos un derecho en (de)construcción*.

4. Benítez i Gómez, «Evolución reciente del gasto público de las comunidades autónomas».

L'activitat estatal que en un principi es va limitar a l'acció de foment s'ha anat expandint i amb el temps ha arribat a espais materials que van molt més enllà dels programes de finançament de l'habitatge públic. La crisi econòmica del 2008 i els seus efectes sobre el mercat i el dret a l'habitatge van provocar una ampliació material de la competència referida a les bases de l'economia. L'Estat va dictar una regulació que sobrepassava l'espai, el qual fins aleshores s'havia limitat a les accions de foment o també l'anomenat *spending power*. La configuració d'instruments jurídics per fer front als desnonaments a la Llei 1/2015 i la interpretació que el Tribunal Constitucional va fer a la STC 93/2015 són un exemple de com les bases de l'economia poden arribar a regular pràcticament qualsevol matèria vinculada directament o indirectament amb l'habitatge.⁵

La Llei 1/2015, dictada sota la cobertura de l'article 149.1.13 CE, va alterar notablement el sistema de distribució competencial i va impedir que les comunitats autònomes poguessin configurar respostes més efectives i adequades davant els desnonaments. Des de la perspectiva de la protecció dels drets, la suspensió estatal va tenir una aplicació molt limitada perquè es va configurar de tal manera que beneficiés al menor nombre de persones i famílies possibles. I, des de la perspectiva competencial, la suspensió estatal va derivar en una mena de «mur de contenció» davant les iniciatives autonòmiques per fer front a les vulneracions dels drets resultants dels processos de desnonaments. La STC 93/2015 va declarar la inconstitucionalitat de l'expropiació de l'ús de l'habitatge introduïda a l'ordenament andalús pel Decret llei 6/2013 (posteriorment Llei 4/2013) perquè la normativa autonòmica obstaculitzava les mesures estatals i trencava amb el caràcter coherent que es buscava amb l'acció estatal de la Llei 1/2013 (FJ 17).⁶ A la STC 5/2019, el Tribunal Constitucional va afirmar que la suspensió dels desnonaments prevista al Decret llei aragonès 3/2015 era constitucional sempre que aquesta suspensió és produït dintre del termini màxim de suspensió del llançament fixat amb caràcter bàsic per la Llei

5. Ponce, «¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda?»; Tornos, «Derechos sociales, comunidades autónomas y crisis económica», 41; Vaquer, «Retos y oportunidades para una política causal de vivienda tras la crisis económica», 30.

6. L'expropiació de l'ús de l'habitatge a favor de famílies o persones en situació de vulnerabilitat va ser una mesura adoptada també per altres comunitats autònomes i que van acabant sent declarats inconstitucionals per vulneració de l'art. 149.1.13 CE. Així, la STC 16/2013 sobre la Llei navarra, la STC 13/2018 sobre la Llei andalusa 1/2013 o la STC 43/2018 sobre la Llei canària 2/2014.

estatal 1/2013 (FJ 4).⁷ També la STC 80/2018 va declarar la inconstitucionalitat de l'expropiació de l'ús de l'habitatge en cas que l'entitat executant es negués a subscriure un contracte de lloguer social en els casos de desnonament per impagament hipotecari introduït per la Llei valenciana 2/2017. La justificació del Tribunal va ser que aquesta norma trencava el caràcter coherent que es buscava amb la Llei estatal i, per tant, vulnerava l'article 149.1.13 CE (FJ 5b). Al moment d'escriure aquest article, s'està a l'espera de la sentència del Tribunal Constitucional sobre el lloguer social de la Llei catalana 1/2022.

La centralitat que l'article 149.1.13 CE havia tingut en aquesta matèria queda parcialment matisat amb la Llei 12/2023 d'habitatge. La llei, que regula de ple totes les manifestacions i el contingut del dret a l'habitatge, més enllà de la competència sobre les bases de l'economia, invoca també altres títols competencials com el 149.1.1 CE, el 149.1.6 CE, el 149.1.8 CE, el 149.1.14 CE, el 149.1.23 CE i el 149.1.25 CE. Pel que fa als plans estatals d'habitatge, la Llei d'habitatge positivitza el que ha estat fins ara una política pública i situa els plans com un dels principals instruments d'actuació de l'Estat en política d'habitatge.

1.3. La connexió entre el foment de l'economia i l'habitatge com a dret social

Un tercer aspecte a destacar d'aquest punt de partida traçat per la STC 152/88 és el vincle entre habitatge i economia. Per al Tribunal, l'habitatge és un subsector econòmic «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» (FJ 2). La sentència hauria pogut entendre l'habitatge a partir de l'article 47 CE, i donat que era necessari trobar un títol competencial per legitimar la intervenció estatal, es podia haver acudit a l'article 149.1.1 CE.⁸ No obstant, la postura va consistir a situar l'habitatge com un subsector econòmic: concretament, com un sector

7. Posteriorment, la STC 21/2019 sobre la Llei aragonesa 10/2016, que convalidava el Decret llei 5/2009 i incorporava també la suspensió dels llançaments per impagament del lloguer, va declarar que el termini de suspensió en casos d'impagament de lloguer quedava vinculat al termini de la Llei estatal 1/2013 i no podia ser interpretada com una figura que impedisés el llançament o desnonament.

8. Vaquer, "La exangüe competencia autonómica en materia de vivienda".

productiu de l'economia amb incidència sobre el sector de la construcció i com un factor de desenvolupament econòmic i generador d'ocupació. La conseqüència d'aquesta lectura és la desnaturalització de l'habitatge com a dret social i que l'habitatge es traslladi de l'article 47 CE a l'article 38 CE. La vinculació entre habitatge i activitat econòmica introduïda a la STC 155/88, i mantinguda pel TC al llarg de la seva jurisprudència,⁹ comporta una renúncia a desenvolupar una doctrina constitucional que incideixi en l'habitatge com a dret social i reforça la vessant de l'habitatge com un actiu patrimonial. Ara bé, també s'ha d'esmentar que la preeminència de la vessant econòmica no és el resultat d'una interpretació allunyada de l'orientació de les polítiques públiques en aquesta matèria, més aviat el que fa el Tribunal és reconèixer una realitat. La promoció de l'habitatge ha estat, i així continua, orientada més per una lògica de negoci i d'acumulació que no pas per l'objectiu de garantir una necessitat bàsica i essencial a les persones.

2. El poder de despesa de l'Estat sota el prisma de la doctrina del Tribunal Constitucional

2.1. Els límits al poder de despesa de l'Estat a les STC 152/88 i STC 13/92

Després de més de 25 anys i 8 plans d'habitatge aprovats, es pot afirmar que l'actuació subvencional en matèria d'habitatge es configura com un espai d'actuació conjunta entre l'Estat i les comunitats autònomes amb un clar predomini estatal. La reconfiguració de la competència autonòmica i, concretament, en allò que pertoca a l'acció de foment és el resultat d'una pràctica estatal poc inclinada cap a l'auto-limitació normativa i també d'una jurisprudència constitucional que, amb el temps, ha donat legitimitat constitucional a la tendència expansiva dels plans estatals.

La STC 152/88 va declarar que els plans d'habitatge podien incorporar una regulació genèrica de les accions o programes a finançar seguint el

9. Només recentment, a la STC 37/2022 el Tribunal ha introduït criteris de l'habitatge com a dret social al afirmar «Por una parte, la vivienda, cuya protección se configura como un principio rector de la política social y económica en el art. 47 CE, constituye, especialmente en el caso de la vivienda habitacional, el soporte y marco imprescindible para el ejercicio de varios derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE)» (FJ 3).

critèri de les bases i, per tant, les línies directius i els criteris globals. Ara bé, aquesta postura, en principi més favorable a la protecció d'un espai propi de regulació per les comunitats autònomes, queda molt matisada quan el tribunal també afirma que, en tot cas, la competència estatal pot anar més enllà de les bases «e incluir una regulación mucho más específica y detallada que incorpore acciones o medidas singulares» (FJ 2).

D'acord amb el Tribunal Constitucional a l'Estat li correspon la regulació de:

- a) la definició de les actuacions que es poden protegir, les quals constitueixin el nucli de les mesures;
- b) la forma de protecció, en aquest cas la regulació de les fórmules de finançament (crèdits, subvencions, etc.);
- c) el nivell de protecció que es busca en cada cas; i
- d) l'aportació dels recursos estatals que permetin realitzar les actuacions corresponents.

Per la seva banda, l'espai salvaguardat per a la competència autonòmica és el disseny i la implementació d'una política d'habitatge pròpia que complementi les actuacions de protecció i promoció de la política de l'Estat, a càrrec dels seus propis recursos. La STC 152/88 també reconeix com a part de la competència autonòmica l'execució de la normativa estatal amb un marge de llibertat de decisió que els permeti aplicar les mesures estatals adaptant-les a les circumstàncies peculiars del seu territori (FJ 4).

La (des)virtut de l'article 149.1.13 CE és habilitar la intervenció estatal per via del règim de subvencions i d'ajudes econòmiques en àmbits materials on no hi ha una atribució competencial explícita.¹⁰ Aquesta actuació es justifica en la necessitat de donar desenvolupament als mandats o directius previstos en el capítol III del títol I de la Constitució. Per al Tribunal Constitucional, no és possible que l'Estat es desfaci de les responsabilitats marcades pels principis de l'Estat social, i amb aquesta finalitat pot fer servir de manera instrumental títols de naturalesa transversal com és l'art.149.1.13 CE. Ara bé, l'alteració del sistema de distribució competencial per l'activació d'una competència amb la qual es pot arribar a qualsevol indret comporta la necessitat de configurar vies de contenció que limitin l'abast de l'actuació estatal. D'acord amb el Tribunal, l'Estat no és titular d'una competència específica en matèria d'habitatge i, per tant, no en pot atraure tota la regulació, «El poder de gasto no es concepto o título que delimite competencias, atrayendo toda regulación que tenga conexión

10. Aymerich, «Subvenciones y Estado Autonomico».

con el mismo, pues ello conduciría a una sensible alteración del sistema de distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía» (FJ 3). Com a conseqüència, la intervenció queda limitada a les accions que es justifiquen per les seves atribucions sobre les bases de la planificació i coordinació de la activitat econòmica.

Per al Tribunal Constitucional, el fre a una competència com la prevista a l'artícle 149.1.13 CE i a la seva tendència expansiva es concreta amb la introducció de criteris de territorialització de les subvencions. Davant les al·legacions de l'advocat de l'Estat que defensaven l'existència d'una competència concurrent o d'un sistema mixt de protecció pública com si hi hagués una competència paral·lela a l'autonòmica que permetés a l'Estat actuar via regulació i gestió dels fons econòmics,¹¹ el Tribunal va afirmar que l'Estat havia de contenir-se en la seva regulació perquè mancava de títol competencial. Com a conseqüència, l'espai que queda fora de l'àmbit estatal i, per tant, reservat a la competència autonòmica és la gestió de les subvencions. De fet, la STC 152/88 acaba traslladant el criteri de territorialització de les ajudes econòmiques també a l'àmbit de l'habitatge. A l'Estat li correspon un marge ampli de regulació del règim subvencional, però ha de transferir els recursos a les arques de les comunitats autònomes, que seran les encarregades de gestionar-los. La transferència de recursos es pot materialitzar mitjançant la fixació de criteris objectius de repartiment o mitjançant convenis. El resultat és que l'Estat pot actuar en matèria d'habitatge per via del poder de despesa, però no amb la intensitat que pretenia.

La doctrina descrita ha de llegir-se de manera conjunta amb els criteris fixats posteriorment per la STC 13/92. Com és àmpliament sabut, en aquesta sentència es van incorporar les regles sobre la territorialització de les subvencions. El criteri va ser vincular l'àmbit material de la regulació estatal amb l'àmbit funcional que li correspon a cada títol competencial que habilita o justifica l'actuació estatal. És a dir, reconduir el poder de despesa de l'Estat a les regles de distribució competencial previstes a l'article 149.1 CE i als estatuts d'autonomia. La translació dels criteris de la STC 13/92 a l'àmbit de l'habitatge suposa que el plans poden regular el destí i les condicions essencials de les subvencions i les ajudes fins on les bases els ho permetin. Per la seva banda, correspon a la comunitat autònoma el desenvolupament de la regulació, entenent per desenvolupament

11. L'advocat de l'Estat va defensar la previsió d'un sistema mixt de protecció pública en matèria d'habitatge, en el qual coexistirien una programació estatal, amb fons i recursos crediticis la mobilització dels quals estaria reservada a l'Estat, amb una activitat complementària de la comunitat autònoma (FJ 3).

la possibilitat d'un marge ampli per concretar amb detall l'afectació o el destí de les ajudes.

El Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación.

Els criteris de contenció davant el poder de despesa de l'Estat van quedar fixats a la STC 13/92. Aquesta doctrina va permetre una actuació potencialment vulneradora de l'autonomia, habilitant la intervenció per via de subvencions i ajudes econòmiques en àmbits on l'Estat no té un títol competencial atribuït expressament. Però també va incorporar regles clares de limitació de l'actuació normativa de l'Estat per conciliar el principi d'autonomia reconegut a la Constitució i materialitzat als estatuts d'autonomia. L'abast material de la competència autonòmica sota la interpretació de la STC 13/92 s'amplia perquè les comunitats autònomes, juntament amb la gestió de les subvencions, han de poder intervenir normativament en l'afectació i el destí, així com en la regulació de les condicions d'atorgament.

2.2. La relectura centralista dels límits al poder de despesa de l'Estat a la STC 78/11

La regla incorporada en la STC 13/92, d'acord amb la qual l'exercici del poder subvencional per part de l'Estat s'ha de reconduir al sistema de distribució competencial, es transforma a partir del 2011. La STC 178/11, que resol un conflicte positiu de competències interposat per la Generalitat de Catalunya contra una ordre ministerial sobre les bases reguladores per a la concessió de subvencions de l'àrea de serveis socials, reinterpreta la doctrina constitucional sobre la territorialització de les subvencions. Els nous criteris modifiquen les regles de territorialització amb una finalitat clarament centralitzadora. Els quatre supòsits de l'actuació subvencional desenvolupats a la STC 13/92 es reconduïxen cap a dos grans blocs:

A partir de los criterios contenidos en la STC 13/1992 consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso— mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos. (FJ 7)

La STC 178/11 incorpora en l'àmbit de la regulació estatal els aspectes centrals del règim subvencional, entre els quals hi ha la regulació sobre l'objecte i la finalitat de les ajudes, la seva modalitat tècnica, els beneficiaris i els requisits essencials d'accés. La importància del canvi jurisprudencial està en l'expansió material dels aspectes que pot regular l'Estat i en l'eliminació del fre que suposava vincular el poder de despesa a l'àmbit funcional de cada competència. A partir d'ara, amb independència del títol competencial invocat, tant si és transversal, com és el cas de l'article 149.1.13 CE, de bases o de legislació, l'Estat pot arribar a esgotar tota la regulació del règim de les subvencions o programes que es financii. De fet, la relectura feta a la STC 178/11 sobre els limitis al poder de despesa ha comportat l'extensió dels criteris de territorialització que, sota la STC 13/92, corresponien a les competències de legislació de l'Estat i execució autonòmica a tots els títols competencials. La STC 78/2011 reconduïx tot el sistema de territorialització de les subvencions cap al supòsit c. de la STC 13/92.

Per la seva banda, a les comunitats autònomes els correspon la gestió de les subvencions. És a dir, la tramitació, resolució i pagament, així com la regulació del procediment corresponent a tots aquests aspectes. En conseqüència, la STC 178/11 va suposar l'eliminació de les capacitats de regulació normativa de les comunitats autònomes sobre el règim de subvencions. Aquesta doctrina iniciada l'any 2011 és consolidada uns anys més tard, després d'un ampli nombre de sentències.¹² El resultat ha estat l'aplicació de nous criteris per a la delimitació de l'actuació normativa de cada entitat territorial pel que fa a la regulació, la gestió i la territorialització de les subvencions i, per tant, una reconfiguració de facto de la doctrina del Tribunal Constitucional en aquesta matèria. Si bé els fonaments jurídics continuen reproduint sistemàticament els criteris de la STC 13/92, per a

12. STC 36/2012, de 15 de març de 2012; STC 72/2012, de 16 d'abril; STC 73/2012, de 16 d'abril; STC 173/2012, de 15 d'octubre; STC 177/2012, de 15 d'octubre; STC 178/2011, de 8 de novembre; STC 227/2012, de 29 de novembre; STC23/2013; STC78/2014, de 24 de juny.

la resolució dels recursos (*ober dicta*) s'apliquen les regles de la STC 178/11. Unes regles molt més favorables a una intervenció intensa de l'Estat que redueix l'àmbit d'actuació de la competència autonòmica.

La doctrina recentralitzadora de la STC 78/2011 sobre la territorialització de les subvencions és el resultat d'una mena de procediment invers d'adequació entre la pràctica estatal i la jurisprudència constitucional. Un cop dictada la STC 13/92, l'Estat central no va fer esforços reals per ajustar-se als criteris fixats pel Tribunal Constitucional. En termes generals la tendència va ser sempre la d'esgotar el màxim possible el règim regulador de les subvencions i ajudes econòmiques atorgades fins a arribar, en alguns casos, a l'execució centralitzada.¹³ Els plans estatals incorporen la regulació de pràcticament tot el règim jurídic que acompanya els programes i subvencions de promoció d'habitatge públic. Així, el pla detalla els programes, les vies de finançament, les característiques d'habitabilitat, els requisits per ser beneficiaris, la duració del règim de protecció, el règim de finançament i promoció i la disponibilitat de l'habitatge, entre d'altres.

En conseqüència, la doctrina de la STC 178/11 on s'integra en l'esfera estatal la regulació dels aspectes centrals del règim subvencional és, en realitat, el reconeixement per part del Tribunal Constitucional de la que era fins al moment la pràctica seguida per l'Estat. És a dir, la postura no va ser la d'intentar adequar la normativa estatal sobre subvencions a la STC 13/92, la qual cosa hauria comportat un minvament rellevant de la capacitat normativa estatal del règim de les subvencions. La solució fou a la inversa, el desenvolupament de nous criteris de territorialització de competències per adequar-se a la pràctica estatal de regulació intensa i declarar la gestió com l'espai propi de les comunitats autònomes.¹⁴

En algunes ocasions, els plans estatals d'habitatge han arribat a regular aspectes vinculats a l'execució o a la gestió de les subvencions. Aquest és el cas de la STC 112/2013, un conflicte positiu de competències interposat per la comunitat autònoma de Madrid contra el Decret 2066/2008 pel qual es regula el pla estatal d'habitatge 2009-2013. En aquesta ocasió es qüestio-

13. Pérez, «La proyección de la potestad subvencional sobre la distribución competencial».

14. De fet, els vots particulars a la STC 226/2012 descriuen que els criteris fixats a la STC 178/2011 són en realitat una revisió tàcita de la STC 13/92. Per al vot particular, els magistrats Adela Asua Batarrita i Luis Ignacio Ortega Álvarez afirmen que la integració en l'esfera competencial de la regulació dels aspectes centrals del règim subvencional com són: l'objecte, modalitat tècnica d'aquestes, beneficiaris i requisits essencials d'accés, «contradice frontalmente el principio consagrado por nuestra jurisprudencia que afirma que el ejercicio de la potestad subvencional de gasto público del Estado no altera la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas».

nava l'obligació dels sol·licitants d'habitatge públic d'estar inscrits en un registre públic que haurien de crear i gestionar les comunitats autònomes. D'acord amb el Tribunal Constitucional, la creació d'aquest registre té la finalitat de dotar les adjudicacions d'habitatge de la màxima transparència i rigor. En concret, s'afirma que «el registro público de demandantes constituye un mecanismo de asignación de beneficiarios de las viviendas protegidas que contribuye a evitar la posibilidad de que por los vendedores de dichas viviendas se exijan precios superiores a los administrativamente fijados».¹⁵ La interpretació del tribunal és que la inscripció en aquest registre públic és un instrument per garantir el compliment dels objectius estatals i assegurar el destí de les quantitats aportades. En definitiva, la previsió d'aquest registre es vincula amb els requisits que han d'assolir els sol·licitants i és doctrina reiterada del tribunal que aquesta regulació forma part dels aspectes centrals de les subvencions.

Ara bé, a banda de la STC 112/2013, el cert és que la postura del Tribunal Constitucional un cop dictada la STC 78/11 és declarar que l'Estat s'ha extralimitat quan en la seva normativa incorpora regulacions relatives a la gestió de les subvencions.¹⁶ No obstant, les declaracions d'inconstitucionalitat tenen a la pràctica molt poca eficàcia.¹⁷ Les sentències que estimen parcialment els recursos interposats per les comunitats autònomes no declaren la nul·litat dels actes o disposicions en què l'Estat s'ha excedit des del punt de vista competencial, perquè les subvencions ja han esgotat els seus efectes i s'estima convenient no perjudicar situacions jurídiques consolidades. En conseqüència, les sentències del Tribunal es limiten a declarar la titularitat de la competència controvertida, però sense cap conseqüència jurídica sobre l'acte que convoca la subvenció. L'espai temporal entre la impugnació de les convocatòries d'ajudes o subvencions i els pronunciaments del Tribunal Constitucional que resolen els respectius conflictes competencials se situa entre 5 i 10 anys. La demora a resoldre els conflictes provoca que

15. El tribunal afegeix que «con la inscripción de los demandantes en los registros públicos se pretende obviar la aplicación de sobrepuestos ilegales a las viviendas incluidas en el subsector protegido. De este modo se garantiza que el subsector protegido de vivienda, además de mantener las características que lo definen normativamente como tal, se consolide en los mercados de vivienda como una opción eficaz y creíble para satisfacer adecuadamente las necesidades de alojamiento de la población, especialmente la de ingresos medios y bajos, actuando a su vez como contrapeso y elemento moderador de las grandes fluctuaciones de precios que pueden aquejar a los mercados de vivienda».

16. Perez, «La proyección de la potestad subvencional sobre la distribución competencial».

17. Martín, «La realitat de l'Estat autonòmic reflectida en les sentències del Tribunal Constitucional 130/2013 i 135/2013».

en el moment en què la sentència afirma que l'Estat es va extralimitar, la subvenció ja ha estat executada i, llavors, la declaració de la nul·litat implicaria retrotreure tots els efectes de la subvenció. Per aquesta raó i per no afectar interessos legítims de terceres persones i evitar que els i les beneficiàries es vegin obligats a reintegrar l'import rebut, les sentències es limiten a la declaració de la titularitat de la gestió de les subvencions a favor de la comunitat autònoma.

3. La cooperació autonòmica en el marc del Pla estatal d'habitatge

Els efectes que té el poder de despesa sobre les polítiques d'habitatge públic i l'afectació a l'autonomia reconeguda a la Constitució i als estatus d'autonomia podria mitigar-se, en part, amb la configuració d'instruments de cooperació entre l'Estat i les comunitats autònomes. Un estat descentralitzat des del punt de vista polític, com és el cas de l'Estat autonòmic, requereix l'activació de mecanismes de cooperació i col·laboració entre les comunitats autònomes i l'Estat. La cooperació activa en l'Estat de les autonomies sota el principi de lleialtat institucional promou la participació de les comunitats en les decisions que pren l'Estat, facilita l'elaboració de polítiques públiques de manera coordinada i millora notablement la seva efectivitat.

Pel que fa a la cooperació autonòmica desenvolupada a partir dels plans d'habitatge, hi ha dos instruments clau: la Conferència Sectorial d'Habitatge, Urbanisme i Sòl i els convenis de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes. La Conferència Sectorial d'Habitatge es va crear l'any 1987 com un òrgan superior de cooperació, de caràcter multinivell i d'àmbit sectorial amb l'objectiu de promoure la coordinació en les àrees d'urbanisme i habitatge (Informe MAP, 2019). El reglament de funcionament de la Conferència es va aprovar el 30 de setembre del 2008 (amb una modificació posterior el 2013) i les funcions assignades van des de l'intercanvi d'informació i el debat dels avantprojectes fins a la posada en marxa de mecanismes de cooperació mitjançant l'acció concertada.

Fins ara, la Conferència ha tingut una activitat regular, amb excepció dels anys de la crisi econòmica, les reunions han sigut anuals. Pel que fa als temes d'habitatge, la Conferència s'ha centrat de manera quasi exclusiva en el Pla estatal d'habitatge, fins al punt que la seva existència en condició la celebració. En aquest sentit, és bastant indicatiu que la continuïtat

de les reunions s'interrompés durant els anys de la crisi econòmica, quan els plans estatals van deixar de finançar actuacions. La Conferència no se celebrava perquè no hi havia fons econòmics de l'Estat per distribuir i, per tant, no hi havia temes per discutir i coordinar.

A la Conferència, el ministre o la ministra presenta el contingut del pla, però no s'acaba constituint com un veritable òrgan de presa de decisions o de disseny de polítiques públiques o normativa conjunta. La transmissió d'informació és necessària per al bon funcionament de l'execució de les competències i, en termes més amplis, indispensable per a l'exercici del poder que ostenta cada entitat territorial. No obstant, la cessió d'informació no pot ser l'única actuació o el punt amb el qual s'esgota l'ordre del dia. L'actuació del màxim òrgan de cooperació política en matèria d'habitatge ha d'anar molt més enllà de la transmissió d'informació, i en la Conferència hauria de centrar-se en la configuració dels aspectes centrals o els grans eixos del pla entre l'Estat i les comunitats, és a dir, en decidir conjuntament aspectes com els objectius, definir les actuacions a protegir o els programes a subvencionar, entre d'altres.

Per la seva banda, la Llei 12/2023 d'habitatge descriu la Conferència Sectorial com el màxim òrgan de cooperació en aquest àmbit en què participen l'Estat, les comunitats autònomes i les ciutats autònomes. I, seguint la pràctica d'actuació, fixa com a obligatòria la seva celebració com a mínim un cop a l'any. Ara bé, més enllà d'això, fins aquest moment la Llei no preveu cap altre mandat per intentar modificar una actuació o activitat seguida que afavoreixi una participació real de les comunitats autònomes. En aquesta línia es pot afirmar que la Llei no introdueix grans canvis, sinó que positivitza allò que ha estat, fins al moment, l'actuació de la Conferència.

El pla d'habitatge pot arribar a la Conferència Sectorial havent passat, o no, prèviament pel Consell de Ministres. En tots dos casos, la ministra o el ministre informa sobre el contingut del pla i, en cas que el pla encara no s'hagi aprovat, les comunitats autònomes traslladen al Govern les seves consideracions o aportacions, però queda a criteri del ministeri determinar quines demandes autonòmiques s'incorporen i quines no. Per una banda, això és el resultat, que el pla es trasllada, però sense que les comunitats puguin intervenir en la seva elaboració o proposta: a la Conferència es porta un pla d'habitatge amb els objectius, actuacions i programes ja definits, de manera que les aportacions són més de matisos que no pas sobre el fons. Per altra banda, tampoc hi ha una coordinació prèvia entre les comunitats per traslladar posicions conjuntes i coordinades a l'Estat, i això debilita

la seva posició. Les comunitats traslladen un ampli nombre de peticions a l'Estat, i aquest té la potestat de seleccionar-ne algunes i ometre'n d'altres. El resultat és que l'activitat de la Conferència es limita a donar a conèixer el pla d'habitatge cada 4 anys i la distribució anual dels recursos econòmics vinculats a aquest.

Si bé la transmissió de la informació del pla ha estat el tema central de la Conferència, molts dels conflictes normatius al voltant de l'habitatge podrien, sota el principi de lleialtat institucional, resoldre's en el marc d'aquest òrgan de cooperació. Així, com ja s'ha esmentat anteriorment, la resposta davant dels desnonaments ha donat lloc a una extensa producció normativa de l'Estat i de les comunitats autònomes. Aquesta diversitat normativa perfectament compatible amb l'Estat autonòmic vulnera les competències autonòmiques quan la jurisprudència del Tribunal Constitucional deriva una mena de *preemption* de la legislació estatal, el qual impedeix o condiciona els efectes de la normativa autonòmica. És veritat que, en matèria de protecció de les persones i les famílies que es veuen abocades a un desnonament, conflueixen competències de l'Estat, com la legislació processal (art. 149.1.6), però també autonòmica, com la competència sobre habitatge (art. 137 EAC) i serveis socials (art. 166 EAC). A més si, com en el cas d'algunes de les normes dictades per les comunitats autònomes, el sector bancari també es fa corresponsable de les solucions davant del desnonament, aleshores també poden entrar en joc competències sobre el sector bancari (art. 149.1.11 CE). En aquest escenari, la Conferència podria haver actuat per concertar unes regles bàsiques d'actuació sobre la suspensió dels desnonaments i, a partir d'aquí, que cada comunitat autònoma ampliés el marc de protecció de la suspensió o inclogués altres mesures com, per exemple, el lloguer social. Ara bé, una actuació d'aquesta naturalesa en el marc de la Conferència requereix inexorablement que totes les entitats territorials, Estat i comunitats autònomes, actuïn sota el principi de lleialtat autonòmica (federal). A més, que l'Estat interioritzi plenament una política normativa d'autocontenció en els casos on hi ha competències autonòmiques en joc.

Els plans d'habitatge incorporen dos òrgans encarregats de fer el seguiment i la coordinació interna pel que fa a la implementació del pla. Per una banda, es preveu una comissió multilateral formada pels directors generals competents en matèria d'habitatge de les comunitats autònomes i pel titular de la Direcció General de l'Estat. Aquesta comissió encarregada del seguiment i l'avaluació del pla no té continuïtat, de manera que no és possible tractar els problemes de coordinació que es presenten en la

gestió i en el desenvolupament del pla, ni tampoc marcar línies o propostes més generals per a millorar la coordinació. A més, aquesta desitjable coordinació es fa més necessària donat que el pla estatal d'habitatge es desplega al mateix temps i sota el mateix espai territorial que els plans autonòmics. Sobre aquest punt, la Llei 12/2023 d'habitatge estableix que la Comissió Multilateral s'ha de reunir com a mínim un cop a l'any per avaluar el compliment dels acords i directius emanats a la Conferència Sectorial (art. 21 a).

La Comissió Bilateral de Seguiment és el segon òrgan introduït al pla estatal. Aquesta comissió es preveu com un espai de coordinació, a nivell bilateral, entre l'Estat i cada comunitat autònoma, i té la finalitat de vetllar pel compliment dels objectius del pla. Si bé tots els plans aprovats a partir del 2013 incorporen la Comissió Bilateral de Seguiment, aquesta no es trasllada als convenis bilaterals anteriors que l'Estat ha signat amb les comunitats. De fet, tan sols al 2009 els convenis d'habitatge van introduir una comissió bilateral de seguiment, que posteriorment no va tenir gaire recorregut.¹⁸ En aquest escenari, més enllà de la comunicació o informació prèvia del pla i l'acord sobre la distribució dels recursos econòmics, l'activitat de la Comissió ha deixat de costat altres actuacions, com la coordinació sobre l'execució del pla, l'avaluació de les polítiques desenvolupades o la proposta de línies conjuntes d'actuació futures. En la mateixa línia que la Comissió Multilateral, la Llei 12/2023 d'habitatge incorpora les comissions bilaterals com els òrgans encarregats de fer el seguiment, adoptar acords o establir criteris de coordinació entre l'Administració estatal i l'autònoma (art. 21 c).

Des de la perspectiva de la col·laboració, el diagnòstic és similar. Els convenis bilaterals entre l'Estat i les comunitats autònomes es limiten a la transferència dels recursos econòmics establerts en el pla d'habitatge. Per altra banda, la reducció del finançament d'habitatge públic per part de l'Estat ha comportat un minvament significatiu de la celebració de convenis. Mentre que la signatura de convenis de col·laboració en matèria d'habitatge va ser un dels sectors més prolífers en la dècada dels 90, a partir del 2004 es van reduir de manera substancial fins a arribar, fins i tot, a suspendre's durant el període 2014-2016.¹⁹

La Llei d'habitatge tampoc suposa un avanç en matèria de col·laboració i cooperació, sinó més aviat la positivització de les pràctiques i actuacions

18. García, «Los convenios de colaboración 2009».

19. García, «Los convenios de colaboración, 2006».

seguides fins al moment. Per una banda, preveu que els plans estatals han de passar obligatòriament per la Conferència Sectorial perquè les comunitats autònomes puguin ser escoltades, i obre la possibilitat que els plans d'habitatge puguin finançar els plans de les comunitats autònomes. Aquesta mesura, que podria facilitar la col·laboració i una orientació conjunta entre les polítiques estatals i autonòmiques, té el risc de condicionar o orientar la política autonòmica sota els criteris del poder de despesa. Per altra banda, la perspectiva territorial que incorpora la llei gira al voltant de la centralitat de l'Estat, amb la previsió que els plans estatals han d'incorporar mesures específiques per atendre les necessitats dels diferents entorns territorials, fent un èmfasi especial a l'envelliment i la despoblació. És a dir, no és el pla estatal el que s'ha d'adaptar al sistema de distribució territorial amb la previsió dels criteris generals i posterior desenvolupament de les comunitats autònomes, sinó que són els plans estatals els que han d'incorporar les diferents realitats o necessitats territorials.

4. El Pla estatal com a instrument de configuració i definició de la política d'habitatge públic

Si bé és cert, com s'ha afirmat des de la doctrina, que a Espanya la política d'habitatge ha estat més condicionada per les polítiques sobre el lloguer i les polítiques tributàries que no pas pels plans d'habitatge,²⁰ aquesta afirmació no treu que en matèria d'habitatge de protecció oficial (HPO) els diferents plans estatals hagin estat els instruments que han dirigit la política d'habitatge públic, tant pel que fa al règim d'accés com al model de promoció.

Pel que fa a l'accés privat a l'habitatge, l'orientació ha estat deixar en mans del mercat privat aspectes que van des de la planificació i provisió d'habitatges fins a qüestions com el cost i les condicions de finançament.²¹ En matèria d'habitatge públic, la política ha estat la configuració d'un model d'intervenció estatal per via dels plans d'habitatge amb accions de foment (subvencions), els quals han afavorit principalment els sectors econòmics que actuen en el mercat de l'habitatge (construcció, immobiliari i financer). En aquesta orientació liberal d'HPO destaquen tres elements

20. Vaquer, «La exangüe competència autonòmica en materia de vivienda».

21. La lliberalització es va produir amb les diferents reformes de la LAU, com el Decret llei 2/85 i la Llei 4/2013, pel que fa a la desregularització del sistema financer.

clau: l'elecció del model de promoció privada per a la construcció d'habitatge públic, l'aposta pel règim de compra per sobre d'altres com el lloguer i la rehabilitació i una HPO amb preus per sota del mercat privat, però perquè només poden assumir les classes mitjanes.

A l'ordenament jurídic es preveuen dues formes de promoció d'habitatges protegits. D'una banda, el model de promoció pública, en el qual l'Estat (central o autonòmic) finança, promociona i gestiona l'habitatge construït i, de l'altra, el model de promoció privada, en el qual el paper de les administracions es limita a la previsió de subsidis o ajudes directes per a la construcció d'habitatge per part d'empreses privades.²² Des del punt de vista del finançament públic, el segon model ofereix la possibilitat de construir habitatges a un cost menor per a les arques de les administracions públiques, ja que l'esforç econòmic es divideix entre el finançament públic i el privat. L'Estat proporciona ajudes directes als promotors i constructors d'habitatge protegit en forma de crèdits bonificats. Els constructors d'habitatge protegit poden finançar una part del projecte (fins a un 80% en alguns casos) a tipus d'interessos reduïts, fins i tot, amb períodes de carència. Per la banda dels compradors d'habitatge, les persones i famílies poden rebre tant subsidis al préstec hipotecari (l'Administració paga una part dels interessos) com ajudes per pagar la quota d'entrada de la hipoteca.²³ Aquesta via més econòmica de construcció d'habitatge públic va decantar la balança cap a la promoció privada,²⁴ de manera que l'Estat (central i comunitats autònomes) proveïa habitatge públic amb un impacte menor per als pressupostos públics.

No obstant això, el model de promoció privada, que en principi es mostra com una via econòmica per a la construcció d'habitatge públic, a la pràctica és un model que modifica les finalitats de l'habitatge social cap als interessos dels constructors i promotors privats.

La promoció privada amb finançament públic fa que la construcció d'habitatge protegit no depengui únicament de l'esforç financer públic, sinó que la planificació de l'habitatge públic queda condicionada a ser atractiva i rendible per als agents immobiliaris privats,²⁵ de manera que, si no hi ha una expectativa de benefici, no hi haurà promotors disposats a construir HPO. Aquesta circumstància ha portat al fet que la política d'ha-

22. Trilla i Bosch, «El parque público y protegido de viviendas en España».

23. Seminari d'Economia Crítica, *Auge i Crisi de l'Habitatge a Espanya*.

24. Tejedor, *Régimen jurídico general de la vivienda protegida*.

25. Seminari d'Economia Crítica, *Auge i Crisi de l'Habitatge a Espanya*.

bitatge protegit tingués com a rerefons l'impuls del creixement econòmic centrat en l'estimulació del sector de la construcció, en la creació d'ocupació, però no en la configuració d'un model que facilités i promogués l'habitatge digne i assequible (i així continua sent). L'actuació de l'Estat es va dirigir a garantir l'estabilitat d'un sector tan clau per a l'economia com ho va ser en el seu moment el sector de la construcció mentre, de manera col·lateral, es construïa habitatge social.²⁶

En relació amb aquest punt, la Llei 12/2023 d'habitatge sembla moure's sobre dos eixos. El primer és la incorporació de les polítiques que afavoreixen l'accés assequible a l'habitatge com a actuacions prioritàries. En aquesta línia la Llei prioritza, per exemple, la rehabilitació i la millora dels habitatges i determina que els parcs d'habitatge s'han d'orientar prioritàriament a atendre les necessitats d'habitatge de les persones, famílies i unitats de convivència en situació de major vulnerabilitat social i econòmica. Ara bé, pel que fa al model de promoció d'habitatge públic, es fixa que els plans han d'estar dirigits a posar l'habitatge a disposició a preus assequibles mitjançant fórmules de col·laboració público-privada. La conseqüència és que la Llei fa intents per dirigir les polítiques a objectius que garanteixin el dret a l'habitatge, però aquest continua lligat a un model de promoció que incorpora com a actors clau els promotors d'habitatge privats i, per tant, es fa difícil un canvi en el model que ha caracteritzat la pujada dels preus (també) de l'habitatge públic.

Les conseqüències del model de promoció privada són clares. D'una banda, l'HPO s'encareix perquè entren en joc també les expectatives de benefici dels promotors, i els projectes de construcció d'habitatge públic competeixen amb l'habitatge lliure. D'altra banda, els promotors i constructors tenen una gran influència sobre les decisions que adopten les administracions públiques amb relació a la planificació i previsió d'HPO. Una mostra d'aquesta influència és el fet que durant l'expansió del sector de la construcció, la pressió dels actors privats sobre les administracions públiques es va centrar en les demandes d'augment del sòl disponible per a construir, perquè els beneficis que s'obtenien amb la promoció d'habitatge lliure eren majors; mentre que, en època de crisi, l'objectiu va ser exigir la construcció d'HPO. El reconeixement del dret a l'habitatge en els termes de l'article 47 CE implica que la planificació i finançament de les administracions per a la construcció d'un parc públic d'habitatge estigui dirigida a donar respostes a la greu situació d'accés a l'habitatge. El fet que

26. Pisarello, «El derecho a la vivienda como derecho social», 75.

es prefereixi la promoció privada per a la construcció d'habitatge social fa que aquest objectiu es transformi en la promoció de la construcció d'HPO per impulsar el sector de la construcció, l'immobiliari o el financer, i la construcció d'habitatge social n'és l'efecte col·lateral.

Que la promoció privada no sigui el millor model des del punt de vista de la promoció del dret a l'habitatge no significa que, inevitablement, tot projecte hagi d'executar-se íntegrament per part de les administracions públiques. Per contra, en la promoció d'habitatge hi poden participar altres actors sempre que els seus interessos no alterin la finalitat de l'article 47 CE i la seva actuació no es tradueixi en un exercici abusiu i especulatiu de la propietat privada i la llibertat d'empresa. En direcció aquest sentit, en l'ordenament jurídic hi ha altres formes de promoció de l'habitatge que involucren els ciutadans i ciutadanes de manera directa. Una via poc explorada a Espanya, però habitual en països com Dinamarca, Noruega o Suècia, és la construcció i promoció d'habitatges per mitjà del cooperativisme.²⁷

La cooperativa d'habitatge es descriu com una associació de persones que s'uneixen per a satisfer de manera conjunta les necessitats d'habitatge dels socis. Els socis conjuntament promouen la construcció, la compra o el lloguer dels seus allotjaments. El cooperativisme està regulat en la Llei 27/1999, de 16 de juliol, de Cooperatives, en la qual s'incorpora la possibilitat que les cooperatives d'habitatge puguin procurar edificacions i instal·lacions complementàries per a l'ús d'habitatges i locals dels socis, conservar i administrar els habitatges, locals, elements, zones o edificacions comunes i crear i subministrar serveis complementaris, així com rehabilitar habitatges, locals, edificacions i instal·lacions complementàries. La legislació autonòmica també preveu la possibilitat de construir i promoure habitatges sota el règim cooperatiu.

La cooperativa com a forma de promoció té com a finalitat directa permetre el gaudi de l'habitatge als socis al marge de l'obtenció de cap tipus de benefici econòmic. Per tant, com que en la construcció dels habitatges no hi ha cap objectiu de lucre, es trenca tota la cadena especulativa que ha deixat el model de promoció privada d'HPO la qual, al mateix temps, ha dirigit la pujada desorbitada dels preus. La promoció dels habitatges la fan els mateixos òrgans de la cooperativa de manera directa i les decisions s'adopten de manera col·lectiva, permetent un control més democràtic sobre els diferents processos i sobre la presa de decisions. En termes

27. Merino, "La cooperativa de viviendas como administradora de bienes comunes", 101-110.

generals, pot afirmar-se que la promoció d'habitatge a través del sistema de cooperatives és un model en el qual les possibilitats d'abús són menors i que, des del punt de vista de l'habitatge com a bé d'ús, es desenvolupa d'una manera més eficient. En tot cas, aquest tipus de promoció ha estat marginal en el sistema espanyol i és significatiu que les administracions públiques hagin prioritzat la promoció privada davant d'altres formes els resultats de les quals són més favorables per al desenvolupament del dret de l'article 47 CE.

Un altre dels trets que defineixen la política d'habitatge de protecció oficial és l'aposta per la propietat. Els plans estatals van configurar la compra com a via prioritària i, a vegades, com a única opció d'accés a l'habitatge protegit. Les formes de suport van ser les subvencions a la compra, els préstecs amb interessos reduïts o les ajudes de pagament únic per a l'entrada, totes elles vinculades a l'adquisició préstecs concertats per a l'adquisició d'habitatge sota el títol de propietari. Aquesta orientació es reforça amb la política fiscal, que també ha estat dirigida al foment de l'habitatge en propietat. De manera primerenca, la Llei 44/1978, de 8 de setembre, de l'impost sobre la renda de les persones físiques, va crear una deducció del 15% de les inversions realitzades en l'adquisició de l'habitatge habitual, deduccions que s'han mantingut al llarg de les diferents reformes fiscals. Les deduccions a la compra van finalitzar l'any 2013, però es mantenen en les compres anteriors a aquest any. Per part seva, les comunitats autònomes no han tingut la força, en termes econòmics, ni la intensió, en termes polítics, per a promoure un model que afavoreixi altres formes de tinença de l'habitatge protegit com, per exemple, el lloguer.²⁸

Segurament és en aquest punt on la Llei 12/2023 introdueix una orientació que difereix d'allò que ha estat fins ara la política d'habitatge públic. Un dels objectius de la Llei és reorientar les polítiques d'habitatge públic per promoure la rehabilitació, regeneració i renovació urbana i rural. En aquesta direcció es fixa com a acció prioritària el manteniment, la rehabilitació i la millora dels habitatges i, per altra banda, la construcció d'habitatge nou i el règim de propietat deixen de tenir la centralitat que han tingut fins ara. Pel que fa a l'habitatge en règim de lloguer, no s'inclou de manera expressa com a acció prioritària en els plans estatals, però sí que entra com a objectiu en el fons d'habitatge assequible (art. 25).

28. Com a excepció, la Llei basca 2/2002 va disposar que el 80% dels recursos en matèria d'habitatge (exceptuant la rehabilitació) hauran de destinar-se a polítiques de lloguer.

La política d'habitatge també ha estat una política d'abast limitat des del punt de vista del nombre d'habitatges construïts, i d'abast selectiu des del punt de vista dels beneficiaris. Encara que no es disposen de dades exactes, els estudis estimen que l'habitatge protegit representa entre l'1% i el 2,5% del total d'habitatges principals. La crisi econòmica va representar un fre per a la provisió d'un habitatge que ja representava percentatges molt baixos, i la recuperació econòmica no ha significat un augment de l'HPO. Per contra, les dades indiquen que el 2018 es van acabar tan sols 5.167 unitats, un 92% menys de les que es van construir en èpoques de creixement econòmic.²⁹ Els beneficiaris d'aquests habitatges protegits han estat les classes mitjanes, perquè els preus de l'habitatge públic no permeten que els col·lectius amb menys recursos hi accedeixin. Com a resultat, l'habitatge protegit ha estat habitatge «protegit» però no necessàriament «social» perquè no se n'han pogut beneficiar els col·lectius més desfavorits.³⁰

Un altre dels punts clau a l'hora d'analitzar el règim d'habitatge social en els plans d'habitatge és la durada del règim de protecció dels habitatges protegits. És a dir, el nombre d'anys en què l'habitatge roman fora del mercat d'habitatge lliure. En termes generals, els plans d'habitatge estatals i l'habitatge públic construït per les comunitats autònomes ha estat molt més flexible, i en alguns casos ha configurat terminis que oscil·len entre els 5 i els 10 anys. La durada del règim de protecció té un efecte directe sobre la falta d'habitatge públic. A Espanya s'ha construït habitatge públic que, en alguns moments, com la dècada de finals dels 80 i principis dels 90, va arribar a representar el 30% del total d'habitatge construït, però la durada (curta) de la qualificació d'habitatge públic ha permès que, al cap d'uns anys, aquest habitatge perdi la seva naturalesa i pugui convertir-se en habitatge lliure. Aquest procés explica per què l'actual parc d'habitatge públic a Espanya se situa entre l'1% i el 2,5% malgrat haver-se construït molt més habitatge.³¹

En els darrers anys, algunes comunitats autònomes han iniciat reformes per garantir que l'habitatge es mantingui com a públic durant més anys. La Llei 13/2015, de 18 de juny, d'habitatge del País Basc estableix en el seu article 29 que «els habitatges de protecció pública i els seus annexos, sigui com fos la seva tipologia o promoció, tindran la qualificació permanent de protecció pública». A Catalunya, el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre,

29. Ministerio de Fomento, *Estadísticas de vivienda libre y protegida*.

30. Pisarello, «El derecho a la vivienda como derecho social».

31. Trilla i Bosh, «El parque público y protegido de viviendas en España».

de mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge modifica l'article 79 de la Llei d'habitatge catalana i estableix que la vigència de la qualificació dels habitatges amb protecció oficial estarà vigent mentre el planejament urbanístic les reservi a l'ús de protecció pública i estiguin integrades en un patrimoni públic de sòl i d'habitatge. També fixa un preu de venda base dels habitatges amb protecció oficial únic per a tot el territori que, en tot cas, podrà variar en funció del municipi, costos i característiques de l'habitatge.

En termes generals, la política d'habitatge protegit o social ha tingut una importància menor i, a vegades, fins i tot allunyada de les finalitats de l'article 47 CE. La previsió de parc públic ha anat disminuint de manera significativa fins a arribar a representar menys del 10% del total. A més, l'habitatge social que es va construir es va fer íntegrament sota la figura de la promoció privada. L'elecció d'aquest model ha portat a construir habitatge social mediat pels interessos dels constructors i promotors. En la planificació de l'habitatge públic, va ser més important la valoració sobre els efectes que aquesta podia tenir en el creixement econòmic i en la creació d'ocupació i l'interès que despertava en el sector de la construcció i els promotors immobiliaris, que no pas el desenvolupament d'un parc d'habitatge assequible per a tota la població.

La prioritat de l'habitatge en propietat sobre altres formes menys costoses com el lloguer o la reforma ha condicionat que l'habitatge públic no funcioni com una via efectiva per a desenvolupar l'article 47 CE. A la pràctica, ha estat una manera d'accedir a l'habitatge que ha beneficiat principalment les classes mitjanes i ha deixat de costat les classes populars. En aquest escenari, per a la gran majoria de la població l'única alternativa ha estat l'accés a l'habitatge a través del mercat lliure, ja sigui de compra o de lloguer, en el marc de forts processos especulatius. Paral·lelament, per als col·lectius més precaris i amb major situació de vulnerabilitat, que no van poder accedir als HPO ni al mercat lliure, l'única possibilitat són les ajudes d'allotjament alternatiu a través dels serveis socials.

L'habitatge protegit no és únicament un instrument dins de les polítiques públiques per afavorir l'accés a l'habitatge, sinó també una eina d'intervenció pública que té la capacitat suficient per intervenir en les dinàmiques del mercat lliure d'habitatge, de manera que una política d'habitatge públic àmplia, estructurada i planificada modula també el mercat lliure.³² No obstant això, a Espanya la política d'HPO no ha tingut aquesta

32. Tejedor, *Régimen jurídico general de a vivienda protegida*.

virtut, no és una política que promogui de manera àmplia l'habitatge públic. Per contra, les limitacions descrites de l'habitatge social han acabat fomentant l'habitatge lliure de promoció privada.

Conclusions

La política d'habitatge públic de les comunitats autònomes ha estat clarament orientada i condicionada pels plans estatals. Això ve determinat, en part, perquè els plans defineixen els programes que se subvencionen (ajudes a la compra d'habitatge, crèdits o préstecs als promotors privats d'HPO, sistema de preus, entre d'altres), però també perquè esgoten tot el règim que acompanya els programes i subvencions. Els plans regulen de manera molt detallada les vies de finançament, les característiques d'habitabilitat, els requisits per ser-ne beneficiaris, la duració del règim de protecció, el règim de finançament i promoció i la disponibilitat de l'habitatge, entre d'altres. Les comunitats autònomes es limiten a tramitar i resoldre els procediments de concessió i pagament de les ajudes, però no poden introduir cap tipus de regulació per incorporar una orientació pròpia i autonòmica. El resultat és que els plans estatals dissenyen al detall el model de promoció d'habitatge públic amb regulacions que han arribat, en algunes ocasions, a l'àmbit de la gestió.

La funció de contenció davant del poder de despesa de l'Estat, que hauria d'assolir-se per via de la territorialització de les subvencions, no ha estat suficient. La transferència dels recursos per a la gestió de programes i accions previstos en el pla estatal no ha estat un criteri suficient per compensar l'afectació a una competència autonòmica de naturalesa exclusiva com és l'habitatge. El fet que les comunitats autònomes no tinguin capacitat normativa sobre els objectius, l'afectació o el destí dels programes que es financen per via del pla d'habitatge i es limiten a la gestió del recurs provoca que, pel que fa a les polítiques d'habitatge públic, el poder de despesa de l'Estat acabi actuant a la pràctica com a títol competencial.

Per altra banda, els instruments de cooperació i col·laboració tampoc s'han configurat com la via per mitigar l'afectació competencial i coordinar conjuntament les polítiques d'habitatge. La funció de la Conferència Sectorial d'Habitatge ha estat comunicar i transmetre el contingut del pla estatal i distribuir els recursos econòmics, però més enllà d'això no hi ha hagut accions dirigides a l'elaboració o discussió conjunta del contingut del pla, amb possibilitats reals d'intervenció per part de les comunitats

autònomes. Per la seva banda, els convenis, tots ells bilaterals, es limiten a la transferència de les partides econòmiques vinculades al pla.

La intervenció de l'Estat per via dels plans d'habitatge ha estat caracteritzada per definir-se com un instrument de la política pública vinculat a l'acció del Govern. La pràctica és que els plans incorporen o desenvolupen un model d'habitatge públic que connecta amb la política econòmica i social impulsada des del Govern central. Aquesta política ha estat majoritàriament dirigida a l'impuls del creixement econòmic per via del foment de sectors econòmics com la construcció i el sector immobiliari. No obstant, aquesta concepció canvia amb la promulgació de la Llei 12/2023, d'habitatge, en què els plans es defineixen com els principals instruments d'actuació de l'Estat en política d'habitatge i els quals han d'integrar com a accions prioritàries les orientacions definides en la mateixa llei. En aquesta línia, una de les principals funcions de la llei ha estat treure la política d'habitatge públic d'un espai més discrecional del Govern estatal i situar-la en un àmbit amb mandat d'actuacions prioritàries.

La connexió entre habitatge i l'article 149.1.13 CE ha contribuït a aprofundir en la planificació de la política d'habitatge públic des de la seva vessant econòmica i, per tant, molt condicionada per l'impacte que les mesures introduïdes tenen sobre els interessos de sectors com la construcció, els promotors i el mercat immobiliari. La competència prevista als estatuts d'autonomia és l'habitatge des de la seva perspectiva de dret social, però les polítiques d'habitatge públic que ha implementat l'Estat per via dels plans han estat orientades a fomentar l'habitatge com a activitat econòmica. El resultat és l'afectació competencial, però també la desnaturalització de l'habitatge com a dret i la preponderància de l'habitatge com a activitat econòmica.

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional no ha ajudat a revertir la transferència que ha viscut de facto l'habitatge al viatjar de l'article 47 CE a l'article 38 CE. Tot al contrari, la seva jurisprudència ha interpretat l'habitatge com un sector econòmic i no pas com un dret, que és justament on recau l'abast material de la competència autonòmica. En un primer moment, la connexió fou entre els sectors productius de l'economia, molt lligats a la construcció i promoció d'habitatges (STC 152/88), i un cop la crisi econòmica va reconfigurar la influència que tenen els diferents actors econòmics que intervenen en el mercat de l'habitatge, aleshores la connexió o vinculació es va centrar en l'habitatge i el sistema financer (STC 93/2015). I és justament l'afectació dels interessos del sistema financer i la política estatal de reconfiguració del mercat bancari per via de l'article 149.1.13 CE el que ha justificat les declaracions d'inconstitucionalitat de

les iniciatives autonòmiques de protecció de l'habitatge davant dels processos de desnonaments de col·lectius en situació de vulnerabilitat o de precarietat habitacional.

En aquest sentit, la defensa d'un espai propi en matèria d'habitatge per part de les comunitats autònomes no es pot desvincular de la interpretació que es fa de l'habitatge com a dret i com a activitat econòmica. La intensificació de la vessant econòmica de l'habitatge suposa directament una ampliació de les possibilitats d'incidència de l'article 149.1.13 CE sobre la competència autonòmica. La defensa de l'espai material de la competència autonòmica passa necessàriament per la desmercantilització de l'habitatge i la intensificació de la vessant del dret social recollida en tots els estatus d'autonomia. És a dir, si la planificació de les polítiques d'habitatge continua sota la lògica de l'impacte positiu o negatiu que pugui tenir sobre sectors econòmics com la construcció, el sector immobiliari, bancari o financer, aleshores la competència que acaba predominat és aquella vinculada a les bases de l'activitat econòmica. En aquest sentit, la defensa de la competència autonòmica passa necessàriament per defensar també l'habitatge com a dret social exigible.

Bibliografía

- Aja, E. *El Estado autonómico Federalismo y hechos diferenciales*. Barcelona. Alianza Editorial, 2007.
- Aymerich, C. «Subvenciones y Estado Autonómico. Crítica de la última jurisprudencia constitucional». *Revista Vasca de Administración Pública* (2013): 97. Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Benítez, N. i J. S. Gómez. «Evolución reciente del gasto público de las comunidades autónomas. Especial consideración a su distribución funcional». XXIV Encuentro de Economía Aplicada, 2017.
- García, M. J. «Los convenios de colaboración». Dins *Informe Comunidades Autónomas 2009*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2010.
- . «Los convenios de colaboración». Dins *Informe Comunidades Autónomas 2006*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2006 i 2007.
- . «Los convenios de colaboración». Dins *Informe Comunidades Autónomas 2005*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2006.
- Martín i Alonso, G. «La realitat de l'Estat autonòmic reflectida en les sentències del Tribunal Constitucional 130/2013 i 135/2013, relatives a la Llei general de subvencions». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (2014): 20.
- Merino, S. «La cooperativa de viviendas como administradora de bienes comunes». *Revista Vasca de Economía Social* (2013).

- Ministerio de Fomento. *Estadísticas de vivienda libre y protegida*, 2018.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Informe sobre la actividad de las conferencias sectoriales 2015*.
- Perez, A. *La proyección de la potestad subvencional sobre la distribución competencial*. «Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics», 75. Barcelona: IEA, 2012.
- Pisarello, G. *Vivienda para todos un derecho en (de)construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Icaria. Barcelona, 2003.
- . «El derecho a la vivienda como derecho social: implicaciones constitucionales». *Revista Catalana de Dret Públic* (2009): 38.
- Ponce, J. «¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda?». Blog TransJus, 2015.
- Roig, E. «Los órganos mixtos de colaboración». Dins *Informe Comunidades autónomas 2016*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2017.
- Seminari d'Economia Crítica. *Auge i Crisi de l'Habitatge a Espanya*. TAIFA, «Informes de economía», 5, novembre 2008.
- Tejedor, J. *Régimen jurídico general de la vivienda protegida*. Dins F. López Ramón, coord. *Construyendo el derecho a la vivienda*. 2010.
- Tornos, J. «Derechos sociales, comunidades autónomas y crisis económica. Las políticas autonómicas en materia de vivienda». *Revista Valenciana d'Estudis autonòmics* (2017): 62.
- Trilla C. i J. Bosch. «El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo». Documento de trabajo 197/2018. Fundación Alternativas, 2018.
- Vaquer, M. «Retos y oportunidades para una política causal de vivienda tras la crisis económica». Dins *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*. Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016.
- . «La exangüe competencia autonómica en materia de vivienda». Dins *Informe Comunidades Autónomas 2021*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2022.

III

El bastiment normatiu del dret a l'habitatge a Catalunya a l'empара del compliment de la funció social de la propietat

Judith Gifreu Font

1. La configuració d'una política pública en matèria d'habitatge

1.1. Els primers passos: l'Estat centralista

L'accés a l'habitatge constitueix avui dia una preocupació social de primer ordre i, malgrat tot, de difícil resolució a curt i mitjà termini. Tanmateix, no és un problema nou. La Llei de cases barates de 12 de juny de 1911¹ marca el tret de sortida de les polítiques d'habitatge a Espanya, les

Aquest treball s'ha realitzat com a membre del Grup d'Investigació de la Universitat Rovira i Virgili «Territori, Ciutadania i Sostenibilitat», reconegut com a grup d'investigació consolidat i que compta amb el suport del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

1. La llei procurava fomentar la iniciativa privada en la construcció d'habitatges, en règim de propietat o lloguer, per a la classe treballadora (*obreros y empleados de cortos haberes*), els quals es finançaven amb ajuts oficials o préstecs a baix interès. En són exemples les cases barates construïdes a Tarragona per la Cooperativa La Colectiva i els barris del Bon Pastor i Can Peguera, a Barcelona. Aquesta Llei es complementa amb les lleis de 29 de desembre de 1914 i de 4 de gener de 1917 i diverses normes reglamentàries. El 10 de desembre de 1921 es va aprovar una nova Llei —modificada pels reials decrets de 8 de juliol de 1922 i de 30 d'octubre de 1925— que fomentava la construcció de cases barates mitjançant préstecs de l'Estat, subvencions directes i exempcions tributàries, entre d'altres mesures. Posteriorment, el Reial decret llei de 29 de juliol de 1925 va introduir un nou règim protector (*casas económicas*) destinat a les classes mitjanes. Amb la República, la necessitat de combatre la baixa

quals, acabat el recés forçós de la Guerra Civil, reprenen el seu fil conductor durant la dictadura franquista, molt especialment durant els anys del *desarrollismo*. El conflicte bèl·lic deixa una empremta indeleble en el paisatge urbà en forma d'edificis enderrocats, infrahabitatge i agreujament de les condicions d'habitabilitat i salubritat, que les polítiques de reconstrucció nacional assumeixen amb caràcter de mínims. Mitjançant la Llei de 19 d'abril de 1939, es crea l'*Instituto Nacional de la Vivienda* —que desplegarà la seva activitat a través de les organitzacions del *Movimiento*, particularment, l'*Obra Sindical del Hogar*—, com a precedent del futur *Ministerio de la Vivienda* (1957).² El creixement desordenat d'assentaments de barraques provocat per l'arribada massiva, durant els anys 40 i 50 del segle passat, de població rural que cerca en les grans ciutats una oportunitat per dignificar les seves condicions de vida,³ obliga a intensificar esforços en l'activitat constructiva. A meitat dels anys 50, en un context de liberalització incipient de l'economia, es posa en marxa una ambiciosa política d'habitatge suportada en successives legislacions que se centra en la promoció d'habitatge per a les rendes mitjanes i baixes, i es basteix el concepte tan nostrat d'*habitatge de protecció oficial*.⁴ L'acció estatal adopta una accentuada orientació econòmica, vinculada estretament als sectors immobiliari i de la construcció, amb una intensa intervenció de la promoció privada.⁵ L'aprovació de la Llei de règim del sòl i ordenació urbana de 1956, que incorpora mesures com la classificació urbanística del sòl i la

ocupació en el sector de la construcció va portar a l'aprovació de la Llei de mesures per posar remei a l'atur obrer, de 25 de juny de 1935 (Llei Salmón), que va promoure la construcció de 3.000 edificis d'habitatges de lloguer als eixamples urbans per a les classes mitjanes. Per aprofundir en l'evolució de la normativa i les polítiques d'habitatges a Espanya, *vid.* López Ramon, *Construyendo el derecho a la vivienda*.

2. El Ministerio de la Vivienda va assumir les competències d'urbanisme que fins aleshores depenien del Ministerio de la Gobernación. Suprimit l'any 1977, va ser recuperat l'any 2004 pel president Rodríguez Zapatero i novament suprimit l'any 2010.

3. Cap a l'any 1960, unes 100.000 persones vivien en nuclis de barraques a Barcelona (La Mina, Can Valero, Camp de la Bota, Somorrostro, etc.).

4. La legislació dictada en aquests anys és extensa: Llei de 19 d'abril de 1939 de protecció a l'habitatge de renda reduïda, Llei de 25 de novembre de 1944 sobre reducció de contribucions i impostos en la construcció de cases de renda per a la denominada «classe mitjana», Decret llei de 19 de novembre de 1948 i Decret llei de 27 de novembre de 1953 sobre habitatges bonificables, Llei de 15 de juliol de 1954 sobre habitatge de renda limitada, Decret de 22 de novembre de 1957, pel qual es regula la nova modalitat d'habitatges subvencionats, etc.

5. Les lleis de reforma fiscal de 16 de desembre de 1940 i de 31 de desembre de 1946 varen contribuir a la proliferació de societats immobiliàries, les quals van concentrar la seva activitat en la promoció d'habitatge subvencionat (assequible), mentre que l'habitatge social va quedar en mans de l'Obra Sindical del Hogar.

formulació preceptiva de planejament municipal a fi de posar a disposició terrenys aptes per a ser urbanitzats, contribueix a impulsar la construcció d'habitatge a gran escala, concentrat majoritàriament en grans polígons residencials d'alta densitat a les perifèries obreres de les grans ciutats, que experimenten processos accelerats d'urbanització.⁶ Els plans nacionals d'habitatge (1944-1954, 1956-1960 i 1961-1976) fixen les línies d'intervenció estatal i inauguren una etapa expansiva de producció i comercialització d'habitatge per donar resposta a les necessitats derivades del creixement vegetatiu i migratori de la població. S'assisteix a un canvi sociocultural de la societat espanyola en el règim de tinença que, per primera vegada, pot accedir massivament a un habitatge en règim de propietat.⁷ Esdevenir titular dominical es converteix en sinònim d'èxit i d'ascens social i explica per què la cultura de la propietat es troba tan arrelada en la nostra societat.

1.2. El dret a l'habitatge en l'ordre constitucional de distribució de competències

L'article 47 CE es configura com un principi rector de la política social i econòmica que conté un mandat als poders públics perquè defineixin i executin les polítiques necessàries per a fer efectiu el dret a l'habitatge. Aquesta directriu constitucional informa l'actuació dels poders públics en l'exercici de les competències respectives (art. 53 CE). Dins d'aquest marc de repartiment competencial, la matèria d'habitatge constitueix una competència exclusiva de les comunitats autònomes (art. 148.1.3 CE), la qual han assumit com a pròpia en llurs estatuts d'autonomia; en el cas de Catalunya a través de l'article 137.1 EAC.⁸ Tanmateix, aquesta competència

6. Són exemples d'aquests polígons residencials o unitats veïnals d'absorció (UVA), infra-dotats i d'escassa qualitat constructiva, Pomar (Badalona), Buenos Aires (Martorell), Sant Cosme i Sant Damià (El Prat de Llobregat), Camps Blancs (Sant Boi de Llobregat), Roquetes i Trinitat Nova (Barcelona) i Arraona-Merinals i Espronceda (Sabadell).

7. «No queremos una España de proletarios sino de propietarios» era el lema del qui fou ministre de Vivienda, José Luis Arrese (1957-1960). I tothom maldava per ser propietari, vegeu sinó els esforços —esperpèntics— de la parella protagonista de *El pisito* (1959). El 1950 a Espanya hi havia un 20% d'habitatges en propietat, mentre que el 1970 aquesta xifra havia augmentat fins a situar-se en el 70%. Per a un estudi del procés de creació d'una cultura de propietat relacionada amb el mercat de l'habitatge, *vid.* Candela, *Del pisito a la burbuja inmobiliaria*.

8. Aquesta competència inclou en tot cas: a) la planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial; b) l'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de

exclusiva es pot veure limitada per les competències que ostenta l'Estat.⁹ A aquests efectes, el Tribunal Constitucional ha declarat que l'habitatge no constitueix un títol competencial autònom, sinó que pot recaure sota diferents títols competencials estatals o autonòmics en funció de quin sigui l'enfocament i els instruments reguladors emprats en cada cas pel legislador (STC 59/1995, de 7 de març i STC 37/2022, de 10 de març).

D'entre els títols competencials que habiliten l'Estat per regular les diferents dimensions constitucionals de l'habitatge, la competència sobre les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE), la qual li ha permès planificar les polítiques públiques d'habitatge a través de plans i programes estatals, va ser aviat qüestionada per part de les comunitats autònomes, que addueixen l'extralimitació del legislador estatal. La controvèrsia competencial generada al voltant de l'activitat de foment a l'empara de l'article 149.1.13 CE ha estat resolta per la jurisprudència constitucional, que ha reconegut competència a l'Estat per ordenar i protegir el subsector habitatge, d'acord amb el pes significatiu que té en l'economia espanyola, en general, i en el sector de la construcció, en especial (STC 152/1988, de 20 de juliol; STC 59/1995, de 17 de març; STC 61/1997, de 20 de març; i STC 112/2013, de 9 de maig, entre d'altres).¹⁰ El Tribunal Constitucional ha fet una interpretació cada vegada més ex-

Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per a assolir-los, tant amb relació al sector públic com al privat; c) la promoció pública d'habitatges; d) la regulació administrativa del comerç, referit a habitatges i l'establiment de mesures de protecció i disciplinàries en aquest àmbit; e) les normes tècniques, la inspecció i el control sobre la qualitat de la construcció; f) les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges; g) la innovació tecnològica i la sostenibilitat aplicable als habitatges; i h) la normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació.

A la vegada, la Generalitat té competència exclusiva sobre altres matèries que tenen connexió amb l'habitatge com l'urbanisme, que inclou la política de sòl i habitatge, la regulació dels patrimonis públics de sòl i habitatge i el règim d'intervenció administrativa en l'edificació, la urbanització i l'ús del sòl i el subsòl (art. 149.5.d EAC).

9. Són competències que poden afectar l'exercici de la competència exclusiva de les comunitats autònomes la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 CE), la legislació processal (art. 149.1.6 CE), la legislació civil (art. 149.1.8 CE), l'ordenació del crèdit i la banca (art. 149.1.11 CE), les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE) i la hisenda general (art. 149.1.14 CE).

10. «[...] dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también 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. 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

pansiva d'aquest títol competencial de caràcter horitzontal en perjudici de competències autonòmiques exclusives amb incidència econòmica, com l'habitatge, sobre la base que la necessitat de garantir la unitat de mercat justifica una regulació global de la matèria (STC 93/2015 i STC 80/2018, entre d'altres).¹¹ Així, li correspon a l'Estat fixar la definició de les actuacions protegides, la regulació essencial de les fórmules de finançament adoptades, el nivell de protecció i l'aportació de recursos estatals, amb el benentès que les prescripcions contingudes en els plans estatals d'habitatge limiten la seva eficàcia a les actuacions que s'acullin al finançament del pla, sense condicionar la política d'habitatge que despleguin les respectives comunitats autònomes a través dels seus propis programes i amb càrrec als seus recursos. L'Estat pot regular les condicions essencials d'atorgament dels ajuts fins al límit permès per la seva competència general bàsica o de coordinació, però sempre ha de quedar prou marge perquè les comunitats autònomes puguin desenvolupar les bases estatals i afegir requisits i finançament complementari, així com crear figures de protecció autonòmica (STC 59/1995, de 17 de març).¹²

factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo.» (STC 152/1988, de 20 de juliol, FJ 2).

11. Una anàlisi de la distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes en l'àmbit de l'habitatge es pot trobar a Arias, «Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional», Durbán, *La España asimétrica*, Barnés, «La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda», Quintiá, «El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización», i Lora i Baena, «Novedades recogidas en la reciente jurisprudencia constitucional en materia de vivienda».

12. «Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos. Sólo de esta manera es posible conciliar el ejercicio de las competencias del Estado sobre la planificación y coordinación en el sector económico de la vivienda, incluida la utilización instrumental de sus competencias sobre las bases de ordenación del crédito, con las competencias autonómicas en materia de vivienda. Así, si las primeras legitiman una intervención del Estado que condiciona en parte la globalidad de la política de vivienda de cada Comunidad Autónoma, dicha intervención no puede extenderse, so pretexto de un absoluto igualitarismo, a la regulación de elementos de detalle de las condiciones de financiación que la priven de toda operatividad en determinadas zonas del territorio nacional. Antes bien, a las Comunidades Autónomas corresponde integrar en su política general de vivienda las ayudas reguladas por el Estado para el cumplimiento de las finalidades a que responden, con capacidad suficiente para modalizar, en su caso, las reglas generales, al objeto de conseguir una sustancial igualdad de resultados.» (STC 152/1988, de 20 de juliol, FJ 4).

La nova Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, pot constituir un nou focus de conflictivitat en veure's qüestionada la seva legitimitat constitucional principalment pel que fa a l'abast de la regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici del dret constitucional a gaudir d'un habitatge digne i adequat (art. 149.1.1 CE), que, juntament amb el paràgraf 13è. de l'article 149.1 CE, constitueixen els seus títols competencials nuclears (DF setena).¹³ Entre les raons que han portat el legislador estatal a abordar la regulació d'aquestes condicions bàsiques hi ha el retret del Tribunal Constitucional, reiterat en diverses sentències, que la manca d'exercici d'aquesta competència impedeix plantejar un judici de constitucionalitat basat en la infracció de l'article 149.1.1 CE en relació amb l'elevada producció normativa autonòmica en la matèria (STC 109/2003 FJ 17; STC 16/2018, FJ 8),¹⁴ així com el compromís adoptat en el marc del Pla de recuperació, transformació i resiliència d'aprovar una llei d'aquestes característiques,¹⁵ i la necessitat de cobrir l'absència de regulació d'algunes autonomies —en contraposició a l'abundant activitat legislativa d'altres—. La iniciativa normativa es podria haver abordat des de l'òptica de dotar de regulació qüestions tractades en la legislació autonòmica que han estat declarades inconstitucionals per vulneració de les competències estatals, però la Llei estatal va molt més enllà (estatut bàsic del ciutadà, contingut del dret de propietat de l'habitatge, parc públic d'habitatge i habitatge protegit, garanties d'informació i transparència en les operacions de compra i lloguer d'habitatges, mesures de contenció de preus de lloguer, etc.), duplicant aspectes que ja han estat objecte de regulació autonòmica —i, fins i tot, de regulació estatal, com en matèria de consum.

No pertoca a aquest treball examinar el contingut de la Llei 12/2023, que és objecte d'un altre capítol d'aquesta obra, simplement es vol apuntar que la projecció de l'article 149.1.1 CE sobre el dret de propietat de l'habitatge és una novetat i caldrà veure si en el futur el Tribunal Constitucional opta per

13. *Vid.* l'informe —preceptiu, no vinculant— del Consell General de Poder Judicial, de 27 de gener de 2022, que considera que el projecte de Llei pel dret a l'habitatge ultrapassa les competències estatals.

14. El Tribunal Constitucional ha deixat dit que, en la mesura que el legislador estatal no ha dictat cap norma per garantir una certa igualtat en l'exercici del dret a la propietat privada d'habitatges o d'edificis, en l'actualitat, el legislador autonòmic en matèria d'habitatge no es troba constret des d'aquesta perspectiva constitucional (STC 16/2018, de 22 de febrer, FJ 8, en relació amb diversos preceptes de la Llei Foral 24/2013, de 2 de juliol, de mesures urgents per garantir el dret a l'habitatge a Navarra).

15. El component 2 del Pla de recuperació, transformació i resiliència (Pla de rehabilitació d'habitatge i regeneració urbana) preveu l'elaboració d'una llei d'habitatge (reforma 3).

fer-ne una interpretació expansiva, com ha estat el cas de l'article 149.1.13 CE. La jurisprudència constitucional ha assenyalat que l'article 149.1.1 CE és un títol competencial autònom de caràcter finalista, que incideix sobre els drets i deures constitucionals des de la perspectiva de la garantia de la igualtat en les posicions jurídiques fonamentals, però no habilita l'Estat per establir-ne una legislació bàsica ni per buidar el contingut de les competències autonòmiques en la matèria concreta (STC 37/1987, FJ 3; STC 61/1997, FJ 7b; STC 65/2020, FJ 7). Les condicions bàsiques no s'identifiquen amb el contingut essencial dels drets, sinó que fan referència al contingut primari del dret, a les posicions jurídiques fonamentals, sense que la garantia de la igualtat pugui mudar en una igualtat formal absoluta (STC 61/1997, FJ 7a i 8). En relació amb l'habitatge, el Tribunal Constitucional ha deixat dit que

esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito. En otros términos, “la persecución del interés general —en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles— se ha de materializar ‘a través de’, no ‘a pesar de’ los sistemas de reparto de competencias articulados en la C.E.” (Fundamento jurídico 3), de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto “debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales (fundamento jurídico 4)” (STC 152/1988, FJ 2).

I afegeix

[...] ni siquiera habilita, como ya hemos tenido ocasión de afirmar (STC 61/1997, FJ 7), para abordar una regulación completa de esos derechos y deberes; aún menos permite abordar la regulación de simples técnicas o instrumentos urbanísticos de comprobación del cumplimiento de deberes de los propietarios. Conviene a estos efectos recordar que el título del artículo 149.1.1 CE no puede operar como un título horizontal “capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente hacia un derecho o deber constitucional”. (STC 5/2016, FJ 4)¹⁶

16. El Consell de Garanties Estatutàries també avala una interpretació restrictiva del seu contingut. El Dictamen núm. 9/2013, de 8 d'agost, en relació amb la Llei estatal 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbanes, assenyalava: «Com vàrem dir en

2. El marc legal aplicable a Catalunya en matèria d'habitatge

2.1. Dret a l'habitatge i funció social de la propietat

El dret a l'habitatge s'ha configurat a partir del seu reconeixement en l'esfera internacional i domèstica (art. 25 de la Declaració Universal dels Drets Humans de 1948, art. 11 del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals de 1966,¹⁷ art. 31 de la Carta Social Europea de 1996,¹⁸

el DCGE 8/2011 (FJ 2), la citada STC 61/1997: “[E]xpressa de forma més explícita que ‘les condicions bàsiques’ es refereixen al ‘contingut primari del dret’, la qual cosa comporta la determinació de ‘las facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas’ o ‘ciertas premisas o presupuestos previos’. En tot cas, aquestes “condicions prèvies” han de ser aquelles que siguin imprescindibles per garantir una igualtat que ‘no puede consistir en una igualdad formal absoluta’. I encara afegeix que escau incloure dins les esmentades ‘condicions bàsiques’ aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas [les condicions bàsiques], tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho [...], los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho [...], los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho [...]” (FJ 8).»

17. *Vid.* el Protocol Facultatiu del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals de 2013. La supervisió del compliment del Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (PIDESC), ratificat per Espanya, ha donat lloc a l'emissió d'un conjunt nodrit de resolucions sobre el dret a l'habitatge per part del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals: Observació general núm. 4 del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals (1991): El dret a un habitatge adequat (paràgraf 1 de l'article 11 del Pacte); Observació general núm. 7 del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals (1997): Els desallotjaments forçosos (paràgraf 1 de l'article 11 del Pacte) i Observació General núm. 5 del Comitè dels Drets dels Infants (2003): Mesures generals d'aplicació de la Convenció sobre els Drets de l'Infant (articles 4, 42 i 44). Les resolucions del Comitè s'han centrat especialment en qüestions de desnonaments per ocupacions sense títols o per impagament de les rendes de lloguer. Així, per exemple, en aquest darrer supòsit, el Comitè ha dictaminat que Espanya ha d'adoptar les mesures necessàries per a assegurar que les persones desallotjades tinguin una alternativa habitacional, especialment en aquells casos que involucren famílies, persones grans, nens o altres persones en situació de vulnerabilitat (*vid.* per tots, Mohamed Ben Djazia y Naouel Bellili c. España, CESCR, Comunicació núm. 5/2015, UN Doc. E/C.12/61/D/5/2015, de 20 de juny de 2017). Tanmateix, el Tribunal Constitucional ha declarat que les resolucions del Comitè no tenen caràcter vinculant per al dret intern (STC 70/2002, de 3 d'abril; i 23/2020, de 13 de febrer). *Vid.* Benito, «Los pronunciamientos del Comité DESC sobre Derecho a la Vivienda relativos a España» en relació amb els pronunciaments del Comitè DESC sobre el dret a l'habitatge relatiu a Espanya.

Vid., així mateix, els informes de la Relatoria Especial pel Dret a un Habitatge Adequat de Nacions Unides, entre d'altres, sobre directrius per a l'aplicació del dret a un habitatge adequat (UN Doc. A/HRC/43/43) i sobre discriminació en el context de l'habitatge (UN Doc. A/76/408).

18. Espanya va ratificar la Carta Social Europea (versió revisada) l'11 de juny de 2021 i el Protocol Addicional de 1995, el 2 de novembre de 2022.

art. 34.3 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea de 2000,¹⁹ art. 47 CE i art. 26 i 47 EAC).²⁰ Més recentment, malgrat que l'Agenda 2030 pel Desenvolupament Sostenible (NU, 2015) no té caràcter de norma jurídica vinculant, alguns dels seus objectius —particularment l'ODS 11, que pretén aconseguir ciutats i assentaments urbans inclusius, segurs, resilients i sostenibles— també es fan ressò de la necessitat de proveir d'habitatge la població, en especial la més vulnerable. En el mateix sentit, la Nova Agenda Urbana de Nacions Unides-Hàbitat III (Quito, 2016) adopta el compromís de «promoure polítiques en matèria d'habitatge a nivell nacional, subnacional i local que recolzin la realització progressiva del dret a un habitatge adequat per a tots com a element integrant del dret a un nivell de vida adequat, que lluitin contra totes les formes de discriminació i violència i impedeixin els desallotjaments forçosos arbitraris, i que se centrin en les necessitats de les persones sense llar, les persones en situacions vulnerables, els grups de baixos ingressos i les persones amb discapacitat, i propiciïn alhora la participació i col·laboració de les comunitats i els actors pertinents en la planificació i aplicació d'aquestes polítiques, entre altres coses, donant suport a la producció social de l'hàbitat, de conformitat amb la legislació i les normes nacionals.» (compromís 31).²¹

L'impuls d'aquest dret s'ha de residenciar sobretot a la jurisprudència del TEDH i del TJUE, que n'han concretat l'abast i el contingut, relacionant-lo amb l'exercici d'altres drets, com el dret a la vida privada i familiar²² i el dret a la protecció dels consumidors, amb pronunciaments com la

19. *Vid.* les resolucions del Parlament Europeu, d'11 de juny de 2013, sobre habitatge social a la UE, i de 21 de gener de 2021, sobre l'accés a un habitatge digne i assequible per a tothom. Per aprofundir en l'estudi del dret a l'habitatge a Europa, *vid.*, sense ànim d'exhaustivitat, Kenna i Simón-Moreno, «Towards a common standard of protection of the right to housing in Europe through the charter of fundamental rights»; Ponce, *El derecho de la Unión Europea y la Vivienda*, i Ponce i Fernández, «Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar».

20. Els poders públics han d'establir per llei un sistema de mesures que garanteixi el dret a accedir a un habitatge digne a les persones que no disposen de recursos suficients (art. 26 EAC) i han de facilitar-hi l'accés mitjançant la generació de sòl i la promoció d'habitatge públic i d'habitatge protegit, amb una atenció especial pels joves i els col·lectius més necessitats (art. 47 EAC).

21. També cal citar la Carta de Leipzig (renovada) sobre Ciutats Europees Sostenibles de 2020 que situa com a element fonamental de la dimensió inclusiva de les ciutats la millora de l'accés a l'habitatge a un preu assequible. *Vid.* el Dictamen del Comitè Europeu de les Regions, *Renovación de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles* (2020/C 440/20), de 18 de desembre de 2020.

22. *Vid.*, entre d'altres, les STEDH en els assumptes McCann vs. Regne Unit, de 13 de maig de 2008 (Demanda núm. 18984/91); Rousk vs. Suècia, de 25 de juliol de 2013 (Demanda núm.

STJUE de 14 de març de 2013 (cas Aziz) o la STJUE de 26 de gener de 2017 (Banco Primus, S.A., contra Jesús Gutiérrez García), que van declarar la legislació hipotecària espanyola contrària al dret de la Unió Europea. La qüestió, però, és si aquest dret constitucional a un habitatge digne i adequat, que no té la condició de dret fonamental (per totes, STC 233/2007, de 5 de novembre),²³ pot esdevenir un dret subjectiu del qual se'n deriven obligacions jurídiques, com defensa algun sector de la doctrina ius administrativista,²⁴ interpretació que ha estat rebutjada en seu constitucional, així com en el marc del Conveni Europeu de Drets Humans.²⁵ Certament, l'article 4 LDH ha configurat el proveïment d'habitatge social com un servei d'interès general, com també ha reconegut el TJUE i, més recentment, l'article 4.1 de la Llei estatal 12/2023.²⁶ Tanmateix, a diferència de països

27183/04); Scollo vs. Itàlia, de 28 de setembre de 1995 (demanda núm. 19133/91); i Ezeh i Connors vs. Regne Unit, de 9 d'octubre de 2003 (Demandes núm. 39665/98 i 40086/98). Són especialment interessants les STEDH de 9 de desembre de 1994 (López-Ostra v. Espanya) i de 16 de novembre de 2004 (Moreno Gómez v. Espanya), en què el Tribunal avala la protecció indirecta del dret a l'habitatge per la via de la protecció davant una agressió ambiental que pot privar les persones del gaudi del seu domicili i perjudicar la seva vida privada i familiar, i condemna l'Estat espanyol per violació de l'article 8 de la Convenció Europea de Drets Humans (dret al respecte de la vida privada i familiar i del domicili).

23. Cal tenir en compte la STJUE de 10 de setembre de 2014, Monika Kusionová vs. Smart Capital, C-34/13, que declara que, en el dret de la Unió Europea, el dret a l'habitatge és un dret fonamental garantit per l'article 7 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea.

24. En defensa de l'existència d'un dret subjectiu a l'habitatge es poden consultar, per tots, López Ramón, *Construyendo el derecho a la vivienda*, i «El derecho subjetivo a la vivienda»; i Ponce Solé, «El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente».

25. La STEDH de 18 de gener de 2001 assenyala que

Es importante recordar que el artículo 8 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 político y no judicial.

26. Aquest precepte legal declara que, en els àmbits de competència estatal o de col·laboració de l'Estat amb les altres administracions, tenen la consideració de serveis d'interès general:

a) El desenvolupament d'actuacions per part de les administracions públiques competents i dels seus ens instrumentals o dependents encaminades a: 1) la creació, ampliació, conservació i millora del parc públic d'habitatge, així com la seva gestió per a assegurar la seva utilització efectiva en condicions assequibles i 2) promoure la millora de les condicions d'habitabilitat, d'accessibilitat o d'eficiència energètica dels edificis d'habitatges, de titularitat pública i privada.

b) Les activitats, públiques o privades, adreçades a la construcció o rehabilitació d'habitatges sotmesos a algun règim de protecció pública que fixi un preu màxim de venda i lloguer, amb destinació a les persones o llars que reuneixin els requisits preestablerts sobre la base de criteris objectius que defineixin la seva situació econòmica i social.

com França, amb la Llei DALO (*droit au logement opposable*) de 2007,²⁷ o de la legislació aprovada per altres comunitats autònomes (Llei basca 3/2015, de 18 de juny, d'habitatge; Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana; i Llei Foral 28/2018, de 26 de desembre, sobre el dret subjectiu a l'habitatge de Navarra), a Catalunya no existeix un reconeixement normatiu explícit del dret a l'habitatge com un dret subjectiu de prestació perfecta, que vinculi els poders públics i que pugui ser al·legable davant els òrgans jurisdiccionals. Per assolir aquesta categoria seria necessari delimitar clarament els subjectes beneficiaris o titulars del dret —amb la fixació dels requisits que s'han de complir: no ser titular d'un habitatge, inscripció en el Registre de sol·licitants d'habitatge protegit, ingressos anuals màxims, etc.— i concretar com es fa efectiu el dret, és a dir, quin és l'objecte de la reclamació —que en aquest cas és l'ocupació legal i estable d'un habitatge o, subsidiàriament, la prestació econòmica substitutiva. En aquest sentit, és important analitzar els drets econòmics i socials des de la perspectiva de les obligacions de mitjans (desplegar actuacions, protegir i fer efectiu el dret) i de resultats (obligacions concretes i específiques com fa, per exemple, la regulació britànica) per veure en quina mesura es pot exigir davant les administracions públiques la provisió d'allotjament.²⁸

Que el dret a l'habitatge resulta inaccessible per a determinats sectors de la població és una realitat. Són diverses les raons que poden explicar

27. La Llei DALO regula un procediment àgil i ràpid en virtut del qual es reconeix un dret exigible d'accés a un habitatge social. Un cop reconegut el dret, el seu titular pot interposar un recurs davant la jurisdicció contenciosa administrativa, la qual pot obligar l'Estat a aconseguir un habitatge sota l'amenaça, en cas contrari, d'imposar-li multes coercitives (les quals s'incorporen en un fons per a la construcció d'habitatge). Tanmateix, segons Mialot, l'aplicació d'aquest procediment no seria viable a Catalunya per la manca d'una oferta suficient d'habitatge social (Mialot, «Deu anys de la Llei DALO (dret a l'habitatge exigible) a França i al context europeu», 66).

28. Així mateix, cal tenir en compte que el Tribunal Constitucional va declarar inconstitucionals els preceptes de les lleis basca i valenciana que reconeixen una acció pública per exigir davant els tribunals el compliment de la normativa d'habitatge pel fet d'enviar la competència estatal sobre legislació processal. El Tribunal declara que quan l'article 19.1.h LJCA disposa que qualsevol ciutadà està legitimat per exercir l'acció popular, «en els casos expressament previstos a les lleis», es refereix únicament a les lleis estatals. En canvi, el Tribunal reconeix que el legislador autonòmic és competent per establir que aquest compliment es pugui exigir en seu administrativa mitjançant l'acció pública (STC 80/2018, FJ 5; STC 97/2018, FJ 6). *Vid.* l'article 5 de la Llei estatal 12/2023 que regula l'acció pública en matèria d'habitatge: en línia amb la regulació de l'acció pública ambiental, i a diferència de la urbanística, el seu exercici se circumscriu a les persones jurídiques sense ànim de lucre que defensin interessos generals vinculats a la protecció de l'habitatge i s'estableix que la seva renúncia o desistiment no podrà comportar contrapartides econòmiques.

el desajust entre la necessitat d'allotjament i la disponibilitat d'habitatges assequibles i adequats. Des d'un primer moment, les polítiques públiques desplegades a Catalunya han focalitzat esforços en la promoció d'habitatge protegit en règim de propietat (bonificacions i incentius fiscals a la promoció i la compra), alhora que es fixava un període de vinculació temporal d'aquests habitatges a un règim jurídic de protecció, amb la qual cosa no és d'estranyar que l'evolució del parc residencial protegit hagi experimentat una tendència clarament regressiva. La dotació pressupostària que Catalunya destina a les polítiques d'habitatge, a través de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, tot i haver tingut un impuls sense precedents en els darrers anys mitjançant l'increment de les aportacions per a ajuts i subvencions i per ampliar l'actual parc públic amb la construcció i amb els procediments de tempteig i retracte, continua essent clarament insuficient.²⁹ A això cal sumar el fet que Catalunya només rep el 14% dels fons vinculats als plans estatals d'habitatge —que compten amb un pressupost exigü—,³⁰ quan és una de les autonomies més afectades per aquesta problemàtica.

La situació econòmica tampoc no hi ha ajudat. La recessió econòmica iniciada el 2007 va incidir de ple en el sector de l'habitatge —la producció va frenar en sec per la manca de crèdit i la fallida d'un gran nombre de promotors— i milers de famílies van perdre el seu habitatge habitual perquè no podien fer front a les hipoteques o a les rendes de lloguer. Les entitats bancàries es van convertir en grans tenidors d'habitatge, si bé en els darrers anys s'han anat desfent de la seva cartera d'actius immobiliaris en benefici de grans fons d'inversió estrangers que busquen obtenir la màxima rendibilitat d'un producte de primera necessitat convertit ara en un bé d'inversió. Amb la mateixa finalitat, l'oferta d'habitatges d'ús turístic ha crescut de forma descontrolada, amb efectes adversos sobre un mercat privat de lloguer ja de per si deficitari. Si bé a partir del 2014 l'emergència habitacional dels primers moments de la crisi s'amorteix gràcies a una incipient recuperació de l'economia, la bonança econòmica ve acompanyada d'un increment dels preus de l'habitatge, que involucra especialment els habitatges de lloguer, objecte d'una forta demanda per la impossibilitat d'obtenir finançament per a la compra. Aquesta nova

29. D'acord amb la Llei 1/2021, del 29 de desembre, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2022, Catalunya va destinar aquest any més de 64,5 milions d'euros a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya. Tanmateix, en la Llei 2/2023, del 16 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2023, la partida s'ha reduït fins vora els 47,5 milions d'euros.

30. Espanya és un dels països que destina menys recursos pressupostaris a les polítiques d'habitatge, al voltant d'un 0,1% del PIB.

onada, que afecta les persones amb rendes baixes, però, com a novetat, també s'estén a les classes mitjanes, es voldrà reconduir, ja no amb instruments bolcats en l'emergència —que continuen essent necessaris—, sinó amb una contenció de rendes de lloguer en les zones urbanes tensionades. Les dificultats econòmiques derivades de la COVID-19 i de la pujada dels preus de l'energia arran de la guerra a Ucraïna sumen noves causes a la problemàtica de l'habitatge.³¹

Tot i anar-se incrementant progressivament, el parc d'habitatges de lloguer gestionat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya és manifestament insuficient.³² La possibilitat de consolidar un parc residencial d'aquestes característiques ha vingut llastrada durant dècades per unes polítiques decididament enfocades a fomentar la construcció d'habitatge protegit en règim de compravenda, en el marc dels plans d'habitatge estatals, i l'adquisició d'habitatge en el mercat lliure —mitjançant desgravacions fiscals generalitzades a la compra—, una regulació d'arrendaments urbans força desafortunada i una cultura social de la propietat molt arrelada al nostre país. No obstant això, en els darrers anys es detecta una correcció de tendència en l'acció de la Generalitat de Catalunya, que pivota essencialment sobre dos eixos: d'una banda, la regulació d'instruments orientats a la captació de patrimoni residencial privat desocupat per destinar-lo temporalment al lloguer i, de l'altra, l'ampliació sostinguda d'un parc d'habitatge de lloguer assequible, ja sigui a través de la compra directa d'habitatge, per destinar-lo prioritàriament a polítiques socials, o bé mitjançant el foment de la promoció publicoprivada —reforçat actualment pels fons Next Generation UE. En qualsevol cas, si es pretén que les rendes de lloguer tinguin una relació raonable amb la capacitat econòmica de les famílies, és imperatiu que les administracions públiques catalanes maximitzin esforços

31. Un estudi sobre les polítiques públiques d'habitatge a Catalunya, en el marc de la crisi immobiliària i habitacional, es pot trobar a Gutierrez i Delclòs «Geografía de la crisis inmobiliaria en Cataluña»; Observatori DESC, *L'evolució dels desnonaments 2008-2019*; Transjus i Observatori DESC, *La llei del Dret a l'Habitatge de Catalunya*; Sala, *El règim jurídic de les mesures per a garantir el dret a l'habitatge en un context de crisi*; Sindic de Greuges, *Informe sobre l'accés a l'habitatge social, La protecció dels afectats per l'índex de referència de préstecs hipotecaris, El dret a l'habitatge, Retard de l'Administració en situacions d'emergència residencial a Catalunya, i L'habitatge compartit a Barcelona i la seva adequació als estàndards internacionals*, i Trilla i Vilanova «Polítiques públiques i d'habitatge a Catalunya». Sobre la situació de l'habitatge en el context de la COVID-19, *vid.* Gifreu, «La vivienda en tiempos del COVID-19».

32. A inicis del 2022, l'Agència de l'Habitatge de Catalunya gestionava 21.177 habitatges, dels quals 3.820 són de titularitat privada (cedits temporalment per entitats financeres i particulars).

en l'àmbit pressupostari a fi de consolidar un parc públic de lloguer que permeti fer efectiu el dret a l'habitatge per a tothom.

En el context actual, la Llei estatal 12/2023, pel dret a l'habitatge, té com a prioritat el reforçament de la política d'habitatge, especialment en les àrees declarades zones de mercat residencial tensionat, on caldrà mobilitzar tot el sòl disponible per destinar-lo a usos residencials, amb l'objectiu d'aconseguir que els municipis afectats disposin d'un 20% d'habitatge destinat a polítiques socials. Es reforcen igualment els mecanismes de coordinació i les mesures de protecció davant les situacions de vulnerabilitat. La llei posa èmfasi en la necessitat d'incrementar el parc públic d'habitatge (creació d'un inventari, destinació d'un mínim del 50% de l'habitatge protegit al règim de lloguer, prohibició de desqualificació de l'habitatge protegit en determinades circumstàncies o, en tot cas, garantia d'un període mínim de qualificació de 30 anys, etc.), però també en la necessitat de disposar d'un fons d'habitatge assequible de titularitat privada, per això potencia els mecanismes de col·laboració publicoprivada i modifica la normativa estatal de sòl per incrementar el percentatge de reserva de sòl destinat a habitatge protegit, que passa del 30 al 40% en sòl rural i del 10 al 20% en sòl urbanitzat sotmès a actuacions de reforma o renovació de la urbanització. Tanmateix, segurament les previsions que han tingut més ressò han estat les mesures —acotades en el temps— d'intervenció en el mercat de l'habitatge per amortir la situació de tensió en els preus de lloguer, mitjançant la modificació de la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans.

2.2. L'evolució de la normativa sobre habitatge: la legislació de tercera generació

La producció legislativa en matèria d'habitatge a Catalunya és considerable³³ i incorpora iniciatives ambicioses i pioneres des del punt de vista

33. Es pot citar la normativa següent: Llei 24/1991, del 29 de novembre, de l'habitatge; Decret 257/2006, del 6 de juny, pel qual s'estableixen les condicions per a la venda d'habitatges qualificats de protecció oficial de promoció pública; Llei 18/2007, del 28 de desembre, del dret a l'habitatge; Decret 80/2009, del 19 de maig, pel qual s'estableix el règim jurídic dels habitatges destinats a fer efectiu el dret de reallotjament, i es modifica el Reglament de la Llei d'urbanisme pel que fa al dret de reallotjament; Decret 106/2009, del 19 de maig, pel qual es regulen el Registre de Sol·licitants d'Habitatges amb Protecció Oficial de Catalunya i els procediments d'adjudicació dels habitatges amb protecció oficial; Llei 13/2009, del 22 de juliol, de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya; Decret 12/2010, del 2 de febrer, pel

socioeconòmic, com ara el reconeixement de la funció social de la propietat d'un habitatge, el lloguer social obligatori, l'expropiació temporal de l'ús de l'habitatge, la captació d'habitatge en el mercat privat per destinar-lo al lloguer, la mediació en l'àmbit del consum per atendre situacions de sobreendeutament, la creació de les meses d'emergència, la compra d'habitatge mitjançant els drets de tanteig i retracte, la regulació del mercat privat de lloguer i les noves formes de tinença (copropietat entre l'Administració i els particulars, *cohousing*...), entre moltes altres. Tanmateix, l'extensió d'aquest treball impedeix recollir-les totes; per això, l'apartat següent se centrarà únicament en aquelles iniciatives nuclears que han estat pal·ler de les polítiques d'habitatge a Catalunya en els darrers anys, bona part de les quals han estat objecte de control de constitucionalitat amb resultats diversos.

qual es regulen els requisits per exercir l'activitat d'agent immobiliari i es crea el Registre d'Agents Immobiliaris de Catalunya; Decret 157/2010, del 2 de novembre, de reestructuració de la Secretaria d'Habitatge, creació de l'Observatori de l'Hàbitat i la Segregació Urbana i aprovació dels Estatuts de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya; Decret 141/2012, del 30 d'octubre, pel qual es regulen les condicions mínimes d'habitabilitat dels habitatges i la cèdula d'habitabilitat; Decret 75/2014, del 27 de maig, del Pla per al dret a l'habitatge; Decret llei 1/2015, del 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària; Llei 14/2015, del 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012; Llei 19/2015, del 29 de juliol, d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya; Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica; Decret 183/2016, del 16 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de l'impost sobre els habitatges buits; Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial; Ordre GAH/142/2017, del 5 de juliol, per la qual s'aprova l'índex de referència de preus de lloguer d'habitatges; Decret 149/2017, del 17 d'octubre, de les entitats de control de qualitat de l'edificació i dels laboratoris d'assaigs per al control de qualitat de l'edificació; Decret llei 17/2019, del 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge; Decret llei 1/2020, del 21 de gener, pel qual es modifica el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge; Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge; Decret llei 37/2020, del 3 de novembre, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge davant els efectes de la pandèmia de la COVID-19; Decret llei 50/2020, del 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer; Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge; Decret llei 5/2022, de 17 de maig, de mesures urgents per contribuir a pal·liar els efectes del conflicte bèl·lic d'Ucraïna a Catalunya i d'actualització de determinades mesures adoptades durant la pandèmia de la COVID-19; i Llei 1/2023, del 15 de febrer, de modificació de la Llei 18/2007, del dret a l'habitatge, i del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals, amb relació a l'adopció de mesures urgents per a afrontar la inactivitat dels propietaris en els casos d'ocupació il·legal d'habitatges amb alteració de la convivència veïnal.

L'any 1991, Catalunya aprova la Llei 24/1991, de 29 de novembre, de l'habitatge. Es tracta de la primera aproximació a la matèria, però no hi ha encara vocació de fer-ne una regulació innovadora, exhaustiva i global atès que la norma es limita a seguir la senda marcada per l'activitat subvencional dels plans d'habitatge estatals i se centra, bàsicament, en l'establiment de mesures per al foment públic de l'habitatge i en aspectes tècnics vinculats a la qualitat i habitabilitat de l'edificació. La regulació de l'activitat de foment de la Generalitat segueix l'estela de les polítiques tradicionals, amb mesures destinades a la promoció pública de sòl urbanitzat residencial i d'habitatges, i l'atorgament de beneficis i ajuts econòmics per a la construcció, l'adquisició i rehabilitació d'habitatges. La mirada del legislador es projecta, així mateix, sobre la qualitat del procés edificador, des de la previsió de l'emplaçament de l'ús residencial en el planejament urbanístic fins a la seva incorporació en el tràfic jurídic, amb mesures de protecció del consumidor i usuari envers els vicis i els defectes de la construcció. El Llibre de l'Edifici esdevé el document bàsic per a la identificació dels edificis i el seguiment de la seva adequació constructiva, funcionalitat i conservació. La intervenció administrativa en la matèria s'articula a través del binomi cèdula d'habitabilitat (control autonòmic) i llicència de primera ocupació (control municipal) que s'ocupen d'acreditar que l'habitatge compleix, respectivament, els requisits legals d'habitabilitat, solidesa i aptitud per a ser destinat a residència humana, i les condicions imposades en la llicència d'obres.

La situació política, econòmica i social del país condiciona necessàriament l'orientació de les polítiques d'habitatge i dels instruments que es dissenyen per a fer-la efectiva, en el marc de les quals les administracions competents (Estat, comunitats autònomes i ens locals) han de coordinar les respectives actuacions. Si bé aquesta primera fornada normativa representada per la Llei de 1991 manté el to de les polítiques tradicionals d'habitatge, quinze anys després la transformació del mercat de l'habitatge a Catalunya és una evidència. La translació progressiva de l'activitat promotora privada cap al mercat lliure (per satisfer una demanda creixent derivada de la bonança econòmica que viu el país, i que s'aprecia sobretot en el sector de la construcció) i la caiguda lliure de la promoció pública fan necessària l'adopció d'un nou enfocament.

Sorgeix així una legislació de segona generació, representada per la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (LDH), que té com a objectiu escometre la regulació de l'habitatge en tota la seva extensió i que marcarà la pauta de la legislació autonòmica posterior. La LDH dona

un cop de timó jurídic per fixar l'atenció sobre la necessitat de fer efectiu el dret a un habitatge digne i adequat de les persones en risc o situació d'exclusió habitacional i erradicar qualsevol discriminació en l'exercici d'aquest dret. I si la competència autonòmica sobre habitatge s'identifica tradicionalment amb el desenvolupament de les polítiques de promoció d'habitatge amb protecció oficial, ara la Llei amplia el seu camp d'acció al règim d'habitatge lliure amb el recurs a la funció social de la propietat com a principi delimitador de la propietat privada, i en fixa els supòsits d'incompliment.³⁴ Amb aquesta finalitat, s'incorpora a la Llei un concepte pioner, el d'habitatge buit o permanentment desocupat, que es defineix com l'habitatge que es manté desocupat, de manera permanent i sense causa justificada, per un termini de més de dos anys. Es considera que són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència, l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució (art. 3, lletra d). La desocupació permanent d'un habitatge constitueix una causa d'incompliment de la funció social del dret de propietat. Es concreten els supòsits d'incompliment i la tipificació de les infraccions i sancions que se'n deriven. Tanmateix, no s'estableixen mesures concretes per potenciar la incorporació al mercat dels habitatges desocupats, més enllà de preveure'n la cessió a les administracions públiques perquè els gestionin en règim de lloguer a canvi de garantir-ne el manteniment i el cobrament dels lloguers (art. 42.4 i 69.4 LDH).

La reivindicació del paper actiu de les administracions públiques en el mercat immobiliari i la consideració del proveïment d'habitatges destinats a polítiques socials com un servei d'interès general —en línia amb el que han declarat posteriorment el Parlament Europeu i el Tribunal de Justícia de la Unió Europea—³⁵ constitueixen una declaració de principis de la LDH. Conscient de la potencialitat del subsector protegit per equilibrar el mercat de l'habitatge, la Llei es proposa assolir una oferta significativa d'habitatges destinats a polítiques socials, i per això recull la creació d'un parc específic d'habitatges assequibles a l'abast de rendes mitjanes i baixes, bé per iniciativa directa o bé en col·laboració amb la iniciativa

34. Diverses comunitats autònomes han incorporat posteriorment el principi de la funció social de la propietat de l'habitatge (Extremadura, Andalusia, el País Basc, la Comunitat Valenciana i les Illes Balears, entre d'altres).

35. *Vid.* la STJUE de 8 de maig de 2013 i la Resolució del Parlament Europeu, d'11 de juny de 2013, sobre l'habitatge social a la Unió Europea (2012/2293(INI)).

privada o amb el tercer sector —i es marca l'objectiu que, en un termini de 20 anys, el 15% dels habitatges principals existents siguin habitatges destinats a polítiques socials—, sens perjudici que, complementàriament, se segueixin impulsant polítiques concertades amb els agents d'iniciativa social o privada que actuen sobre el mercat lliure. Com s'assenyala en el preàmbul, es vol aconseguir «en paral·lel, un mercat lliure d'habitatges i un mercat d'habitatges amb protecció oficial, en el qual la possibilitat de patrimonialització de les plusvàlues resta configurada normativament per a garantir l'existència d'un parc immobiliari permanent a un preu assequible». Altres mesures són l'establiment d'un període mínim de qualificació pública de l'habitatge (30 anys), les formes de transmissió i cessió dels habitatges amb protecció oficial, el preu màxim de transmissió dels habitatges i la prohibició de sobrepreus, i també es regulen per primera vegada les condicions d'adjudicació del parc protegit, amb la creació d'un Registre de sol·licitants d'habitatge amb protecció oficial gestionat per la Generalitat, sens perjudici que els ajuntaments puguin crear-ne de propis.

En un altre ordre de coses, la LDH, a imatge del que succeeix en els àmbits de l'urbanisme i del medi ambient, incorpora una acció pública en defensa dels interessos col·lectius i dels drets individuals associats a l'habitatge. Com en la Llei de 1991, es regulen la protecció dels consumidors i usuaris d'habitatges, la qualitat i els requisits exigits als habitatges, les mesures d'intervenció administrativa en els casos d'utilització anòmla i el foment de la conservació i la rehabilitació dels habitatges. El legislador no s'oblida d'una qüestió tan important com és la coordinació interadministrativa i els instruments de planificació i programació per aplicar les polítiques d'habitatge en coherència amb l'ordenació del territori i l'urbanisme (Pla territorial sectorial d'habitatge, programes supralocals específics d'habitatge i plans locals d'habitatge). I avançant-se al que s'esdevindrà anys després, posa les bases per impedir la transformació il·legal dels habitatges en allotjaments turístics.

El mateix any de l'entrada en vigor de la LDH —i del Decret llei 1/2007, de 16 d'octubre, de mesures urgents en matèria urbanística, regulador de les àrees residencials estratègiques—, l'economia entra en recessió i s'assisteix a un canvi de cicle. L'esclat de la bombolla especulativa que havia alimentat el mercat immobiliari (1997-2007) desencadena conseqüències d'ampli abast —reestructuració del sector bancari amb nacionalització i fusió d'entitats bancàries, devaluació d'actius immobiliaris, increment de les taxes d'atur, sobreendeutament de les llars, desnonaments massius en aplicació de la Llei hipotecària, etc. Catalunya és una de les comunitats

autònomes més afectades per la crisi i, en aquest nou context econòmic i social, bona part de les mesures previstes en la LDH resulten inoperatIVES. Un percentatge elevat del parc residencial privat passa a mans de les entitats financeres i de la SAREB.³⁶ L'impacte de la crisi s'acarnissa amb el sector de la promoció que, en un mercat saturat i en caiguda lliure, no pot comercialitzar els habitatges —en construcció o ja finalitzats—³⁷ i s'acaben adjudicant a les entitats financeres que en tenen la garantia hipotecària. Les dades relatives als habitatges de protecció iniciats en aquest període posen en relleu l'atonía del sector.³⁸ Milers de famílies que no poden fer front al pagament de la hipoteca també perden el seu habitatge habitual, per la via de l'adjudicació judicial o mitjançant mecanismes convencionals com la dació en pagament del deute.³⁹ Les entitats financeres acaben gestionant un patrimoni residencial heterogeni: alguns habitatges estan ocupats pels antics propietaris —que no han estat objecte de llançament,

36. Mitjançant la Llei 8/2012, de 30 d'octubre, sobre sanejament i venda dels actius immobiliaris del sector financer, l'Estat va crear la Societat de gestió d'actius procedents de la reestructuració bancària (SAREB), a qui va traspasar els actius immobiliaris tòxics de les entitats financeres (Llei 9/2012, de 14 de novembre). A meitat del 2022, la majoria del capital social de la SAREB va ser traspasat al FROB, que n'ha esdevingut el principal accionista. L'abril de 2023, el Govern socialista va anunciar que la SAREB mobilitzarà 50.000 habitatges per a lloguer social i assequible procedents de la seva cartera d'immobles, a més de cedir sols urbanitzables. D'aquestes 50.000 unitats, 21.000 s'oferiran, mitjançant acords de venda, a les comunitats autònomes i ajuntaments amb destí a lloguer social i assequible; 14.000 ja estan habitades i es treballarà per identificar les famílies vulnerables i incloure-les en un programa de lloguer social, acompanyament laboral i accés a prestacions i serveis socials, com l'ingrés mínim vital; i, finalment, es faran cessions de sol per a la promoció publicoprivada de 15.000 nous habitatges destinats a lloguer assequible.

37. Molts d'aquests habitatges es troben en municipis amb una demanda residencial forta i acreditada, però els principals obstacles per a la seva comercialització foren el règim de transmissió (compravenda) i els preus, inabastables per moltes famílies.

38. L'any 2008, es van iniciar a Catalunya 10.542 habitatges en règim de protecció oficial, una xifra que va anar davallant fins a arribar a les 678 unitats de l'any 2013. A partir d'aquesta data, el nombre d'habitatges s'incrementa de manera gradual, però amb uns valors que queden molt lluny dels de 2008: 992 (2014), 1.013 (2015), 879 (2016), 1.057 (2017), 1.394 (2018), 1.884 (2019), 1.943 (2020) i 2.615 (2021). Font: Agència de l'Habitatge de Catalunya.

39. L'Estat va dictar diversa normativa per alleugerir la situació d'aquests deutors hipotecaris. Entre d'altres, el Reial decret llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris i la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social. Aquesta darrera va introduir modificacions en la legislació hipotecària i processal i preveia la suspensió durant un termini de 2 anys dels desnonaments de famílies en situació d'especial vulnerabilitat en el marc de processos judicials o extrajudicials d'execució hipotecària pels quals s'adjudiqués al creditor el seu habitatge habitual. Posteriorment, aquest termini de dos anys es va ampliar a 4 anys (Reial decret llei 1/2015, de 27 de febrer) i després a 11 anys (Reial decret llei 6/2020, de 10 de març), de manera que la suspensió dels desnonaments es difereix al mes de maig de 2024.

però que ara ja no disposen de cap títol jurídic habilitant que n'empari l'ocupació—; altres estan ocupats des d'un bon inici de manera irregular; altres han estat llogats per les entitats financeres; altres estaven buits; i altres han estat cedits a les administracions.

Catalunya es va convertir en una de les comunitats autònomes amb major nombre d'execucions hipotecàries i de desnonaments: entre 2008 i 2013, els llançaments van augmentar un 308%⁴⁰ Segons dades publicades pel Consell General del Poder Judicial, els llançaments produïts a Catalunya per execucions hipotecàries i procediments derivats de la Llei 29/1994, del 24 de novembre, d'arrendaments urbans han anat disminuint —de manera dràstica a partir de l'any 2020,⁴¹ decrement que s'explica per les moratòries decretades pel Govern de l'Estat des de la pandèmia.⁴² Aquesta situació d'emergència va fer canviar les prioritats de les polítiques públiques d'habitatge. Els programes socials destinats a garantir el manteniment de la tinença de l'habitatge habitual van passar per davant dels que tenien com a únic objectiu facilitar l'accés a un habitatge.

40. Preàmbul de la Llei 1/2022, de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge.

En relació amb el judici de proporcionalitat en els desnonaments, es poden consultar les STC 188/2013, de 4 de novembre, i STC 113/2021, de 31 de maig, que analitzen la vulneració del dret a la inviolabilitat de domicili i del dret a la tutela judicial efectiva, respectivament.

41. Les xifres de desnonaments a Catalunya han estat les següents: 16.008 (2013), 15.606 (2014), 15.557 (2015), 14.069 (2016), 13.308 (2017), 13.941 (2018), 12.446 (2019), 5.737 (2020) i 9.398 (2021). Font: Agència de l'Habitatge de Catalunya.

42. El Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19 va preveure (art. 1 i íbis) la suspensió, mitjançant incident de suspensió extraordinari, dels processos de desnonament i dels llançaments de llogaters en situació de vulnerabilitat. La moratòria ha estat objecte de diverses pròrrogues i actualment manté la seva vigència fins el 31 de desembre de 2023 (Reial decret llei 5/2023, de 28 de juny, pel qual s'adopten i prorroguen determinades mesures de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra d'Ucraïna, de suport a la reconstrucció de l'illa de La Palma i a altres situacions de vulnerabilitat; de transposició de directives de la Unió Europea en matèria de modificacions estructurals de societats mercantils i conciliació de la vida familiar i la vida professional dels progenitors i els cuidadors; i d'execució i compliment del dret de la Unió Europea, mitjançant el qual es modifica l'article 1 del Reial decret llei 20/2022, de 27 de desembre, de mesures de resposta a les conseqüències econòmiques i socials de la guerra d'Ucraïna i de suport a la reconstrucció de l'illa de La Palma i a altres situacions de vulnerabilitat). Convé precisar, per quan s'esgoti la pròrroga i en relació amb el supòsit que el demandant sigui un gran tenidor d'acord amb la definició de l'article 3 k. de la Llei, que aquests processos no es reprendran de forma automàtica, sinó a petició expressa de la part actora i sempre que acreditï haver-se sotmès al corresponent procediment de conciliació o intermediació (DT 3a. Llei 12/2023).

L'emergència habitacional derivada de la crítica situació econòmica va inspirar la formulació d'una legislació de tercera generació, que ha anat incorporant noves iniciatives de caire social per protegir els deutors hipotecaris i els afectats per desnonaments —complementàriament als mecanismes previstos en la Llei 1/2013, de 14 de maig, i modificacions successives.⁴³ Aquest cos normatiu, que farà un ús recurrent de la tècnica normativa del decret llei, privatitza un problema social, corresponsabilitzant el sector privat de les insuficiències de les polítiques públiques d'habitatge. Són representatives d'aquesta etapa, centrada inicialment en l'emergència habitacional, la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica —fruit de la iniciativa legislativa popular, amb un grup promotor integrat per la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca, l'Aliança contra la Pobresa Energètica i l'Observatori DESC—; la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial; i el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària. Posteriorment, sense abandonar les mesures dedicades a resoldre la situació de la pèrdua de l'habitatge, la resposta normativa al problema de l'habitatge s'ha centrat a resoldre la dificultat d'accés, amb nous mecanismes per incrementar el parc d'habitatge social o limitar els lloguers, com el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge;⁴⁴ la Llei 11/2020, de 18

43. En aquests anys es produeix una inflació normativa provocada per la reacció dels legisladors autonòmics davant la crisi habitacional. Tot i que les solucions adoptades són, en la majoria de casos, idèntiques o molt similars, alguns autors parlen de «regionalització del benestar» per explicar el lideratge autonòmic en les polítiques d'habitatge, amb el risc que aquesta descentralització pugui conduir a polítiques socials divergents (Paleo i Quintià, «Las políticas de vivienda desde una perspectiva multinivel», 324). La primera comunitat autònoma que va reaccionar davant l'emergència habitacional va ser Andalusia, mitjançant el Decret llei 6/2013, de 9 d'abril —posteriorment, convertit en la Llei 4/2013, d'1 d'octubre, de mesures per garantir el compliment de la funció social de l'habitatge. També va ser, per qüestions temporals, la primera norma que va ser objecte de control de constitucionalitat. En la STC 93/2015, de 14 de maig (que anul·la bona part dels seus preceptes per invasió competencial —art. 149.1 CE, apartats 6 i 13— i per utilitzar erròniament la tècnica normativa del decret llei) es formula la doctrina constitucional que —conjuntament amb la STC 16/2018, de 22 de febrer, en relació amb diversos articles de la Llei foral 24/2013, de 2 de juliol, de mesures urgents per a garantir el dret de l'habitatge a Navarra— el Tribunal Constitucional ha aplicat en les lleis d'habitatge enjudiciades posteriorment.

44. Afectada la seva plena efectivitat per la STC 16/2021, de 28 de gener, les mesures contemplades pel Decret llei 17/2019 varen ser reproduïdes i ampliades mitjançant la Llei 1/2022,

de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge, en exercici de la competència de la Generalitat en matèria de dret civil; i la Llei 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer.

Aquest nou cos normatiu, que ha generat una prolífica jurisprudència constitucional,⁴⁵ consolida i reforça la regulació de la LDH relativa a la funció social del dret de propietat i, a redós d'aquest principi, es despleguen tot un seguit de mesures per estimular que el propietari destini l'habitatge desocupat a un ús habitacional (expropiació forçosa temporal de l'ús d'habitatges buits de forma permanent i injustificada, cessió obligatòria i temporal d'habitatges i creació d'un impost de pisos buits). També s'arti-

del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge.

45. La doctrina del Tribunal Constitucional en matèria d'habitatge dictada en la STC 93/2015, de 14 de maig, s'estén a la resta de lleis autonòmiques d'emergència en l'habitatge dictades des de l'any 2010 en endavant, entre d'altres: STC 16/2018, de 22 de febrer (Navarra); STC 32/2018, de 12 d'abril (Andalusia); STC 43/2018, de 26 d'abril (Canàries); STC 80/2018, de 5 de juliol (País Valencià); STC 97/2018, de 19 de setembre (País Basc); STC 106/2018, de 4 d'octubre (Extremadura); i SSTC 5/2019, de 17 de gener, i 21/2019, de 14 de febrer (Aragó). A Catalunya, els pronunciaments constitucionals han afectat la normativa següent:

- Llei 14/2015, del 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012: STC 4/2019, de 17 de gener, i STC 43/2019, de 27 de març. STS de 3 de juny de 2022.

- Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica: STC 13/2019, de 31 de gener.

- Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial: STC 8/2019, de 17 de gener.

- Decret Llei 17/2019, del 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge: STC 16/2021, de 28 de gener.

- Decret Llei 1/2020, del 21 de gener, pel qual es modifica el Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge: STC 16/2021, de 28 de gener.

- Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge: STC 37/2022, de 10 de març, i STC 57/2022, de 7 d'abril.

- Decret Llei 37/2020, del 3 de novembre, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge davant els efectes de la pandèmia de la COVID-19: STC 28/2022, de 24 de febrer.

- Decret Llei 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer: STC 118/2022, de 29 de setembre.

- Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge: 3 recursos d'inconstitucionalitat en tramitació.

culen mecanismes per aprofitar el parc residencial existent, a l'espera de disposar d'un parc d'habitatge assequible i social que satisfaci la demanda (exercici dels drets de tanteig i retracte sobre habitatges procedents de transmissions patrimonials d'entitats financeres cap a fons d'inversió en els municipis de demanda forta i acreditada per destinar-los a habitatge social) i per evitar els desnonaments.

La Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica és la resposta *bottom-up* a les demandes socials, que agafen una rellevància política significativa.⁴⁶ La Llei incorpora solucions de nou encuny destinades a atendre les necessitats de les persones afectades per desnonaments —a fi que puguin continuar ocupant llur habitatge—, garantir el reallotjament d'aquelles que l'han perdut i combatre la pobresa energètica⁴⁷ de manera semblant a la *trêve hivernale*, de novembre a març, que fixa la Llei francesa sobre l'accés a l'habitatge i l'urbanisme renovat, de 26 de març de 2014 (Llei Alur). Es preveu, com a novetat important, que les entitats financeres han d'oferir un lloguer social a les famílies en situació de vulnerabilitat residencial en casos de llançaments hipotecaris, obligació que s'estén als grans tenidors en relació amb els arrendataris que es trobin en risc de desnonament i sense alternativa habitacional, amb previsió de sancions per als casos d'incompliment. També es contempla la mobilització del parc d'habitatges buits per donar compliment a la seva funció social i augmentar el parc públic de lloguer disponible, mitjançant la cessió temporal dels habitatges desocupats propietat d'entitats financeres i grans tenidors. Al mateix temps, es garanteix l'accés als subministraments bàsics d'aigua, llum i gas i se n'eviten els talls a les famílies en situació d'exclusió residencial quan l'impagament es fonamenti en la manca de recursos econòmics. Finalment, la Llei preveia dos procediments de mediació —un de caràcter extrajudicial i un altre de judicial pel supòsit que el primer s'hagués tancat sense acord— per

46. Sobre l'activisme social en l'àmbit de l'habitatge, *vid.* Moreu, «Activismo social y derecho a la vivienda».

47. El contingut del dret a l'habitatge comprèn l'accés permanent als subministraments bàsics (Observacions generals núm. 4 i 5 del Comitè de Drets Econòmics, Socials i Culturals de les Nacions Unides al PIDESC).

resoldre les situacions de sobreendeutament hipotecari derivades d'una relació de consum.^{48, 49}

La Llei 24/2015 va ser recorreguda pel Govern central davant del Tribunal Constitucional, que va admetre el recurs i va suspendre els preceptes impugnats en virtut de l'article 161.2 CE.⁵⁰ Tanmateix, la protecció del dret a l'habitatge es va seguir garantint mitjançant l'aprovació en un temps rècord de la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, que adopta iniciatives de caràcter continuista (expropiació del dret d'ús d'habitatges buits, obligació de real·lotjament, mediació en l'àmbit del consum, etc.), iniciatives que també van ser recorregudes i suspeses en seu constitucional.⁵¹

El Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge —que, com s'ha dit, es reproduïx en la Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge— va representar un nou estadi en la formulació de polítiques d'habitatge perquè, per primera vegada, aquestes es treballaven directament en coor-

48. En l'actualitat, només està operatiu el procediment extrajudicial, gestionat per una comissió que actua amb subjecció al dret administratiu i amb capacitat per establir plans de pagaments o de reestructuració del deute. Per STC 13/2019, de 31 de gener, es va declarar el desistiment de la impugnació de l'article 2 de la Llei, que regulava el procediment extrajudicial, mentre que el procediment de segona oportunitat de caràcter judicial (art. 3) va ser declarat nul i inconstitucional per envair la competència estatal en matèria de legislació processal (art. 149.1.6 CE), atès que no introdueix cap especialitat processal respecte de la legislació estatal que derivi de les particularitats del dret substantiu català, que són les úniques qüestions processals obertes al legislador autonòmic (STC 13/2019, FJ 2c). Cal apuntar que, pel que fa a l'article 2, el Tribunal Constitucional ha declarat (STC 102/2018, de 4 d'octubre, FJ 4, en relació amb la Llei 6/2015, de 24 de març, de l'habitatge de la Regió de Múrcia) que, en exercici de les seves competències en matèria de consum en connexió amb les d'habitatge, les comunitats autònomes poden regular un procediment extrajudicial de mediació sempre que les entitats financeres i els deutors hipotecaris s'hi sotmetin voluntàriament.

49. Sobre l'exclusió residencial i l'impacte de la Llei 24/2015, *vid.* Delgado, *Estat de l'exclusió residencial*.

50. Recurs d'inconstitucionalitat núm. 2501-2016 promogut pel president del Govern contra els articles 2.2, 3, 4, 5 (apartats 1 a 4 i 9) i 7, DA, DT 2a. (apartats 1 i 2, pel que fa a l'aplicació de l'article 7) i DF 3a. Per STC 13/2019, de 31 de gener, el Tribunal va acceptar el desistiment parcial de l'advocat de l'Estat en relació amb la impugnació dels articles 2.2, 5 (apartats 1 a 4 i 9) i 7, DT 2a. i DF 3a. i va declarar nuls i inconstitucionals els articles 3 i 4 i la DA de la Llei 24/2015.

51. Recurs d'inconstitucionalitat núm. 4752-2017 promogut pel president del Govern contra els articles 8. e., 10.1, 14.8, 15, 16, 17, DA 3.3 i DF 6a. Per STC 8/2019, de 17 de gener, es va declarar el desistiment parcial de la impugnació en relació amb els articles i disposicions finals, llevat de l'article 17 (expropiació de l'ús dels habitatges objecte de procediments de desnonament). El Tribunal Constitucional va declarar nuls i inconstitucionals els apartats 3, 4 i 5 de l'article precitat.

dinació amb les polítiques urbanístiques amb la finalitat d'incrementar de manera efectiva l'oferta general d'habitatges a preus moderats i, en especial, d'habitatges de protecció pública en règim de lloguer, així com de facilitar-ne l'accés a la població amb recursos econòmics insuficients.⁵² Amb aquesta norma, s'incorporen a l'ordenament jurídic mesures com la qualificació permanent o indefinida dels habitatges en règim de protecció oficial, quan estiguin situats en sòls de reserva o formin part del patrimoni públic de sòl i d'habitatge, mentre que en la resta de casos la vigència de la qualificació serà de durada determinada, en funció de si el promotor ha obtingut ajuts públics i la seva naturalesa —la cessió gratuïta de sòl o vol o la seva transmissió per un preu inferior al seu valor s'incardinen en el concepte d'ajut públic— (art. 79 LDH); la reserva d'habitatge protegit en el sòl urbà consolidat (previsió declarada constitucional d'acord amb la STC 16/2021, de 28 de gener) i l'increment d'aquesta reserva en el sòl urbanitzable delimitat de l'Àrea Metropolitana de Barcelona; la qualificació genèrica o específica de l'habitatge protegit; la mobilització obligatòria en municipis de més de 50.000 habitants dels sòls del patrimoni públic de sòl i d'habitatge.

Així mateix, el Decret llei 17/2019 regula la incorporació de l'antic sistema d'habitatge dotacional públic en el sistema d'equipaments de titularitat pública, per tal que els ajuntaments disposin immediatament de sòl finalista per a construir allotjaments dotacionals sense necessitat de modificar prèviament el planejament general del municipi. Aquests allotjaments dotacionals esdevenen una tipologia més adaptable a les necessitats de residència temporal de col·lectius diversos (ja sigui per raó de dificultats d'emancipació, de requeriments d'acolliment o assistència sanitària o social, de feina o estudi, o d'afectació per una actuació urbanística) i poden gestionar-se en règim d'ús compartit amb altres usuaris de tots o d'una part dels elements de l'allotjament o bé en règim d'ús privatiu d'un habitatge complet. I en aplicació de la legislació urbanística, els ajuntaments poden obtenir sòl de titularitat privada destinat a aquest sistema per cessió obligatòria i gratuïta, per expropiació o per cessió onerosa acordada amb el propietari a canvi, en aquest darrer cas, de la constitució d'un dret de superfície o d'una concessió administrativa a favor del cedent per construir i explotar els equipaments comunitaris d'allotjament dotacional. Els ajuntaments poden construir i gestionar directament els allotjaments

52. Una anàlisi de les mesures urbanístiques amb projecció en l'àmbit de l'habitatge es pot trobar a Gifreu, «La imbricación de las políticas de suelo y vivienda» i «Mecanismos de colaboración publicoprivada per a la provisió i l'explotació econòmica d'habitatge assequible».

dotacionals públics o atorgar un dret de superfície o una concessió administrativa a tercers perquè els construeixin i gestionin.

En aquesta mateixa línia, el Decret llei 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer incorpora una nova tipologia residencial, els edificis d'habitatges amb espais d'ús col·laboratiu (coallotjament, cohabitatge, cooperatives d'habitatge, etc.). Es tracta d'allotjaments amb espais comuns complementaris (com ara els destinats a bugaderia, zona de jocs infantils, patis multifuncionals, sales de descans, menjadors o cuines per reunió de grups, entre d'altres). De manera que hi ha una part d'espai privatiu, amb una superfície inferior a la fixada per als habitatges, més uns espais comuns complementaris, que són espais d'ús compartit. La suma de la superfície de l'espai privatiu i de la part proporcional corresponent dels espais comuns complementaris no pot ser inferior a la superfície mínima establerta a la normativa d'habitabilitat (30 o 32 metres quadrats, en funció de si són allotjaments dotacionals o no). Altrament, aquesta norma ajusta les definicions d'habitatge buit i dels incompliments referits a la desocupació permanent;⁵³ amplia la facultat d'expropiar —que no només abasta l'ús temporal dels habitatges inscrits al Registre d'habitatges buits o susceptibles de ser-hi, sinó també el seu domini—; regula l'adjudicació provisional d'allotjament de persones afectades per situacions d'emergència social; modifica la regulació del lloguer social; disminueix el període per a la renovació de la inscripció en el Registre de sol·licitants d'habitatges amb protecció oficial (de 3 a 1 any); amplia l'operativitat de l'Índex de referència de preus al lloguer d'habitatges; etc. A diferència de les lleis 24/2015 i 4/2016, els decrets llei 17/2019 i 1/2020 no van ser impugnats pel Govern de l'Estat i van poder desplegar els seus efectes fins a la STC 16/2021, de 28 de gener, que analitza els límits d'aquesta figura normativa per a regular qüestions que afecten continguts essencials del dret de propietat (art. 33 CE).⁵⁴

53. Per evitar problemes d'interpretació i de seguretat jurídica, la definició d'habitatge buit va ser immediatament esmenada pel Decret llei 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.

54. La STC 16/2021, de 28 de gener, estima parcialment el recurs d'inconstitucionalitat núm. 2577-2020, interposat pel Grup Parlamentari Popular contra els decrets llei 17/2019 i 1/2020. El Tribunal es remet a la doctrina dictada en la STC 93/2015 (Decret llei de la Junta d'Andalusia 6/2013) i considera que els decrets llei enjudiciats ultrapassen els límits materials previstos a l'article 86.1 CE perquè incideixen en el contingut essencial del dret de propietat (que s'integra en els drets i llibertats del títol I CE). Així, anul·la parcialment els preceptes que tipifiquen com un supòsit d'incompliment de la funció social de la propietat de l'habitatge la seva desocupació permanent i estableixen mesures coactives per al seu compliment.

La política d'habitatge és polièdrica i s'alimenta d'estratègies en què es barregen enfocaments multidisciplinaris (fiscals, hipotecaris, urbanístics...). Tanmateix, l'objectiu últim no pot ser altre que l'ampliació del parc residencial públic, ja sigui amb caràcter permanent (i aquí podem esmentar la construcció d'habitatges nous i la compra d'habitatges existents, bé directament, bé a través del tanteig i retracte) o amb caràcter temporal (cessió d'habitatges per part d'entitats financeres, de fons d'inversió o de particulars, programa 60/40, expropiacions de l'ús dels habitatges), tot amb la finalitat de garantir l'accés i el manteniment a l'habitatge als col·lectius vulnerables (habitatge social) i a aquells que tenen problemes per accedir a un habitatge en el mercat lliure (habitatge assequible). El Pla territorial sectorial de l'habitatge (PTSH), actualment en tràmit, projecta una política molt ambiciosa per fer realitat l'existència d'un parc d'habitatge assequible i social que permeti assolir l'objectiu de solidaritat urbana en els municipis inclosos en àrees de demanda residencial forta i acreditada i incrementar el parc d'habitatges de lloguer social fins al 7% del parc d'habitatges principals de Catalunya. A aquests efectes, s'inclouen en àrees declarades pel PTSH com a àmbits de demanda residencial forta i acreditada 163 municipis, que suposen el 82,7% de la població de Catalunya. Aquests municipis són els que tenen l'obligació de complir amb l'objectiu de la solidaritat urbana (art. 73.1 LDH), la qual cosa significa que, en el termini de vint anys, han de disposar d'un parc mínim d'habitatges destinats a polítiques socials del 15% respecte del total d'habitatges principals existents, considerant les circumstàncies pròpies de cada municipi i d'acord amb el calendari que s'estableixi reglamentàriament. Així mateix, aquests municipis resten subjectes al compliment de l'objectiu d'incrementar el seu parc de lloguer social fins a assolir com a mínim el 8% del total del parc d'habitatges principals del municipi al final del termini de què

El Tribunal no diu que el legislador autonòmic no pugui restringir aquest dret, sinó que necessàriament ho ha de fer mitjançant llei formal (FJ 5).

Posteriorment, s'han dictat les STC 9/2023, de 22 de febrer, i 15/2023, de 7 de març, en relació amb Reial decret llei 1/2021, de 19 de gener, de protecció dels consumidors i usuaris davant situacions de vulnerabilitat econòmica i social, que novament entren a valorar els límits materials del decret llei. Aquesta norma estén a l'àmbit judicial penal la suspensió dels llançaments de l'habitatge habitual dels judicis verbals civils durant la vigència de l'estat d'alarma propiciat per la COVID-19 (DF 1a.); tanmateix, el Tribunal Constitucional considera, en la STC 9/2023 (FJ 4 i 5), que aquesta mesura no és inconstitucional en no vulnerar aquests límits materials, atès que se circumscriu exclusivament als habitatges propietat de grans tenidors i només en relació amb les persones vulnerables, de manera que no aprecia que s'hagi produït una regulació del dret de propietat que afecti el seu contingut essencial. Quant a la STC 15/2023, es declara la pèrdua de l'objecte amb remissió a la sentència anterior.

disposen per assolir l'objectiu de solidaritat urbana. Es preveu l'establiment de tres tipus d'àrees de demanda residencial forta i acreditada,⁵⁵ així com d'àrees preferents, d'intervenció complementària i zones d'escassa demanda, rurals i no preferents.

D'acord amb la Memòria del PTSH, el parc actual d'habitatge destinat a lloguer social és de 54.066 habitatges, provinent principalment del parc públic gestionat per l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (16.668 habitatges, 30,8%), dels habitatges de lloguer social de titularitat de les entitats locals i del tercer sector (15.615, 28,9%) i dels habitatges de la Xarxa de Mediació de Lloguer Social (8.424, 15,6%). La memòria estima així mateix que en el període 2022-2037 es crearan a Catalunya 355.000 noves llars que requeriran algun tipus d'ajut públic per accedir a un habitatge, essent el lloguer el règim de tinença més adequat per a un 66,1% d'aquestes llars. D'aquests 355.000 habitatges socials que es preveu promoure, 182.000 (un 51% del total) seran habitatges de lloguer social, 63.000 provindran d'ajuts al pagament del lloguer i 110.000 (un 31%) seran habitatges nous de protecció oficial destinats a la compravenda, tinences intermèdies o lloguer social. Evidentment, no es pot esperar que aquest parc s'incrementi exclusivament amb la promoció d'habitatge, per això és important experimentar amb noves iniciatives, però també insistir en la captació d'habitatge privat. Per exemple, el Decret llei 5/2022, de 17 de maig, de mesures urgents per contribuir a pal·liar els efectes del conflicte bèl·lic d'Ucraïna a Catalunya i d'actualització de determinades mesures adoptades durant la pandèmia de la COVID-19 incorpora algunes modificacions en la regulació de la mediació en el lloguer social per estimular la posada

55. a) Àrees tipus 1: àrees en què el ritme d'assoliment de l'objectiu de solidaritat urbana es marca més intens durant els tres primers quinquennis atesa la rellevància territorial dels municipis que s'hi inclouen. Els municipis inclosos en aquestes àrees han de reservar per a la construcció d'habitatges de protecció pública, com a mínim, el sòl corresponent al 50% del sostre que es qualifiqui per a l'ús residencial de nova implantació en sòl urbanitzable delimitat i el 40% en sòl urbà no consolidat, amb la possibilitat de reduir aquest darrer percentatge fins al 30% per garantir la viabilitat econòmica de l'actuació. La meitat com a mínim d'aquestes reserves s'han de destinar específicament al règim d'arrendament.

b) Àrees tipus 2: àrees en què el ritme d'assoliment de l'objectiu de solidaritat urbana és menys intens durant els tres primers quinquennis que per als municipis inclosos a les àrees declarades tipus 1. El percentatge de reserva per a la construcció d'habitatges de protecció pública serà el previst en la normativa urbanística.

c) Àrees tipus 3: àrees que es correspondran amb els municipis contigus a les àrees declarades tipus 1 o 2, que en sol·licitin la seva inclusió i siguin declarats de demanda residencial forta i acreditada. El percentatge de reserva per a la construcció d'habitatges de protecció pública serà el previst en la normativa urbanística, llevat dels municipis compresos a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, cas en què caldrà estar al previst en la DA 6a. del Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.

a disposició d'habitatges privats amb destí a les borses de mediació, a fi d'arrendar-los a un preu per sota del de mercat, i reforça els instruments de captació d'habitatges, per incrementar la dotació d'habitatges destinats a les meses d'emergència i al Registre de sol·licitants d'habitatges de protecció oficial de Catalunya. Addicionalment, la Generalitat també ha fet ús del dret privat per dotar les administracions competents de les mesures necessàries per a limitar els increments de preus del lloguer d'habitatges en zones que hagin estat declarades àrees amb mercat d'habitatge tens (Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge).

2.3. Principals instruments per a fer efectiu el dret a un habitatge digne i adequat

Els programes desenvolupats per la Generalitat de Catalunya despleguen múltiples línies d'actuació de caire social (ajuts al pagament de lloguer, prestacions econòmiques d'urgència, meses d'emergència,⁵⁶ Xarxa d'habitatges d'inclusió, Xarxa de mediació per al lloguer social, etc.), de promoció i captació d'habitatge protegit (drets de tanteig i retracte, Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant, convenis de cessió d'habitatges d'entitats financeres, ajuts a la promoció i a l'accés a l'habitatge protegit, etc.) i de qualitat de l'edificació (ajuts a la rehabilitació, inspecció tècnica d'edificis, cèdules d'habilitat, renovació energètica d'edificis, etc.). En termes generals, es pot parlar de programes de caràcter preventiu, que ajuden les persones i famílies vulnerables a mantenir i evitar la pèrdua de l'habitatge, i de caràcter reactiu, per a resoldre situacions d'emergència quan aquesta pèrdua ja s'ha produït. En endavant, s'analitzen de manera sintètica algunes de les iniciatives més representatives de les polítiques d'habitatge dels darrers anys que tenen per objecte optimitzar l'ús del parc residencial existent, moltes de les quals han estat en el centre de la diana constitucional. Algunes d'aquestes mesures són comunes amb altres comunitats autònomes, i, per tant, han corregut la mateixa sort constitucional, com ara l'expropiació de l'usdefruit de l'ha-

56. Vid. la Resolució TES/987/2019, de 15 d'abril, per la qual es publica el Reglament de la Mesa de Valoració de situacions d'emergències econòmiques i socials de Catalunya.

bitatge, regulada també a les legislacions andalusa, canària, navarresa, valenciana i extremenya.

2.3.1. La garantia del compliment de la funció social de l'habitatge

La definició d'habitatge buit i la manca de destinació dels habitatges a residència habitual i permanent

El dret de propietat privada té una doble vessant, individual i institucional. Per això, la fixació del seu contingut essencial no es pot articular des de l'exclusiva consideració subjectiva del dret o dels interessos individuals, sinó que ha d'incloure la referència a la funció social com a element delimitador o part integrant del mateix dret perquè, com ha reconegut el Tribunal Constitucional, «utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes» (STC 37/1987, de 26 de març, FJ 2; i STC 89/1994, de 17 de març, FJ 4 i 5 sobre la Llei 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària i la LAU, respectivament). En conseqüència, el legislador ordinari és competent per delimitar la funció social de la propietat immobiliària, tot limitant o restringint les facultats dominicals per tal d'emparar altres béns o drets protegits constitucionalment, de manera que aquests límits suposin una afectació del contingut del dret, però en cap cas no puguin comportar la desaparició o la negació del contingut essencial del dret (STC 154/2016, FJ 4). Amb aquest fonament, s'han articulat diferents mecanismes jurídics per garantir el dret a l'habitatge, com el lloguer social obligatori o els diversos mecanismes d'intervenció administrativa sobre habitatges buits. En el marc de la regulació sobre els preus dels lloguers privats, els tribunals francesos i alemanys també han assenyalat que la propietat privada no és una prerrogativa absoluta i que pot ser restringida per raons d'interès general.⁵⁷

Partint de la premissa que l'habitatge compleix una funció social com a bé destinat a satisfer les necessitats bàsiques d'allotjament (art. 7), la Llei estatal 12/2023, pel dret a l'habitatge, regula l'estatut del ciutadà (art. 8 i 9) i el contingut bàsic del dret de propietat de l'habitatge en relació amb la seva funció social, que inclou el deure de destinar-lo a l'ús habitacio-

57. Així, per exemple, la Resolució de 18 de juliol de 2019 del Tribunal Constitucional Federal alemany (BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats), que declara la constitucionalitat del mecanisme de limitació de la quantia de les rendes del lloguer en les zones amb mercat tens, previst en el § 556d del Codi civil (Bürgerliches Gesetzbuch).

nal previst per l'ordenament jurídic, així com de mantenir, conservar i rehabilitar l'habitatge (art. 1.2). Entre les facultats, se citen les generals d'ús, gaudi i disposició conforme a la seva qualificació, estat i característiques objectives; el dret de consulta a les administracions sobre la situació urbanística de l'habitatge i de l'edifici en què se situa; i la realització d'obres de conservació, rehabilitació, accessibilitat universal, ampliació o millora, mitjançant el corresponent títol habilitant i de conformitat amb les condicions establertes per l'administració competent (art. 10.1). Quant als deures, a més dels establerts en les legislacions estatals de sòl i urbanística, la propietat de l'habitatge ha d'utilitzar-lo conforme a la seva qualificació, estat i característiques objectives, garantint el seu manteniment, conservació i, en el seu cas, rehabilitació. A més, ha d'evitar la sobreocupació o l'arrendament per a usos i activitats que incompleixin els requisits i condicions d'habitabilitat legalment exigits; ha de complir les obligacions d'informació establertes en relació amb les operacions de venda o arrendament; i, en cas que l'habitatge es trobi situat en una zona de mercat residencial tensionat, ha de complir les obligacions de col·laboració amb l'administració competent i de subministrament d'informació en els termes establerts en la llei (art. 11.1 i 19).

A Catalunya, l'article 5 LDH estableix que l'exercici del dret de propietat ha de donar compliment a la seva funció social i que hi ha un incompliment, entre altres supòsits, quan l'habitatge està buit.⁵⁸ A parer del Tribunal Constitucional, és al legislador autonòmic, com a titular de la competència en habitatge, a qui pertoca establir la regulació de la dimensió institucional del dret de propietat privada i, en conseqüència, que el deure d'ocupació efectiva

58. Es considera que hi ha incompliment de la funció social de la propietat d'un habitatge o un edifici d'habitatges quan: a) els propietaris incompleixin el deure de conservació i rehabilitació si aquesta ommissió comporta un risc per a la seguretat de les persones i se'ls hagin garantit, si en demostren la necessitat, els ajuts públics suficients per a afrontar el cost de les obres; b) l'habitatge està desocupat de manera permanent i injustificada durant un període de més de dos anys —ni l'ocupació sense títol habilitant ni la transmissió de la titularitat a favor d'una persona jurídica no alteren la situació d'incompliment de la funció social; c) l'habitatge està sobreocupat; d) l'habitatge no es destina a residència habitual i permanent, si és un habitatge amb protecció oficial o un habitatge reservat per al planejament urbanístic a aquest tipus de residència; e) després de l'assoliment d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual, o de la signatura de compravendes d'habitatge que tinguin com a causa la impossibilitat de retornar el préstec hipotecari per part del prestatari, no es formula una proposta de lloguer social en els termes establerts per l'article 5 de la Llei de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica; i f) s'incompleix l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social abans d'interposar una demanda judicial en els termes que estableix la Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

d'un habitatge constitueix una manifestació de la funció social de l'habitatge (STC 16/2018, FJ 8 b.; i STC 32/2018 FJ 7 f., dictades en relació amb la Llei navarresa 24/2013, de 2 de juliol, de mesures urgents per a garantir el dret de l'habitatge, i la Llei andalusa 4/2013, d'1 d'octubre de mesures per garantir el compliment de la funció social de l'habitatge, respectivament).

La desocupació permanent i injustificada d'un habitatge es considera una utilització anòmala, constitutiva d'un incompliment de la funció social de la propietat i, més concretament, de no destinar-lo a usos compatibles amb l'ordenació territorial i urbanística, la qual cosa permet a les administracions autonòmica i local aplicar els mitjans d'execució forçosa regulats en la legislació d'habitatge i en la legislació estatal de sòl —com ara, les multes coercitives i l'expropiació forçosa— si, un cop requerits els propietaris perquè adoptin les mesures necessàries per complir amb la funció social de l'habitatge, aquest requeriment és desatès i l'Administració declara formalment l'incompliment de la funció social (previsió anul·lada en el Decret llei 17/2019 per STC 16/2021 i ara reiterat en la Llei 1/2022).

Per reforçar les eines destinades a reduir el nombre d'habitatges sense ocupació efectiva i també la gestió de les situacions d'emergència social, el Decret llei 5/2022 redefineix el concepte d'habitatge buit, un concepte que ha estat en revisió permanent. Cal recordar que ja va ser reajustat pels decrets llei 17/2019 i 1/2020 i que no va ser declarat inconstitucional atès que el Tribunal Constitucional va concloure que no feia referència a la funció social, i va contemplar aquest redactat des del punt de vista del foment de l'ocupació de l'habitatge buit.

El Decret llei 17/2019 va introduir la previsió segons la qual ni l'ocupació d'habitatges sense títol habilitant ni la transmissió de la seva titularitat a favor d'una persona jurídica no alteren la situació d'incompliment de la funció social de la propietat (art. 5.b. LDH),⁵⁹ de tal manera que l'ocupació sense títol legítim no invalida la condició d'habitatge buit quan ja han passat més de dos anys i que cap d'aquestes circumstàncies ha d'afectar el còmput del termini per considerar que un habitatge ha esdevingut

59. Aquest incís va ser anul·lat per la STC 16/2021, de 28 de gener, però la Llei 1/2022, de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge el torna a incorporar en el seu articulat. Com ja s'ha indicat, la raó de l'anul·lació es fonamentava en la consideració que mitjançant un decret llei no es poden modificar elements essencials del dret de propietat (ja que això vulnera els articles 86.1 CE i 64.1 EAC) i la funció social forma part de la vessant institucional del dret de propietat. El problema queda resolt perquè ara, en canvi, se'n fa la regulació mitjançant una norma amb rang de llei i no mitjançant un subrogat de la llei. Això passa també amb altres mesures incorporades pel Decret llei 17/2019 sobre incompliments referits a la desocupació permanent d'habitatges.

legalment buit, perquè aquest còmput ni se suspèn ni s'interromp. Amb relació a l'ocupació de l'habitatge sense títol legítim s'afegia que aquesta circumstància no alterava la situació d'incompliment, llevat del cas que el propietari acredités haver iniciat les accions judicials adequades per a la recuperació efectiva de la possessió abans de complir-se el termini per considerar l'habitatge buit. El Decret llei 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, va suprimir aquest incís final, de manera que, fins i tot en el cas que s'haguessin iniciat accions judicials, l'habitatge tindria la consideració de buit. Aquesta nova redacció va ser objecte del Dictamen 2/2020, de 17 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, que qualificava la nova redacció com a inconstitucional per vulneració dels articles 9.3 i 33 CE i recordava que, de conformitat amb la jurisprudència constitucional, l'ocupació no consentida ni tolerada no és un títol d'accés a la possessió d'un habitatge alhora que tampoc no troba empara en el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (STC 32/2019, de 28 de febrer, FJ 3).

En l'actualitat, es considera habitatge buit «l'habitatge que roman desocupat permanentment, sense causa justificada, per un termini de més de 2 anys. A aquest efecte, són causes justificades el trasllat per raons laborals, el canvi de domicili per una situació de dependència i el fet que la propietat de l'habitatge sigui objecte d'un litigi judicial pendent de resolució. L'ocupació sense títol legítim no impedeix que es pugui considerar buit un habitatge» (art. 3.d LDH). En conseqüència, i sobre la base que el concepte de «litigi sobre la propietat» inclou també l'acció contra el tenidor i el posseïdor, l'inici d'accions judicials per raó d'ocupació sense títol constitueix una causa justificativa per considerar que l'habitatge no està buit.⁶⁰

60. El Decret llei 17/2019 va incloure dues circumstàncies que justificaven que un habitatge estigués desocupat: l'abandonament de l'habitatge en una zona rural en procés de pèrdua de població —previsió actualment no vigent— i el fet que la possessió de l'habitatge fos objecte d'un litigi que estigués *sub iudice*.

Vid. el criteri primer de la Resolució de 15 de desembre de 2022, de la Secretaria General de Coordinació Territorial, per la qual es publica l'Acord de 2 de desembre de 2022, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, en relació amb la Llei catalana 1/2022, de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge.

Vid. la STC 32/2019, de 28 de febrer, en relació amb la modificació de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil sobre ocupació il·legal d'habitatges.

En relació amb les ocupacions *que provoquin alteracions de la convivència*, *vid.* la Llei 1/2023, de 15 de febrer, de mesures urgents per a afrontar la inactivitat dels propietaris en cas d'ocupació il·legal d'habitatges amb alteració de la convivència veïnal. Aquesta Llei obliga els grans tenidors a iniciar les accions necessàries per al desallotjament dels

Com s'ha dit *ut supra*, aquesta manca d'ocupació permanent i injustificada es considera una utilització anòmala de l'habitatge, a la qual s'assimila la dels edificis inacabats destinats a habitatge sempre que tinguin executades més del 80% de les obres de construcció i que hagin transcorregut més de dos anys des de la finalització del termini per acabar-les (art. 41.1 LDH). En relació amb aquests edificis inacabats, s'estarà al que disposi la legislació urbanística fins a l'obtenció de la cèdula d'habitabilitat.⁶¹

Algunes sentències s'havien pronunciat en contra de reconèixer competències als ajuntaments per actuar de manera reactiva contra els habitatges buits.⁶² Per resoldre el conflicte, el Decret llei 17/2019 va establir de manera inqüestionable que tant la Generalitat com els municipis són competents en aquest àmbit (art. 41 LDH). En concret: per instruir els procediments i declarar la utilització o la situació anòmala dels habitatges; per requerir els responsables que adoptin les mesures necessàries per corregir aquesta situació anòmala i per ordenar la seva execució forçosa en cas d'incompliment del requeriment, tenint en compte que, si els habitatges són propietat de persones jurídiques privades, es poden imposar de forma reiterada i consecutiva multes coercitives per un import de mil euros cadascuna i per cada habitatge, per lapses de temps d'un mes mentre romanguin desocupats, amb un import màxim total

ocupants d'immobles sense títol habilitant que causin alteracions de la convivència. Els ajuntaments (d'ofici o a instàncies de la junta de propietaris de l'immoble) poden requerir el gran tenidor perquè compleixi la seva obligació, així com també que acrediti que ha exercitat l'acció de desnonament o que ha fet efectiu el desallotjament. En cas de no acreditar-ho, l'ajuntament podrà iniciar el corresponent procediment judicial, amb dret al reembossament íntegre dels costos derivats del procediment, sens perjudici de la imposició de les sancions que escaiguin. L'incompliment del requeriment d'exercici de les accions corresponents constitueix una infracció greu (art. 124.k LDH) i habilita l'ajuntament per adquirir temporalment l'ús de l'habitatge per un termini de set anys per destinar-lo a polítiques públiques de lloguer social. Es preveu que, amb les rendes que percebi, l'ajuntament podrà rescabalar-se del deute que origini l'exercici de les accions judicials corresponents i de les despeses derivades d'adequar l'habitatge a la normativa d'habitabilitat.

61. *Vid.* el criteri segon de la Resolució de 15 de desembre de 2022 precitada.

62. Sobre la manca de competències dels ajuntaments per establir una taxa sobre els habitatges buits, *vid.* les STSJ 531/2017, de 30 de juny; STSJ 845/2017, de 17 de novembre; STSJ 639/2017, de 8 de setembre i STSJ 549/2021, de 12 de febrer, entre d'altres. La qüestió ha estat resolta en via de cassació davant del Tribunal Suprem en la STS 845/2019, de 18 de juny, que confirma la nul·litat de la taxa que l'Ajuntament de Barcelona va aprovar l'any 2016 per gravar els habitatges buits.

del 50% del preu estimat de l'habitatge;⁶³ i, finalment, per sancionar la utilització o situació anòmales quan siguin constitutives d'una infracció administrativa en la matèria —sanció que, com és sabut, és compatible amb la multa coercitiva.

Llevat que un municipi manifesti la seva voluntat d'exercir amb caràcter general i preferent aquestes competències, el seu exercici es coordina de manera concertada entre la Generalitat i l'ens local, la qual cosa farà necessària una tasca prèvia de concreció de les actuacions que volen assumir els ajuntaments a fi d'evitar disfuncions, com ara que cap de les dues administracions actuï pensant que ho fa l'altra o bé que es produeixi una sobreactuació. També s'estableix el termini de caducitat d'aquests procediments, que es remet al termini general de 6 mesos per dictar resolució i notificar-la.

L'impost d'habitatges buits

L'any 2015, el mercat de l'habitatge evidenciava una forta demanda social d'habitatge assequible i, a l'ensem, un important estoc d'habitatges buits sense comercialitzar. A imatge de països com França, el Regne Unit o Dinamarca —que havien aprovat mesures de caràcter tributari que consideraven la desocupació de l'habitatge com a fet gravable—, el legislador català va crear un impost sobre els habitatges buits, en exercici de la seva potestat tributària i de la competència exclusiva en matèria d'habitatge (art. 137 i 202 EAC).⁶⁴ L'objectiu era reduir l'estoc d'habitatges buits i augmentar-ne la disposició a lloguer social.

Aquest tribut, de naturalesa directa, es configura com un impost que grava l'incompliment de la funció social de la propietat dels habitatges pel fet d'estar desocupats de manera permanent. Així, pel que fa als elements essencials de l'impost, el fet imposable és la desocupació de l'habitatge de manera permanent durant més de dos anys sense causa justificada. Es tracta d'un impost personal que atén la superfície total de l'habitatge. Són subjectes passius de l'impost, a títol de contribuents, les persones jurídiques propietàries d'habitatges buits sense causa justificada durant més de dos anys. També

63. En la seva redacció original, l'article 113.1 LDH disposava que les administracions podien imposar multes coercitives, fins a un màxim de tres, amb un import màxim del 30% del cost estimat de les obres.

64. Llei 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012, desenvolupada mitjançant el Decret 183/2016, de 16 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de l'impost sobre els habitatges buits.

ho són les persones jurídiques usufructuàries, superficiàries o titulars de qualsevol altre dret real que atorgui la facultat d'explotació econòmica de l'habitatge, així com els fons de titulització. En resten exemptes les entitats del tercer sector de la Xarxa d'habitatges d'inserció. També s'estableixen exempcions de caràcter objectiu, que tenen en compte la situació o determinades circumstàncies concurrents en l'habitatge. Pel que fa als elements quantitatius, la base imposable ve determinada pel nombre total de metres quadrats d'habitatges subjectes a l'impost de què és titular el contribuent en la data de meritació, que es fixa en el 31 de desembre de cada any.

Atès el seu caràcter extrafiscal, la Llei 14/2015 preveu una bonificació percentual i progressiva que s'aplica sobre la quota íntegra, amb l'objectiu de reduir la càrrega tributària del contribuent que opta per posar els seus habitatges buits en el mercat de lloguer assequible.⁶⁵ L'impost té caràcter finalista, de manera que els diners recaptats es reinverteixen en polítiques d'habitatge i queden afectats al finançament de les actuacions protegides pels plans d'habitatge. En tot cas, es prioritza que els recursos es destinin als municipis d'on s'han obtingut els ingressos.

El control sobre els habitatges desocupats es fa a través del Registre d'habitatges buits i d'habitatges sense títol habilitant,⁶⁶ un registre de caràcter administratiu que gestiona l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, on s'han d'inscriure els habitatges adquirits en un procés d'execució hipotecària, tant si estan buits com si estan ocupats sense títol habilitant. Un any després de la seva creació, el Registre tenia inscrits més de 46.000 habitatges propietat d'entitats financeres i grans tenidors, una xifra que, a finals de 2021, s'havia reduït a 35.123 habitatges. Aquesta disminució s'explica en bona part per la signatura de convenis de cessió temporal amb

65. Segons l'article 5 de la Llei 14/2015, l'habitatge de lloguer assequible es defineix en els termes següents: «habitatge pel qual l'arrendatari satisfà una renda inferior a la que fixa per a aquesta finalitat l'ordre del conseller competent en matèria d'habitatge que estableix els preus màxims dels habitatges amb protecció oficial i altres disposicions relatives al Pla per al dret a l'habitatge, respecte de cadascun dels municipis de demanda forta i acreditada d'habitatge. La renda fixada per la dita ordre ha d'ésser, en qualsevol cas, un 25% inferior a la de mercat. El termini del contracte de lloguer assequible ha d'ésser de tres anys com a mínim.»

66. Mitjançant el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària. *Vid.* l'article 34 de la Llei 12/2023, segons el qual l'Estat s'obliga a informar anualment les comunitats autònomes sobre l'ús i destinació del seu parc d'habitatges, amb indicació del nombre d'habitatges o immobles d'ús residencial que constitueixin residència principal i dels deshabitats o buits, incloent-hi també de forma agregada el nombre d'immobles als quals s'aplica el recàrrec fiscal establert en l'article 72 del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat per Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març.

l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i els ens locals per incrementar el parc d'habitatges destinats a polítiques socials, concretament, a lloguer social.⁶⁷

Aquest impost va ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat promogut pel Govern de l'Estat en considerar que vulnerava la prohibició de doble imposició de l'article 6.3 de la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), quan diu que «Els tributs que estableixin les comunitats autònomes no podran recaure sobre fets imposables gravats per l'Estat», atès que, al seu parer, gravava un fet imposable que ja estava gravat per l'impost local de béns immobles (IBI) o el seu recàrrec (art. 6o i següents del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, LRHL). La STC 4/2019, de 17 de gener, declara la constitucionalitat de l'impost autonòmic perquè no s'aprecia duplictat de fets imposables. Així, com ja s'ha vist, el fet imposable de l'impost sobre habitatges buits és la desocupació permanent i sense causa justificada d'un habitatge situat en una zona de demanda acreditada d'habitatges, mentre que el fet imposable de l'IBI recau sobre la titularitat de determinats drets sobre béns immobles, essent subjectes passius els seus titulars, ja siguin persones físiques o jurídiques. Pel que fa a la base imposable de l'impost d'habitatges buits, aquesta ve configurada pel nombre total de metres quadrats de l'habitatge, mentre que en l'IBI és el valor cadastral de l'immoble. La Sentència també nega que existeixi una identitat amb el recàrrec de l'IBI que es preveu per als immobles urbans d'ús residencial desocupats amb caràcter permanent, puix que no constitueix un fet imposable autònom, sinó que és un element de quantificació del propi IBI. No es tracta, doncs, de tributs coincidents i per això es descarta l'extralimitació competencial del Parlament de Catalunya.⁶⁸

67. Fins el desembre de 2021, les entitats financeres havien signat convenis amb l'Agència de l'Habitatge de Catalunya per a la cessió de 4.313 habitatges buits. Les entitats financeres amb major aportació d'habitatges són BBVA (1.803 habitatges) i la SAREB (930 habitatges). Font: Memòria 2021 de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya.

68. La DF 3a. de la Llei estatal 12/2023 modifica la LRHL i modula el recàrrec de l'IBI en relació amb els immobles residencials buits amb caràcter permanent, que s'aplicarà als habitatges buits durant més de dos anys, amb un mínim de quatre habitatges per propietari, excepte que concorrin causes justificades de desocupació temporal, taxades per la llei. Així mateix, es preveu que es pugui incrementar el recàrrec de la quota líquida de l'IBI fins a un màxim del 150% (ara és del 50%) en funció de la durada de la desocupació i del nombre d'habitatges buits del mateix titular en el terme municipal.

La regulació de l'impost sobre els habitatges buits va ser modificada per la Llei 5/2017, de 28 de març,⁶⁹ amb l'objecte de fixar un mínim exempt en la base imposable de l'impost (150 metres quadrats) i de reduir les càrregues administratives per als contribuents. Aquesta modificació va activar un nou recurs d'inconstitucionalitat que va donar lloc a la STC 43/2019, de 27 de març. En aplicació de la doctrina assentada en el pronunciament anterior, el Tribunal reitera que no existeix cap solapament entre l'impost autonòmic i l'IBI i confirma la legalitat del primer, sense que les modificacions introduïdes per la Llei 5/2017 n'alterin la conclusió.

La cessió obligatòria d'habitatges buits

L'article 7 de la Llei 24/2015, en la versió incorporada pel Decret llei 17/2019 i la Llei 1/2022, preveu que l'Administració pública pugui acordar la cessió obligatòria d'habitatges per incorporar-los al Fons d'habitatges de lloguer per a polítiques socials quan es tracti d'habitatges buits que siguin propietat de persones jurídiques, independentment que estiguin situats o no en zones de forta i acreditada demanda residencial, i sempre que es compleixin determinats requisits:

- a) que el propietari de l'habitatge sigui subjecte passiu, no exempt, de l'impost sobre habitatges buits;
- b) que disposi d'habitatges buits en un municipi en què hi hagi, com a mínim, una unitat familiar en una de les situacions de risc d'exclusió residencial definides per aquesta Llei sense solució pel que fa a l'habitatge; i
- c) que hagi incomplert el requeriment que l'obliga a ocupar l'habitatge. En aquest sentit, la propietat té un mes per acreditar l'ocupació a comptar des de la notificació del requeriment i si no ho fa, l'Administració pot declarar l'incompliment de la funció social de l'habitatge a l'efecte d'iniciar el procediment per a la seva cessió obligatòria per un període de 7 anys (3 anys en la redacció de la Llei 24/2015).⁷⁰

69. Llei 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni.

70. El Decret llei 17/2019 va afegir aquesta lletra c), que va quedar sense efecte arran de la seva declaració de nul·litat per la STC 16/2021, de 28 de gener (recurs d'inconstitucionalitat 2577-2020, interposat pel Grup Parlamentari Popular del Congrés respecte dels decrets llei del Govern de la Generalitat de Catalunya 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents

El Decret llei 17/2019 va introduir la previsió segons la qual la cessió de l'habitatge s'ha de dur a terme en les condicions econòmiques establertes per l'article 5 de la Llei 24/2015, regulador del lloguer social obligatori. Així, aquestes condicions econòmiques han de ser les que les parts acordin, atenent els criteris de lloguer social de l'article 5.7 (no superar el 10-12-18% dels ingressos ponderats de la unitat familiar). Si no hi ha acord, la compensació econòmica es correspon amb el 40% de la renda màxima que pertocaria a l'habitatge si tingués la qualificació de protecció oficial (DA 2a.).

El desistiment del Govern de l'Estat respecte de l'article 7, en la versió de la Llei 24/2015, va ser acceptat per la STC 13/2019, de 31 de gener, dictada en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 2501/2016.⁷¹

L'expropiació forçosa d'habitatges buits

L'article 15 de la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial va regular la possibilitat d'expropiar l'ús temporal dels habitatges propietat de persones jurídiques per causa d'interès social. Amb aquesta mesura es perseguia incrementar el parc social d'habitatges assequibles de lloguer amb caràcter temporal, atès que la durada de l'expropiació era de 4 anys com a mínim i de 10 com a màxim. Aquest precepte va ser recorregut i posteriorment desistit pel Govern de l'Estat,⁷² sobre la base del pronunciament de la STC 16/2018, de 22 de febrer, que va admetre la constitucionalitat d'aquesta figura i de la *causa expropriandi*, així com la seva aplicació limitada a les persones jurídiques (STC 8/2019, de 17 de gener).

Posteriorment, amb el Decret llei 17/2019, la facultat d'expropiar es va estendre també al domini, regulació que va ser declarada nul·la per tatxa de constitucionalitat de la figura normativa emprada (STC 16/2021, de 28 de gener) i que ha estat reiterada mitjançant la Llei 1/2022. L'objecte són els habitatges buits quan concorrin els requisits següents: a) que es

per millorar l'accés a l'habitatge, i 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica l'anterior, i l'acord del Parlament Catalunya de convalidació del Decret llei 1/2020). L'article 10 de la Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge, en va recuperar el redactat.

71. Acord de 30 d'octubre de 2018, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

72. Ibídem.

trobin en àrees declarades de demanda residencial forta i acreditada i, a aquests efectes, la Llei incorpora un annex amb 234 municipis que es troben en aquesta situació; i b) que estiguin inscrits o siguin inscriptibles en el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant o pertanyin a persones jurídiques que els hagin adquirit d'un titular d'habitatges inscrits en el Registre en la primera o ulteriors transmissions, encara que el titular actual sigui un fons de titulització d'actius o l'adquisició s'hagi efectuat mitjançant la transmissió d'accions o participacions de societats mercantils. L'expropiació es produeix per causa d'interès social —és a dir, per l'incompliment de la funció social de la propietat atès que l'habitatge és buit—, amb la finalitat de destinar-lo a persones en risc o situació d'exclusió residencial. Si l'expropiació és només de l'ús de l'habitatge, té una durada màxima de 7 anys a comptar des de l'ocupació efectiva de l'habitatge, una vegada s'hagi adequat a les condicions d'ús efectiu i adequat.

Per poder iniciar l'expropiació per incompliment de la funció social cal que s'hagi requerit el titular de l'habitatge per tal que compleixi l'obligació que l'habitatge sigui ocupat amb finalitat residencial, amb l'avertiment que, si no ho acredita en el termini d'un mes, es pot declarar l'incompliment de la funció social de l'habitatge a l'efecte d'iniciar el procediment d'expropiació i amb la conseqüència que el contingut del dret de propietat es redueix al 50% del seu valor, la diferència del qual correspon a l'administració expropiant (art. 49.3 del text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana, aprovat pel Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre). Tanmateix, el procediment d'expropiació conclou si l'Administració i el propietari convenien lliurement l'adquisició de l'habitatge o del seu ús temporal per a destinar-lo al lloguer social en el termini de tres mesos.

Per a la determinació del preu just per acord entre les parts, cal tenir en compte els criteris de lloguer social (art. 5.7 de la Llei 24/2015) i, si no hi ha acord, el preu just el fixa el Jurat d'Expropiació de Catalunya d'acord amb la seva normativa reguladora.⁷³ En la determinació del preu just s'ha de tenir en compte el cost d'adequació de l'habitatge per conservar-lo en les condicions exigibles per la legislació urbanística i de sòl.

S'estableix que poden ser beneficiàries de l'expropiació les entitats de dret públic que gestionin el parc social d'habitatges i les entitats privades

73. Llei 9/2005, de 7 de juliol, del Jurat d'Expropiació de Catalunya, i Decret 120/2009, de 28 de juliol, pel qual se n'aprova el Reglament.

sense ànim de lucre que gestionin habitatges d'inserció o tinguin la condició de promotor social d'habitatges.

2.3.2. L'ampliació amb caràcter permanent del parc d'habitatge públic destinat a lloguer social: els drets de tanteig i retracte

L'exercici dels drets de tanteig i retracte previstos en el Decret llei 1/2015, de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària s'ha revelat com un instrument essencial d'adquisició d'habitatges per incrementar el parc residencial públic. Com s'ha dit, arran de la crisi econòmicofinancera de 2007-2008, moltes famílies sobreendeutades es van veure immerses en processos d'execució hipotecària i els seus habitatges van passar a mans d'entitats financeres. El fet que les entitats financeres i les seves societats vinculades comencessin a vendre massivament part de la seva cartera hipotecària —o directament els habitatges— a fons d'inversió internacional, amb uns descomptes importants sobre els preus de mercat, va fer veure a la Generalitat la necessitat d'establir un dret d'adquisició preferent sobre les transmissions d'habitatges que havien estat adquirits en processos d'execució hipotecària o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària, i que es localitzaven en municipis considerats de demanda residencial forta i acreditada pel Pla per al dret a l'habitatge de 2014 (Annex del Decret 75/2014, de 27 de maig).

El dret de tanteig i retracte l'exerceix l'Administració de la Generalitat —a través de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya—, en benefici propi, dels municipis o d'entitats vinculades que en depenen, de societats mercantils de capital íntegrament públic, o també en benefici d'entitats sense ànim de lucre que formin part de la Xarxa d'habitatges d'inserció o que tinguin la consideració de promotors socials. No és una previsió nova, l'article 15 LDH ja disposava que, per donar compliment als objectius dels seus plans locals d'habitatge, els municipis podien delimitar àrees, mitjançant el procediment previst en la legislació urbanística, on fer efectius aquests drets amb la finalitat d'adquirir edificis plurifamiliars destinats a ús d'habitatge o habitatges concrets.

El Decret llei 17/2019 va estendre els drets de tanteig i retracte a l'adquisició d'habitatges mitjançant operacions de compravenda susceptibles de ser formalitzades en tot el territori de Catalunya i va ampliar temporalment el seu exercici per un període addicional de sis anys, amb la qual

cosa queden cobertes tant la primera com les posteriors transmissions que es duguin a terme fins l'any 2027. També es va incloure una mesura destinada a no allargar en excés el procés de compravenda, en establir-se que el termini per formalitzar l'adquisició dels habitatges és de 3 mesos a comptar des de la notificació al titular transmissor (l'entitat financera) de la resolució d'exercici del dret de tanteig i retracte.

La majoria dels habitatges adquirits per les administracions públiques a través d'aquest mecanisme són antics i estan en molt mal estat. Per això, el Decret llei precitat va establir dues mesures complementàries en relació amb els habitatges provinents d'execucions hipotecàries o mitjançant compensació o pagament de deute amb garantia hipotecària. D'una banda, la tipificació d'una nova infracció greu en matèria de qualitat del parc immobiliari, quan el propietari no executi les obres de rehabilitació necessàries per al compliment dels requisits d'habitabilitat. De l'altra, l'expropiació temporal de l'usdefruit quan el propietari de l'habitatge es nega a fer les obres, si aquest es localitza en un municipi de demanda residencial forta i acreditada. L'expropiació de l'usdefruit s'executa en el marc d'una execució forçosa subsidiària, amb una durada mínima de 4 anys i màxima de 10 anys per destinar l'habitatge a un ús social amb caràcter temporal. Un cop l'Administració executa les obres —el cost de les quals es dedueix de la indemnització a abonar al propietari—, l'habitatge es pot destinar a lloguer social durant el temps previst legalment.

Per garantir l'èxit de la iniciativa, l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i l'Institut Català de Finances van signar, el mes de juny de 2018, un acord marc per a la creació d'una línia de finançament consistent en préstecs bonificats per a l'adquisició d'habitatges, dels quals se'n podien beneficiar ajuntaments amb demanda forta i acreditada.⁷⁴ Els préstecs tenen una durada de 25 anys a un tipus d'interès fix i es vinculen a la tinença de l'habitatge en règim de propietat temporal. Els ajuntaments i entitats que accedeixen a la línia de préstecs bonificats resten obligats a constituir un dret temporal de propietat per un termini màxim de 75 anys, transcorreguts els quals l'habitatge es transfereix a l'Agència, que n'adquireix la propietat successiva (art. 547 del Codi civil de Catalunya). Al mateix temps, els ajuntaments i les entitats beneficiàries han d'instar la qualificació dels habitatges com a habitatges amb protecció oficial destinats a lloguer pel període equivalent a la vigència del préstec bonificat, i s'han

74. L'any 2020, en consonància amb les noves previsions del Decret llei 17/2019, es van ampliar els supòsits de finançament a les adquisicions dutes a terme en qualsevol municipi català.

de comprometre a destinar-los a lloguer durant la totalitat del temps en què es mantingui el règim de propietat temporal.

Fruit de l'aplicació d'aquesta normativa, des de finals de 2015 i fins al 2021, s'han pogut adquirir més de 4.300 habitatges, que s'incorporen al parc públic de la Generalitat, amb una inversió que supera els 190 milions d'euros.

2.3.3. Mesures preventives per evitar el desnonament: el lloguer social obligatori

Els instruments ordinaris que oferia la LDH eren insuficients per donar una resposta adequada als nous requeriments derivats de la crisi econòmica iniciada a les darreries de 2007. L'article 5 de la Llei 24/2015 va introduir una nova eina jurídica, el lloguer social obligatori, amb la finalitat de posar fi als desnonaments que afecten les famílies que no tenen una alternativa pròpia d'habitatge i que es troben dins dels paràmetres de risc d'exclusió residencial definits per la Llei⁷⁵ —i vinculada a aquesta figura, es va incorporar la definició de «gran tenidor» com a subjecte obligat a oferir un lloguer social.⁷⁶ Els subjectes obligats a oferir una proposta de lloguer social quan es donin aquestes condicions són:

a. L'adquirent d'un habitatge que hagi instat un acord de compensació de deutes o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual o d'un habitatge que s'ha posat a la venda perquè el prestatari es veu impossibilitat de retornar el préstec hipotecari.

b. La persona que insti un procediment judicial per reclamar la possessió d'un habitatge com a compensació d'un deute tributari o insti una demanda de desnonament per impagament de la renda de lloguer, abans de la seva interposició. Per ser subjecte obligat cal que el demandant o bé tingui la condició de gran tenidor d'habitatge, o bé sigui una persona jurídica que, després del 30 d'abril de 2008, hagi adquirit en primera o en

75. Es considera que estan en risc d'exclusió residencial, a l'efecte de rebre un oferiment de lloguer social, les persones que perceben uns ingressos inferiors a 2 vegades l'IRSC (persones soles), a 2,5 vegades l'IRSC (unitats de convivència) o a 3 vegades l'IRSC (persones amb discapacitats o gran dependència). Excepcionalment, es poden superar aquests topalls si es disposa d'un informe dels serveis socials que acrediti que la persona o unitat familiar està sotmesa a un risc imminent de pèrdua de l'habitatge i no disposa d'alternativa d'habitatge pròpia.

76. La regulació original ha estat modificada pel Decret llei 17/2019 i les lleis 5/2020, 11/2020 i 1/2022.

ulteriors transmissions habitatges provinents d'execucions hipotecàries, d'acords de compensació o de dació en pagament o de compravendes que portin causa de la impossibilitat de retornar el préstec hipotecari. En la seva regulació actual, són grans tenidors:^{77, 78}

- Les entitats financeres, llurs filials immobiliàries, els fons d'inversió i les entitats de gestió d'actius, inclosos els procedents de la reestructuració bancària.
- Les persones jurídiques que, per si soles o per mitjà d'un grup d'empreses, siguin titulars de més de 10 habitatges⁷⁹ situats en territori de l'Estat, amb excepcions (promotors socials; persones jurídiques que tinguin més d'un 15% de la superfície habitable de la propietat qualificat com a HPO destinats a lloguer; entitats privades sense ànim de lucre que proveeixen d'habitatge persones i famílies en situació de vulnerabilitat residencial).
- Els fons de capital risc i de titulització d'actius.
- Les persones físiques que, en el conjunt del territori de l'Estat, siguin propietàries de més de 15 habitatges o bé copropietàries (copropietat indivisa per quotes), quan la seva quota de participació en la comunitat representi més de 1.500 m² de sòl destinat a habitatge, amb excepcions (promotors socials; persones jurídiques que tinguin més d'un 15% de la superfície habitable de la propietat qualificat com a HPO destinats a lloguer).

77. Des de l'entrada en vigor de la Llei 1/2022, de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge, els grans tenidors tenen l'obligació d'inscriure's en el Registre de grans tenidors d'habitatge, creat per aquesta llei (DA 27a. LDH).

78. Originàriament, la Llei 24/2015 considerava gran tenidor la persona jurídica propietària de més de 1.250 m² de superfície habitable.

79. Exclusivament als efectes de la Llei 12/2023, i d'acord amb el que ja es recollia en el Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per a fer front a la COVID-19, el legislador estatal considera gran tenidor la persona física o jurídica que sigui titular de més de 10 immobles urbans residencials —excloent garatges i trasters— o d'una superfície residencial construïda de més de 1.500 m². Ara bé, les comunitats autònomes podran particularitzar aquesta definició general en la declaració d'entorns de mercat residencial tensionat, fins a considerar gran tenidor els titulars de 5 o més immobles urbans d'ús residencial situats en aquests entorns (art. 3, lletra k).

En tot cas, cal destacar que la definició estatal no conté cap referència a la copropietat de les persones físiques quan la seva quota de participació en la comunitat ascendeix a més de 1.500 m² de sòl destinat a habitatge, la qual cosa exclouria aquest supòsit de l'aplicació de la norma estatal, més tenint en compte que aquesta «copropietat romana» ho és per quotes i no per parts concretes de l'immoble, de manera que sembla difícil que puguin computar com a habitatges als efectes de determinar si la persona és gran tenidor.

Es considera que l'oferta de lloguer té caràcter social quan es compleixen dos requisits. Primer, que l'import de la renda de lloguer consisteixi en un percentatge que no superi el 10, 12 o 18% dels ingressos ponderats de la unitat familiar, referenciats d'acord amb l'Indicador de renda de suficiència de Catalunya (IRSC).⁸⁰ I segon, que s'ofereixi preferentment l'habitatge afectat pel procediment o, alternativament, un habitatge situat dins el mateix terme municipal, llevat que es disposi d'un informe dels serveis socials municipals que acrediti que el trasllat a un altre terme municipal no ha d'afectar negativament la situació de risc d'exclusió residencial de la unitat familiar.

Els subjectes obligats han de verificar la situació de risc d'exclusió residencial i, un cop formulada l'oferta als afectats, comunicar-la a l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i a l'ajuntament del municipi on s'ubiqui l'habitatge.

L'allau de procediments d'execució hipotecària i desnonaments va obrir una nova via en el problema de l'habitatge: les ocupacions sense títol habilitant.⁸¹ Per això, el Decret llei 17/2019 va afegir una disposició addicional primera a la Llei 24/2015. En la redacció donada per la Llei 1/2022, de 3 de març, aquesta disposició amplia l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social abans d'interposar determinades demandes judicials (art. 5.2 de la Llei 24/2015), que es fa extensiva a qualsevol acció executiva derivada de la reclamació d'un deute hipotecari i a les demandes de desnonament que es fonamentin en els motius següents:⁸²

80. La llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'exercici de 2023 (Llei 2/2023, de 16 de març) fixa el valor de l'IRSC en 614,65 euros mensuals i 8.605,15 euros anuals.

81. *Vid.* la Moció 106/XI, de 23 de març de 2017, del Parlament de Catalunya, sobre la resposta del Govern al problema de l'ocupació d'habitatges, en què s'insta el Govern a abordar la regularització de situacions residencials sense títol habilitant; així com la Resolució 133/XII sobre l'ocupació d'habitatges, aprovada per la Comissió de Territori del Parlament de Catalunya en la sessió de 31 d'octubre de 2018.

82. L'article 12 de la Llei 1/2022, que afegeix la DA 1a., ha estat objecte de tres recursos d'inconstitucionalitat: recurs d'inconstitucionalitat núm. 3955-2022, interposat pel Grup Parlamentari Popular al Congrés contra la Llei 1/2022 i, subsidiàriament, contra els articles 1.1, 1.3, 7, 8, 9.2, 10, 11, 12 i la DT de la Llei 1/2022 (BOE núm. 163, de 8 de juliol de 2022); recurs d'inconstitucionalitat núm. 4038-2022, interposat pel Grup Parlamentari Vox al Congrés contra els articles 1 a 5, 6.2, 7, 10 —pel qual es fa una nova redacció a l'article 7.1.c de la Llei 24/2015—, 11, 12, 15 i la DT (BOE núm. 227, de 21 de setembre de 2022); i recurs d'inconstitucionalitat núm. 8118-2022, promogut pel Govern de l'Estat contra l'article 12 de la Llei 1/2022, únicament quant a la DA 1a., apartat 1.c, que s'afegeix a la Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica (BOE núm. 27, de 1 de febrer de 2023).

- a) Venciment de la durada del títol jurídic que habilita l'ocupació de l'habitatge (desnonament per raó de l'extinció del contracte de lloguer). La proposta de lloguer social és exigible durant un període de 5 anys, si el gran tenidor és una persona física; o durant 7 o 12 anys, si és una persona jurídica que s'identifica amb els supòsits regulats, respectivament, a les lletres b. i d., o bé a. i c. de l'article 5.9 de la Llei 24/2015.
- b) Manca de títol jurídic que habiliti l'ocupació de l'habitatge, si la manca de títol prové d'un procés instat per un gran tenidor, ja sigui d'execució hipotecària o de qualsevol acció executiva derivada de la reclamació d'un deute hipotecari contra l'actual ocupant de l'habitatge.
- c) Per manca de títol jurídic que habiliti l'ocupació de l'habitatge, si el demandant té la condició de gran tenidor d'acord amb l'article 5.9.a i c, sempre que concorrin les circumstàncies següents: 1r. Que l'habitatge estigui inscrit en el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant o sigui susceptible de ser-hi inscrit. 2n. Que els ocupants acreditin, per qualsevol mitjà admès en dret, que l'ocupació sense títol es va iniciar abans de l'1 de juny de 2021. 3r. Que en els darrers dos anys els ocupants no hagin rebutjat cap opció de real·lotjament social adequat que els hagi ofert qualsevol administració pública o d'acord amb l'article 5.2. 4t. Que els serveis municipals emetin un informe favorable sobre el compliment dels paràmetres de risc d'exclusió residencial per part dels ocupants i sobre llur arrelament i convivència en l'entorn veïnal.

Els contractes de lloguer social obligatori que se subscriguin han de tenir la mateixa durada mínima que la fixada per la normativa vigent en matèria d'arrendaments urbans. En qualsevol cas, no pot ser inferior a 5 anys si el titular de l'habitatge és una persona física o a 7 anys si és una persona jurídica.⁸³

L'incompliment de l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social abans d'interposar una demanda judicial es considera una causa d'incompliment de la funció social de la propietat d'un habitatge o d'un edifici

83. En la redacció originària es disposava que el contracte de lloguer social tindria una durada de tres anys. Posteriorment, el Decret llei 17/2019 el va fixar en cinc o set anys, en funció de si el gran tenidor era persona física o jurídica, i es preveia que es podria renovar per una sola vegada, si es continuaven complint els requisits d'exclusió residencial.

d'habitatges, i es tipifica com a infracció greu en matèria de protecció dels consumidors i usuaris d'habitatges en el mercat immobiliari.⁸⁴

El Decret llei 37/2020, de 3 de novembre, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge davant dels efectes de la pandèmia de la COVID-19 va imposar el deure d'acreditar que s'havia formulat una proposta de lloguer social (DA 1.1, paràgraf primer) així com la interrupció dels procediments iniciats quan no s'hagi acreditat la formulació de l'oferta de lloguer social i fins que pugui ser formulada i acreditada (DA 1.1.bis). Al mateix temps, la Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge preveia que quan els afectats rebutgessin l'oferta de lloguer social, el demandant podia iniciar el procediment judicial a través d'una demanda que s'havia d'acompanyar de documentació acreditativa que l'oferta s'havia formulat (art. 5.3). Totes aquestes previsions legals han estat declarades inconstitucionals per les SSTC 28/2022, de 24 de febrer,⁸⁵ i 57/2022, de 7 d'abril, per vulneració de la competència estatal en matèria de legislació processal (art. 149.1.6 CE) perquè condicionen l'accés al procés judicial. El Tribunal Constitucional considera que la necessitat d'acreditar que s'ha formulat una oferta de lloguer social com a requisit previ a l'exercici d'accions executives és una norma processal que s'adreça als jutges i, per tant, envaeix la competència estatal (STC 28/2022, FJ 4). Tampoc tenen encaix constitucional la interrupció dels procediments iniciats sense que s'hagi acreditat l'oferta i l'obligació d'acompanyar la documentació acreditativa, perquè el legislador autonòmic no pot establir un requisit que condiciona l'accés al procés no previst pel legislador estatal (STC 28/2022, FJ 5, i STC 57/2022, FJ5).⁸⁶ A parer del Tribunal Constitucional, l'article 149.1.6 CE no permet a les comunitats autònomes innovar l'ordenament processal en relació amb la defensa jurídica dels drets i interessos que regulen materialment (STC

84. *Vid.* la Sentència 138/2022, de 26 de maig, del Jutjat de Primera Instància núm. 6 de Badalona, que declara el dret de l'arrendatari a que la propietat realitzi una proposta de lloguer social.

85. Dictada en el recurs d'inconstitucionalitat 5389-2021, que va interposar el Govern de l'Estat.

86. La DA 1a. del Decret llei 17/2019 contenia la mateixa previsió —acreditació que s'havia formulat proposta de lloguer social i, en cas contrari, suspensió dels procediments judicials— i va ser anul·lada per la STC 16/2021 pel fet de tractar-se d'una regulació processal i no existir cap dret subjectiu autonòmic que justifiqués la regulació de l'especialitat processal autonòmica.

13/2019, FJ 2b). Com es diu en la STC 28/2022, de 24 de febrer (FJ 3), la legislació processal és una competència general de l'Estat, mentre que la dels legisladors autonòmics és limitada i es constreny a «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las comunidades autónomas» (STC 80/2018, FJ 5 a.).

Convé assenyalar que la Llei 1/2022 reitera el mandat que els procediments iniciats en què no s'hagi acreditat la formulació de l'oferta de lloguer social s'han d'interrompre perquè l'oferta es pugui formular i acreditar. Si finalment no s'acredita l'oferiment del lloguer social o hi ha discussió entre les parts sobre si l'oferta compleix els requisits legals, l'òrgan judicial ha de donar trasllat de la situació a l'administració competent en matèria de lloguer social obligatori,⁸⁷ i el procediment ha de continuar d'acord amb els tràmits corresponents.⁸⁸

87. La informació que s'ha de remetre és tota la que sigui rellevant, en el cas que el jutjat tingui el consentiment de la part demandada. Si no el té, aquesta informació s'ha de limitar a la identitat del gran tenidor, la identificació de l'immoble i si la situació és de manca d'acreditació de l'oferiment o de discussió sobre el compliment dels requisits legals.

88. *Vid.* la Resolució de 15 de desembre de 2022, de la Secretaria General de Coordinació Territorial, per la qual es publica l'Acord de 2 de desembre de 2022, de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, en relació amb la Llei de Catalunya 1/2022 de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge. En relació amb la DA 1a. (art. 12 de la Llei) es resol el següent:

Tercero. En relación con los artículos 1.3, 6.2, 11, 12 y, específicamente, en lo que se refiere a las letras a) y b) del apartado uno de la disposición adicional primera de la Ley 24/2015 y en su proyección sobre la disposición transitoria de la Ley 1/2022, que han introducido modificaciones en la regulación del alquiler social prevista en la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética y en la Ley 18/2007, y sobre la base del Acuerdo adoptado en esta misma Comisión el 30 de octubre de 2018 respecto a la citada Ley 24/2015, de modo que del régimen establecido resulte:

3.1 Que las modificaciones incorporadas por la Ley 1/2022 en la regulación del alquiler social no modifiquen su naturaleza, tal como así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en la STC 16/2021, de 28 de enero, FJ 5.c (ii), al enjuiciar la norma precedente que ya las recogía.

3.2 Que la interpretación de la STC 5/2019 conlleva que la suspensión de los procedimientos judiciales de ejecución hipotecaria solo procede en los términos establecidos por la normativa estatal. A su vez, la interpretación de la STC 21/2019 determina que la suspensión del desahucio solo procede mientras los afectados en situación de vulnerabilidad no obtengan alternativa habitacional, bien a través de la Administración, bien a través de la figura del alquiler social. En el bien entendido que, la falta de ofrecimiento del alquiler social, cuando este proceda, de acuerdo con las SSTC 28/2022 y 57/2022 no puede condicionar el planteamiento de la correspondiente acción judicial. En el sentido indicado, los expresados artículos no vulnerarán la competencia del Estado en materia procesal que le reconoce el artículo 149.1.6 CE.

Igualmente, en el marco de esta interpretación jurisprudencial y, en, especial en la línea de la STC 16/2018 (FJ 8.b), los artículos 1.3 y 6.2 de la Ley 1/2022 que, respectivamente, modifican la letra f) del artículo 5.2 y la letra j) del artículo 124.2 de la Ley 18/2007, delimitan la función social de la propiedad y los efectos de su incumplimiento. Ambos preceptos han sido dictados en ejercicio de las competencias substantivas de la Generalitat en materia de vivienda ex artículo 137.1.a) EAC que, a su vez, incluyen la competencia sancionadora.

L'aprovació d'aquesta figura va ser molt celebrada, però no ha tingut ni de bon tros els resultats esperats. Els efectes jurídics que havia de desplegar la norma han estat minvats, ja que molts grans tenidors, a la vista de la jurisprudència constitucional que proscriu l'establiment per part del legislador català d'un requisit processal que provoca la suspensió del procediment de llançament, es neguen a oferir el lloguer social i prefereixen pagar la sanció corresponent.

La Llei estatal 12/2023 ha introduït un seguit de novetats processals en la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil (LEC), que modifiquen la regulació dels processos declaratius (desnonament i recuperació possessòria) i executius (execució hipotecària) i en què es destaca que, a partir d'ara, no s'admetran demandes quan no s'acrediti que la part actora s'ha sotmès a un procediment de conciliació o mediació. En relació amb els requisits d'admissibilitat de la demanda en processos de desnonament i altres processos declaratius de recuperació possessòria (art. 439 LEC), s'exigeix que l'actor especifiqui si l'habitatge objecte del litigi constitueix la residència habitual de l'ocupant i si és un gran tenidor; en cas contrari, haurà d'acreditar-ho mitjançant certificació del Registre de la propietat on consti la relació de propietats a nom de la part actora. En el supòsit que tingui la condició de gran tenidor, caldrà adjuntar a la demanda: a) un justificant, amb vigència no superior a 3 mesos, emès, amb consentiment previ del demandat, per les administracions autonòmica o local competent en matèria d'habitatge i assistència social segons el qual aquest es troba en situació de vulnerabilitat; b) declaració responsable del demandant en la qual fa constar que va acudir a l'administració competent en el termini màxim de 5 mesos previs a la presentació de la demanda, sense que la seva sol·licitud hagués estat atesa o sense que s'haguessin iniciat els tràmits corresponents en el termini de dos mesos des que la va presentar, adjuntant així mateix el justificant acreditatiu de la sol·licitud presentada; c) document acreditatiu dels serveis competents en què consti que l'ocupant no autoritza expressament l'estudi de la seva situació econòmica. S'especifica que si la part actora és un gran tenidor i el demandant es troba en situació de vulnerabilitat econòmica, el primer ha d'acreditar documentalment —mitjançant declaració responsable o document dels serveis administratius competents— que s'ha sotmès

3.3 Que, en relación con los artículos 11 y 12 de la Ley 1/2022, resulte que reglamentariamente se fije y regule la obligación de los beneficiarios del alquiler social de acreditar el mantenimiento de las circunstancias económicas que justifican su condición de beneficiarios del alquiler social.

al procediment de conciliació o intermediació amb el demandat.⁸⁹ Una altra novetat és l'ampliació de l'incident de suspensió d'aquests processos de desnonament i recuperació possessòria per avaluar la situació de vulnerabilitat del demandat⁹⁰ (art. 250 i 441.5 LEC) que, a més, perd el seu caràcter automàtic.⁹¹ Pel que fa a la formulació de les demandes d'execució hipotecària, la LEC estableix les mateixes exigències que les citades *ut supra* en relació amb els processos declaratius (art. 685 LEC), amb la diferència que l'acreditació de la situació de vulnerabilitat de l'executat s'exigeix tant si l'executant és un gran tenidor o no. També s'estableixen nous requisits per iniciar la subhasta de l'habitatge. Així, caldrà acreditar la situació de vulnerabilitat abans de l'inici de la via de constrenyiment quan el bé objecte de la subhasta sigui un bé immoble que constitueixi la residència habitual de la persona executada i el creditor sigui un gran tenidor (art. 655 bis LEC). En el supòsit que es tingui constància de la situació de vulnerabilitat del deutor hipotecari, la via de constrenyiment només es podrà iniciar si s'acredita que la part actora s'ha sotmès al procediment de conciliació o intermediació establert per l'Administració a tal efecte. Finalment, es prohibeix l'assenyalament de llançaments amb data oberta, una tendència que havia anat arrelant als jutjats davant la suspensió reiterada de llançaments a conseqüència de la pressió de grups activistes que es concentraven davant l'habitatge afectat en la data i hora del llançament (art. 440.5 i 549.3 LEC).

89. Cal fer notar que el procediment de conciliació previst en la Llei 15/2015, de 2 de juliol, de jurisdicció voluntària (art. 139-145) encara resta pendent de regulació. *Vid.* la DF 3a. de la Llei estatal 12/2023, el qual estableix un procediment de conciliació o intermediació pels casos en què la part actora tingui la condició de gran tenidor, l'immoble objecte de demanda sigui l'habitatge habitual de la persona ocupant i aquesta es trobi en situació de vulnerabilitat econòmica.

90. La suspensió serà de 2 mesos, quan el propietari sigui una persona física, i de 4 mesos quan es tracti d'una persona jurídica.

91. La suspensió haurà de ser decidida en endavant per l'òrgan judicial, de forma motivada i mitjançant una valoració ponderada i proporcional de cas concret. Aquest canvi normatiu obeeix a la necessitat d'adequar la normativa a la jurisprudència del TEDH (entre d'altres, les STEDH Yordanova i altres c. Bulgària, de 24 de setembre de 2012; i Winterstein i altres c. França, de 17 d'octubre de 2013, entre d'altres), per la qual la persona que pateix la pèrdua de l'habitatge té dret a què un tribunal valori la proporcionalitat de la mesura de conformitat amb l'article 8 del Conveni Europeu de Drets Humans, malgrat que en virtut de la legislació nacional el seu dret a ocupar l'habitatge s'hagués extingit.

2.3.4. Mesures per resoldre temporalment la manca d'habitatge de persones en risc d'exclusió residencial

L'obligació de reallotjament

L'article 16 de la Llei 4/2016 va incorporar, amb caràcter transitori i excepcional,⁹² l'obligació dels grans tenidors de reallotjar en un habitatge de la seva titularitat, en règim de lloguer i per un termini de 3 anys, les persones o unitats familiars en risc d'exclusió residencial quan no tinguessin cap possibilitat d'accedir a un altre habitatge. Aquesta regulació va ser impugnada i desistida pel Govern de l'Estat (STC 8/2019, de 17 de gener). Posteriorment, ha estat objecte de diferents modificacions (Decret llei 17/2019 i lleis 5/2002 i 11/2020).

El reallotjament procedeix només en els casos en què la pèrdua obeeix a una causa determinada (transmissió de l'habitatge derivada d'acords de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge habitual; venda de l'habitatge per la impossibilitat de retornar el préstec o crèdit hipotecari; execució hipotecària o d'altre tipus derivada de la reclamació d'un deute hipotecari; i desnonament per impagament de les rendes de lloguer). Són subjectes obligats al reallotjament les persones jurídiques adquirents dels habitatges i els instants dels processos judicials d'execució hipotecària o de desnonament per impagament de lloguer, que, a la vegada, siguin titulars d'habitatges inscrits en el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant, o susceptibles de ser-hi inscrits. També ho són les persones jurídiques titulars d'habitatges que hagin adquirit d'un titular d'habitatges inscrits en el Registre en primera o ulteriors transmissions, encara que el titular actual sigui un fons de titulització d'actius o que l'adquisició s'hagi efectuat mitjançant la transmissió d'accions o participacions de societats mercantils.

S'ha de prioritzar l'allotjament en el mateix habitatge. Però si no és possible, l'habitatge alternatiu ha d'estar situat en el mateix municipi, llevat que els serveis socials municipals informin que el trasllat a un altre municipi no afectarà negativament la situació de risc d'exclusió residencial de la família. La renda, igual que en el cas anterior, s'ha d'ajustar al que disposa l'article 5.7 (lloguer social) i s'ha de revisar anualment.

92. Sens perjudici de la durada dels contractes de lloguer concertats a l'empara d'aquesta figura, la vigència de la mesura quedava circumscrita a 3 anys a partir de l'entrada en vigor de la Llei 4/2016, si bé posteriorment es va ampliar fins als 5 anys. De manera que la seva eficàcia va finalitzar el mes de gener de 2021.

La Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge, va modificar la redacció de l'apartat 4.d. de l'article 16 per imposar al subjecte obligat el deure d'acreditar, abans de presentar la demanda d'execució hipotecària o de desnonament per impagament del lloguer, que s'havia formulat una oferta de lloguer social. Aquest redactat va ser declarat inconstitucional per vulneració de la competència estatal en matèria de legislació processal (STC 57/2022, de 7 d'abril), ja que supeditava l'accés al procés civil a la formulació d'una oferta de lloguer social, com ja s'ha explicitat en l'apartat dedicat a aquesta figura. Tampoc va rebre l'aval constitucional l'apartat 3r, en la redacció donada pel Decret llei 17/2019, que establia un nou termini de durada del contracte de lloguer per causa de reallotjament i que va ser declarat nul i inconstitucional en els termes del FJ 5.g. de la STC 16/2021, de 28 de gener.⁹³

L'expropiació temporal de l'ús d'habitatges en favor del deutor hipotecari en situació d'exclusió residencial

L'article 17 de la Llei 4/2016 va establir com a causa d'interès social la possibilitat d'expropiar el dret d'ús en els casos en què concorren els requisits següents: 1) que el deutor hipotecari es vegi impossibilitat per retornar el préstec hipotecari i la transmissió de l'habitatge es realitzi per acord de compensació o dació en pagament de préstecs o crèdits hipotecaris sobre l'habitatge; i 2) que el transmissent o unitat familiar no tinguin alternativa d'habitatge pròpia i es trobin en risc d'exclusió residencial. Les persones afectades ho han de posar en coneixement de l'administració competent en matèria de serveis socials i, en aquests casos, la transmissió de l'habitatge se sotmet a un procediment de mediació que es regeix per l'article 132-4.3 del Codi de consum de Catalunya.

A diferència de l'expropiació regulada en l'article 15 de la mateixa Llei, aquesta mesura es pot activar en el moment en què hi ha una transmissió de l'habitatge, que no està buit, sinó que està ocupat per un subjecte que no pot afrontar el préstec hipotecari i per això el transmet.

93. El termini del contracte de lloguer social per causa de reallotjament es va ampliar a un mínim de 5 o 7 anys, en funció de si el titular de l'habitatge era una persona física o jurídica (art. 6.6 del Decret llei 17/2019). Aquest apartat va ser declarat inconstitucional perquè requeria una regulació mitjançant llei formal.

L'article 17 va convertir-se en l'únic objecte de la STC 8/2019, de 17 de gener, després que el Govern de l'Estat desistís de la impugnació de la resta de preceptes impugnats en el recurs núm. 4752-2017. El Tribunal es remet a diverses sentències (STC 93/2015, FJ 18; STC 16/2018, FJ 12 i 13; STC 32/2018, FJ 5; STC 43/2018, FJ 4; STC 80/2018, FJ 3; STC 97/2018, FJ 5, i STC 106/2018, FJ 2) per tal d'anul·lar els apartats 3r, 4t i 5è del precepte després d'assenyalar que les previsions autonòmiques anul·lades per les sentències precitades s'expressaven en termes similars. En síntesi, considera que l'expropiació temporal de l'ús interfereix en la manera com l'Estat ha exercit la seva competència en matèria de bases de la planificació general de l'economia, atès que arbitra un mecanisme incompatible i que no pot operar simultàniament amb la mesura estatal de política econòmica que preveu la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social (suspensió dels llançaments).

Allotjament provisional en situacions d'emergència social

El Decret llei 17/2019 va afegir una DA 13a. a la Llei 4/2016 per regular l'allotjament de persones afectades per situacions d'emergència social. L'adjudicació provisional d'allotjament als afectats es canalitza mitjançant un allotjament dotacional que formi part del sistema urbanístic d'equipaments comunitaris o, si no hi ha disponibilitat, en altres allotjaments gestionats per les administracions, en les mateixes condicions de temporalitat regulades per als dotacionals. Aquesta d'adjudicació provisional d'allotjament també es preveu en relació amb situacions d'emergència social de persones ocupants sense títol habilitant d'habitatges adquirits o gestionats per les administracions. Ara bé, si l'ocupació sense títol habilitant de l'habitatge es va produir abans de la seva incorporació al parc gestionat per les administracions, els ocupants només podran romandre en el mateix habitatge sempre que es compleixin determinades condicions: resolució favorable de mesa; que no s'hagi iniciat el procediment per a l'adjudicació definitiva dels habitatges ocupats; que l'ocupació sigui, com a mínim, sis mesos anterior a la data d'adquisició dels habitatges o d'inici de la seva gestió per part de l'Administració; i que no hagin renunciat a l'adjudicació d'un habitatge d'emergència social en els darrers 2 anys. De forma similar al que establia la derogada DF 3a., es preveu que la situació d'allotjament provisional no dona cap preferència per si mateixa als adjudicataris en el procediment d'adjudicació definitiva d'habitatge del parc públic o gestionat per les administracions.

2.3.5. La contenció de les rendes de lloguer en les zones tensionades

En l'actualitat, moltes famílies sobreviuen amb una economia precària, que s'ha vist agreujada pels efectes econòmics derivats de la pandèmia de la COVID-19, i que els dificulta poder mantenir-se en l'habitatge. Tanmateix, la causa promotora de la pèrdua d'habitatge respon principalment a raons derivades de l'impagament de les rendes del lloguer. L'encariment dels lloguers és un fenomen generalitzat a Espanya, que s'ha aguditzat a les grans àrees urbanes i a les que suporten una major pressió turística, i on l'alça de preus provoca l'expulsió dels residents tradicionals. Així, l'any 2019, el 68% dels llançaments van ser conseqüència de l'impagament de lloguers enfront del 21% d'impagament d'hipoteques. Igual que s'ha fet, entre d'altres, en països com França, Portugal, Itàlia i Alemanya,⁹⁴ la Generalitat va aprovar, en un segon intent,⁹⁵ un règim de contenció de les rendes de lloguer en les zones de mercat tensionat.⁹⁶ Es tracta d'un règim excepcional, sense vocació de permanència, atès que la seva aplicació es limitava a una durada màxima de 5 anys.

La Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge, va habilitar les administracions per a delimitar *àrees amb mercat d'habitatge tens* dins les quals els contractes que s'hi formalitzessin se subjectaven a un règim de contenció de les rendes. La competència per a declarar aquestes àrees correspon al departament de la Generalitat competent en matèria d'habitatge i a la ciutat de Barcelona i l'àmbit metropolità de Barcelona, per raó de la seva problemàtica singular. Amb caràcter transitori (1 any), la Llei aplicava directament aquesta

94. Vid. la Llei de limitació de renda en els habitatges a la ciutat de Berlín (Gesetz zur Mietspiegelbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin-MietenWoG Bln), d'11 de febrer de 2020. En virtut d'aquesta llei, es prohibeix incrementar durant un període de 5 anys les rendes de lloguer pactades fins el 18 de juny de 2019, mentre que les rendes dels contractes posteriors no podran excedir d'uns determinats límits (§ 3 i 4).

95. Vid. la Moció 84/XII, de 9 de maig de 2019, que insta el Govern a impulsar amb caràcter urgent l'aprovació de mesures legislatives per disposar d'una regulació pròpia del contracte d'arrendaments urbans i de mesures per a limitar els increments de preus del lloguer d'habitatges en zones de forta demanda acreditada. En compliment d'aquest mandat, el Govern va aprovar el Decret llei 9/2019, del 21 de maig, de mesures urgents de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, que no va obtenir la validació del Parlament.

96. Sobre el debat al voltant de la regulació dels lloguers, vid. Noguera, *Regular los alquileres* i Pareja-Eastaway i Sánchez-Martínez, «Private Rented Market in Spain».

declaració en els municipis que disposen d'índexs de referència de preus en què els preus del lloguer han patit increment superior al 20% entre els anys 2014 i 2019, inclosos dins l'Àrea Metropolitana de Barcelona o amb una població superior als 20.000 habitants.

Per a la contenció de preus, la Llei se serveix de l'aplicació de l'Índex de referència de preus de lloguer d'habitatges, regulat en l'Ordre GAH/142/2017, de 5 de juliol. Aquest índex subministra dades fiables —obtingudes del Registre de fiances dels contractes de lloguer de finques urbanes, que gestiona l'Incasòl— sobre el preu dels lloguers d'habitatges similars al que és objecte d'arrendament. En concret, proporciona una estimació del preu mitjà del metre quadrat de lloguer d'un habitatge de superfície determinada i situat en una zona concreta, així com els marges de preu superior i inferior resultants de la ponderació de diverses característiques de l'habitatge (any de construcció, estat de conservació, eficiència energètica, ascensor, mobiliari o annexos). La Llei establia que l'import màxim de la renda de lloguer que les parts poden convenir a la formalització del contracte no pot superar el preu de referència per al lloguer d'un habitatge de característiques anàlogues (amb possibilitat d'incrementar-lo o minorar-lo en un 5%). En el cas que l'habitatge hagués estat arrendat dins els cinc anys anteriors, la renda no podia ultrapassar la consignada en el darrer contracte d'arrendament. S'indicaven els possibles increments aplicables i les excepcions. Altrament, es contemplava un règim més flexible pel cas d'habitatges d'obra nova i els resultants d'un procés de gran rehabilitació.

Les STC 37/2022, de 10 de març, i 57/2022, de 7 d'abril han reduït considerablement la regulació sobre limitacions als lloguers d'habitatges residencials, fent-la impracticable.⁹⁷ En els recursos d'inconstitucionalitat

97. Només es mantenen vigents 4 articles (Requisits per a la declaració d'àrees amb mercat d'habitatge tens; Procediment per a la declaració d'àrees amb mercat d'habitatge tens; Contingut de la declaració d'àrees amb mercat d'habitatge tens i període de vigència; Necessitat d'aplicació de l'Índex de referència de preus de lloguer d'habitatges en tota l'àrea amb mercat d'habitatge tens). La STC 37/2022, de 10 de març, estima parcialment el recurs del Partit Popular en considerar que el règim de contenció de rendes de lloguer infringeix el principi de llibertat de pactes —que constitueix una base de les obligacions contractuals— i que aquesta regulació té un impacte significatiu en l'activitat econòmica, la qual cosa precisa d'una regulació estatal que garanteixi el principi d'unitat de mercat. En conseqüència, declara inconstitucionals i nuls els articles 1, 6 a 13, 15, 16.2 i les DA 1a., 2a. i 3a., DT 1a. i DF 4a.b., amb els efectes previstos en el FJ 8 (quant al seu abast temporal, el Tribunal es pronuncia en el sentit que la nul·litat declarada per sentència no afecta les situacions jurídiques consolidades i només tindrà efectes *pro futuro*); la DA 4a.; i la DF 3a. en els termes del FJ 4.e. Per la seva banda, la STC 57/2022, de 7 d'abril, declara la pèrdua de l'objecte en relació amb els preceptes que ja han estat anul·lats per la STC 37/2022, així com la inconstitucionalitat

presentats, el Govern de l'Estat i el Partit Popular al·legaven, essencialment, la vulneració del contingut essencial del dret de propietat (art. 33 CE) i de la competència estatal per dictar les bases de les obligacions contractuals en matèria de dret civil (art. 149.1.8 CE), atès que la Llei 11/2002 no respecta el principi de llibertat de pactes previst en la legislació d'arrendaments urbans. Per la seva banda, la Generalitat argumentava que es compleix amb la doble perspectiva exigida pel Tribunal per legislar en matèria d'arrendaments: l'existència d'una connexió suficient amb el dret civil propi i el respecte a les bases estatals de les obligacions contractuals. Malauradament, en cap moment el Tribunal entra a analitzar una qüestió tan important com és la possible competència del legislador català per regular l'arrendament d'habitatges.⁹⁸

La Llei 12/2023 entra de ple en la regulació del mercat de lloguer de l'habitatge habitual —s'exclou, per tant, el lloguer de temporada i de locals comercials—;⁹⁹ de fet, constituïa la qüestió cabdal que va impulsar el Govern municipal de Barcelona a pressionar el Govern de l'Estat per a promoure una llei estatal d'habitatge. Dins la regulació relativa als nous contractes d'arrendament formalitzats després de l'entrada en vigor de la llei, cal destacar que la limitació de rendes només afecta els contractes de lloguer d'habitatges situats en zones declarades de mercat residencial tensionat, en la resta, la renda serà la pactada lliurement per les parts. La

dels articles 14, 16.1 en relació amb l'incís «o, si procede, el importe de la renta del contrato de arrendamiento anterior», 17 i 18. Cal tenir en compte, així mateix, la STC 118/2022, de 29 de setembre, que anul·la l'apartat 3r de l'article 9, introduït pel Decret llei 50/2020, de 9 de desembre.

98. Sobre l'abast de la competència autonòmica per legislar en matèria d'obligacions i contractes, *vid.* la STC 132/2019, de 13 de novembre, en relació amb el llibre sisè del Codi civil de Catalunya, i el Dictamen 7/2020, de 5 d'agost, del Consell de Garanties Estatutàries sobre la Proposició de llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge.

99. Entre les modificacions que s'introdueixen en la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans (DF 1a.), es poden citar, dins les zones de mercat tensionat, la pròrroga extraordinària anual —per un màxim de 3 anys— i forçosa per a l'arrendador del contracte de lloguer en els mateixos termes i condicions que el contracte en vigor; l'obligació que la renda pactada amb els nous arrendadors a l'inici del nou contracte no excedeixi, una vegada aplicada la clàusula d'actualització anual de la renda del contracte anterior, de la darrera renda del contracte anterior —excepció feta, de determinats increments fixats legalment—; en zones no tensionades, la pròrroga extraordinària i forçosa per l'arrendador d'un any al final del contracte en situacions acreditades de vulnerabilitat social i econòmica quan l'arrendador sigui un gran tenidor d'habitatge; i l'obligació que les despeses de gestió immobiliària i les de formalització del contracte siguin a càrrec de l'arrendador.

També es preveuen incentius fiscals aplicables en l'IRPF (entre el 50 i 90%) als arrendaments d'immobles destinats a habitatge a preus assequibles en zones tensionades (DF 2a.).

declaració d'àrea de mercat residencial tensionat per part de les administracions competents en habitatge requereix el compliment d'algun dels requisits següents: a) que la càrrega mitjana del cost del lloguer o de la hipoteca al pressupost personal o de la unitat de convivència, més les despeses i subministraments bàsics, superi el 30% dels ingressos mitjans o de la renda mitjana de les llars, o bé b) que el preu de lloguer o compra de l'habitatge hagi experimentat en els cinc anys anteriors a la declaració d'àrea de mercat d'habitatge tensionat, un percentatge de creixement acumulat d'almenys tres punts percentuals superior al percentatge de creixement acumulat de l'índex de preus de consum (IPC) de la comunitat autònoma corresponent (art. 18.3). La vigència de la declaració d'un àmbit territorial com a zona de mercat residencial tensionat serà de tres anys, amb la possibilitat que es prorrogui anualment.¹⁰⁰

Amb caràcter general, el preu del lloguer en els nous contractes formalitzats sota la vigència de la Llei 12/2023 i en zones de mercat residencial tens no podrà excedir de l'última renda vigent en els darrers cinc anys, una vegada aplicada l'actualització anual (IPC). Però, en el cas que l'arrendador sigui un gran tenidor o bé en el cas d'habitatges que no haguessin estat arrendats com a habitatge habitual en els últims cinc anys, la renda no podrà excedir del límit màxim del preu aplicable d'acord amb els índexs de preus de referència.

Tanmateix, es preveu la possibilitat d'incrementar un 10% la renda de lloguer limitada: a) en el cas que l'arrendador realitzi determinades obres de rehabilitació, reforma o millora que suposin un estalvi energètic del 30%, o de millora de l'accessibilitat, en els dos anys anteriors a la celebració del nou contracte i b) en el cas que el contracte es formalitzi per una durada mínima de 10 anys, o bé es prevegi un règim de pròrroques que permeti allargar el contracte un mínim de 10 anys.

Pel que fa a l'actualització de les rendes de lloguer, es manté la limitació d'increment màxim anual del 2% en els contractes a revisar fins al 31 de desembre de 2023, mentre que respecte dels contractes vigents durant el 2023, el topall s'eleva al 3%.¹⁰¹ Per a les actualitzacions anuals a aplicar a partir de l'1 de gener de 2025, la Llei 12/2023 encarrega a l'Institut Nacional d'Estadística que, abans de la finalització de l'any 2024, elabo-

100. Els criteris d'identificació de zones tensionades seran revisats al cap de 3 anys de l'entrada en vigor de la llei per adequar-los a l'evolució del mercat residencial (DA 3a.).

101. No obstant, aquestes limitacions operen respecte dels grans tenidors, atès que la resta de propietaris poden pactar lliurement el preu amb l'arrendatari, sempre que aquest l'accepti; en cas contrari, caldrà respectar aquests límits.

ri un nou índex de referència per a l'actualització anual dels contractes d'arrendament d'habitatge per evitar increments desproporcionats, que substituirà l'IPC.

El mes de juny de 2023, el Departament de Territori va iniciar el tràmit d'informació pública per delimitar els municipis que han de ser declarats zones de mercat residencial tensionat en les quals s'aplicaran les mesures de limitació de les rendes del lloguer que preveu la Llei estatal 12/2023 pel dret a l'habitatge. Són un total de 140 municipis —que representen el 80,6% del total de població de Catalunya— caracteritzats per una oferta insuficient d'habitatge assequible que compleixen els requisits legals per poder aplicar les mesures de contenció de les rendes de lloguer.

3. Reflexions finals

La problemàtica de l'habitatge ha estat contínuament en el focus d'atenció de l'agenda social i política, molt especialment a partir de la crisi econòmica i financera que arranca amb l'esclat de la bombolla immobiliària l'any 2008. Les conseqüències que té generen una situació d'emergència habitacional mai vista que ha obligat els legisladors autonòmics a dictar una normativa enfocada primordialment al bastiment de mecanismes jurídics per actuar contra l'exclusió residencial i garantir l'assequibilitat de l'habitatge (expropiació temporal de l'ús de l'habitatge, lloguer social obligatori, limitació de rendes de lloguer, etc.). A Catalunya, aquesta nova mirada sobre l'habitatge la representen les lleis 24/2015 i 4/2016, que posen títol a una tercera generació de normes sobre habitatge, tot desplegant, reforçant i ampliant els mecanismes que preveia la LDH. Si la LDH va iniciar una transició en les polítiques d'habitatge —de fer prevaldre una visió estrictament economicista es passa a prioritzar-ne l'enfocament social—, aquesta tercera generació consolida el canvi de perspectiva. Vindran després tot un reguitzell de normes que, sense oblidar-se dels aspectes més tècnics i estructurals, incidiran amb nous instruments en la garantia de la funció social de la propietat dels habitatges. Aquest cos normatiu ha generat una alta litigiositat constitucional que s'ha saldat amb la nul·litat de bona part d'aquestes normes perquè el Tribunal Constitucional ha considerat que envaeixen competències estatals, fonamentalment les relatives a la legislació processal i civil i les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica. No cal emfasitzar l'apreciable impacte negatiu que aquestes sentències tenen en termes d'eficàcia i eficiència sobre la gestió

quotidiana de les polítiques públiques de les administracions, que veuen com d'un dia per l'altre han de corregir estratègies i protocols d'actuació que han derivat en situacions jurídiques consolidades.

Per cobrir els buits deixats per les tisoires constitucionals, l'Estat ha aprovat una llei en matèria d'habitatge (Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge) en aplicació especialment dels apartats 1 i 13 de l'article 149.1 CE. L'abast constitucional de l'apartat 13 està delimitat a bastament, però no succeeix el mateix amb l'establiment d'unes condicions bàsiques per garantir la igualtat en l'exercici del dret —la majoria presents ja en la legislació catalana i d'altres autonomies—, de manera que la interpretació que en faci el Tribunal Constitucional condicionarà el marge d'actuació del legislador autonòmic i, de retruc, el futur de les polítiques d'habitatge. El Tribunal Constitucional ha afirmat que l'habitatge no és un títol competencial autònom, per això pot ser abordat des de diverses perspectives que condicionen l'objecte de regulació. D'aquí que la resolució del problema de l'habitatge no es pugui considerar en la seva integritat sense la contribució de la normativa estatal (propietat horitzontal, legislació hipotecària, arrendaments urbans, processos de desnonament, ordenació de l'edificació, etc.). Sense entrar en la discussió de si la Llei 12/2023 s'extralimita en projectar les seves competències en l'àmbit de l'habitatge —avui dia, diverses comunitats autònomes han anunciat la interposició de sengles recursos d'inconstitucional per invasió competencial, com ara Andalusia o Madrid—,¹⁰² el cert és que aquesta norma pot ser una oportunitat perquè

102. El 4 de juliol de 2023, la Mesa del Parlament de Catalunya va acordar sol·licitar al Consell de Garanties Estatutàries l'emissió d'un dictamen que valori si la Llei 12/2023 envaeix competències de la Generalitat, com a pas previ a la presentació d'un recurs d'inconstitucionalitat. El Dictament 1/2023, de 2 d'agost, conclou el següent:

- Vulneració de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 137.1 EAC), sense empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE: articles 2 (apartats c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r i s); 16; 17; 18.1 i .4; 27.1, tercer paràgraf, i .2 i, per connexió amb l'article 27.2 i .3, la DT segona; com també els articles 28 i 29 i la DT primera, paràgraf segon. Conclusió adoptada per majoria de 7 vots a favor i 2 en contra (que emeten vot particular).

- Vulneració de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (137.1, 139 EAC) i urbanisme (149.5 EAC), sense empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE: article 15, (apartats 1.b i .d i 2, 3 i 4). Conclusió adoptada per majoria de 7 vots a favor i 2 en contra (que emeten vot particular).

- Vulneració de la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 137.1 EAC), així com del principi d'autonomia financera (art. 201.2 EAC) i l'autonomia de despesa de la Generalitat (art. 202.2 EAC), sense empara en l'article 149.1.1 ni .13 CE: article 27.3. Conclusió adoptada per unanimitat

- No vulneració del dret de propietat (art. 33 CE): DF primera. Adoptada per unanimitat.

- No vulneració del dret constitucional a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE): DF cinquena, apartat dos. Conclusió adoptada per unanimitat.

algunes de les eines jurídiques que no han pogut desplegar-se correctament per manca de competència autonòmica, com en el cas del lloguer social obligatori, puguin tenir una major aplicabilitat.

La naturalesa jurídica del dret a l'habitatge ha estat objecte d'atenció per la doctrina. La seva ubicació dins del capítol III «Dels principis rectors de la política social i econòmica» comporta que no gaudeixi de les garanties processals i substantives pròpies dels drets fonamentals, situats en el capítol I de la CE (STC 32/2019, FJ 6). En conseqüència, no es tracta d'un dret subjectiu que puguin exercir directament els ciutadans, sinó que la seva concreció queda diferida a la decisió del legislador competent en la matèria. Nogensmenys, la regulació del dret a l'habitatge evoluciona constantment i, en el context actual, aquest dret s'hauria de configurar com un veritable dret subjectiu, especialment per a les persones vulnerables i en risc d'exclusió residencial, tenint en compte la seva íntima relació amb la dignitat de la persona. Les lleis autonòmiques reconeixen l'habitatge com un dret constitucional i estatutari, però el doten d'un abast diferent. La LDH, sense arribar a configurar un dret subjectiu —en el sentit d'un dret prestacional incondicionat pressupostàriament, com recollia el Reial decret 1472/2007, de 2 de novembre, regulador de la renda bàsica d'emancipació dels joves— va orientar l'efectivitat del dret cap al compliment de la seva funció social. Altres comunitats autònomes (el País Basc, la Comunitat Valenciana i Navarra) han fet un pas més enllà per tal de configurar legalment un dret subjectiu a obtenir de les administracions o, subsidiàriament dels tribunals, el gaudi d'un habitatge o allotjament en règim de lloguer o bé d'una prestació econòmica, en cas que no es disposi d'habitatge. En aquest sentit, la Llei estatal 12/2023 no aporta cap novetat al respecte. Reitera el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat, com ja expressa el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana (art. 5), però no incorpora obligacions de resultat susceptibles de ser exigides administrativament i judicialment. Tanmateix, la visió clàssica dels drets socials com a principis rectors que només poden invocar-se prèvia intervenció legislativa ha de quedar superada per una visió més holística d'aquests drets, que es troben en estreta relació amb altres drets fonamentals, com el dret a la inviolabilitat del domicili o el dret a la intimitat personal i familiar.

- Contraria l'EAC i la CE: DF setena, apartat 1. Conclusió adoptada per unanimitat.

- No contrarien l'EAC ni la CE: articles 2 (apartats a, b, k, l i ñ); 4; 7; 15.1 (lletres a, c i e); 18 (apartats 2, 3, 5 i 6); 19; 27.1 (primer i segon paràgrafs); 30; 31, i 32 a 36. Conclusió adoptada per unanimitat.

Si bé *stricto sensu* el compliment del dret a l'habitatge en la seva consideració de dret social no vincula els poders públics (ex art. 53.1 CE), l'article 47 CE no és una norma sense contingut ja que aquests resten obligats a complir el mandat constitucional de promoure les condicions i realitzar les disposicions legislatives necessàries perquè aquest dret sigui efectiu. I per això cal incrementar la despesa pública en habitatge, que és una de les més baixes d'Europa. L'increment de la partida pressupostària dedicada a les polítiques d'habitatge esdevé, doncs, una necessitat peremptòria.

El problema de l'emergència habitacional ha deixat de ser conjuntural per convertir-se en estructural. No obstant, no hi ha fórmules màgiques per resoldre'l. El Tribunal Constitucional ha avalat la imposició de restriccions al dret de propietat i, per aquesta via, s'han regulat tot un conjunt de mesures intervencionistes adreçades als grans tenidors. Ara bé, l'estratègia d'augmentar progressivament aquestes limitacions jurídiques per suplir la incapacitat de la política per resoldre la manca d'habitatge assequible i social s'ha de mesurar d'acord amb el criteri de proporcionalitat. El fonament d'aquestes noves eines intervencionistes resideix en l'incompliment de la funció social de la propietat privada sobre l'habitatge. És la vessant institucional la que permet al legislador ordinari la introducció de l'interès general dins del contingut del dret, que és de configuració legal en la mesura que la CE ha renunciat a determinar el seu contingut. Tanmateix, el recurs a la funció social no pot utilitzar-se com un xec en blanc, sinó que cal garantir el manteniment d'un equilibri just entre l'interès públic perseguit i el dret a la propietat, malgrat que és incontestable que bancs i fonts d'inversió han contribuït a la situació en què ens trobem. En qualsevol cas, els resultats obtinguts no han estat a l'alçada de les expectatives que s'havien generat. Això es deu, en bona part, a què la representativitat dels operadors mercantils en el mercat de l'habitatge, encara que molt visible, és clarament reduïda en un país com Espanya en què predominen els petits propietaris.

La promoció d'habitatge protegit continua essent, dins del magma de mesures adoptades per resoldre les diferents problemàtiques de l'habitatge, la que ofereix un enfocament més integral. La manca d'oferta d'habitatge és una part significativa del problema en molts municipis. Per això, sense repudiar els mecanismes vinculats a l'incompliment de la funció social de la propietat perquè és essencial continuar combatent el problema en tots els seus fronts, cal fomentar la rehabilitació d'edificis en sòl urbà, així com la nova construcció, mitjançant la provisió de sòl, finançament i incentius fiscals als promotors i apostant decididament per la col·laboració

publicoprivada. N'és un exemple l'empresa d'economia mixta Habitatge Metròpolis Barcelona SA, constituïda en un 50% amb aportacions públiques procedents de l'Ajuntament de Barcelona i l'Àrea Metropolitana de Barcelona i en l'altre 50% amb capital privat. Nogensmenys, cal rebutjar la idea il·lusòria que una producció massiva d'habitatge minorarà els preus, l'experiència (en forma de dècada prodigiosa, 1997-2007) ha demostrat que aquesta premissa econòmica és una fal·làcia. Així mateix, la producció d'habitatge no pot reproduir vells esquemes. La destinació dels habitatges a un règim preferentment de lloguer, la qualificació indefinida de protecció i l'adaptació del sector de la construcció al nou rol de gestors dels habitatges a lloguer són trets característics del nou urbanisme residencial.

Finalment, cal advertir que la tònica d'aquests anys s'ha caracteritzat per una alta inseguretat jurídica, atès que cap norma s'ha mantingut inalterable gaire temps. La hipertròfia normativa existent a Catalunya en matèria d'habitatge, amb normes que contenen reiterades esmenes, modificacions i remissions, fa imprescindible que el Govern de la Generalitat abordi de forma peremptòria una refosa que compili en un únic text legal les disposicions legals vigents en matèria del dret a l'habitatge.

Bibliografia

- Arias Martínez, M. A. «Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional». *REALA. Nueva Época* 11 (2019): 106-121.
- Barnés, J. «La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda». *Revista Vasca de Administración Pública* 79 (2) (2017): 83-143.
- Bassols Coma, M. «Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 17 (1983): 13-42.
- Benito, J. C. «Los pronunciamientos del Comité DESC sobre Derecho a la Vivienda relativos a España. Respuestas jurisprudenciales y legislativas». *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 9(2) (2019): 579-603.
- Candela Ochotorena, J. *Del pisito a la burbuja inmobiliaria. La herencia cultural falangista de la vivienda en propiedad, 1939-1959*. València: Universitat de València, 2019.
- Delgado, L., et al. *Estat de l'exclusió residencial: impactes de la Llei 24/2015 i altres mesures de resposta*. Barcelona: Observatori DESC, Enginyeria Sense Fronteres, PAH de Barcelona, Aliança contra la Pobresa Energètica, 2022.
- Durbán Martín, I. *La España asimétrica. Estado autonómico y pluralidad de legislaciones civiles*. València: Tirant lo Blanch, 2019.

- Gifreu i Font, J. «Mecanismes de col·laboració publicoprivada per a la provisió i l'explotació econòmica d'habitatge assequible: un joc de suma positiva». *Revista Catalana de Dret Públic*, 66 (2023): 56-85.
- . «Vivienda: nuevos avances en materia de rehabilitación energética, autoconsumo y pobreza energética». Dins García-Álvarez García, Jordano Fraga, Lozano Cutanda, i Nogueira López, coord. *Observatorio de políticas ambientales 2021*, 949-997. Madrid: CIEDA-CIEMAT, 2021.
- . «La vivienda en tiempos del COVID-19: ¿nuevas vulnerabilidades sociales? Del impacto inicial a los retos del futuro». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Exemplar dedicat a: *¿Habrá un urbanismo distinto tras el Covid-19?* 54 (2020): 247-304, 337-338.
- . «La imbricación de las políticas de suelo y vivienda. Instrumentos para garantizar el acceso de los ciudadanos a una vivienda asequible». Dins Sánchez Goyanes, dir. *Derecho Urbanístico de Cataluña*, 1037-1086. Wolters Kluwer, 2009.
- Gutiérrez, A. i X. Delclòs. «Geografía de la crisis inmobiliaria en Cataluña: una lectura a partir de los desahucios por ejecución hipotecaria». *Scripta Nova*, 21(557) (2017): 7-33.
- Kenna, P. i H. Simón-Moreno. «Towards a common standard of protection of the right to housing in Europe through the charter of fundamental rights». *European Law Journal*, 25 (2019): 608-622.
- López Ramón, F. «El derecho subjetivo a la vivienda». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102 (2014): 49-91.
- . *Construyendo el derecho a la vivienda*. Madrid: Marcial Pons, 2010.
- Lora, C. i M. Baena. «Novedades recogidas en la reciente jurisprudencia constitucional en materia de vivienda». *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 58 (2022): 145-153.
- Mialot, C. «Deu anys de la Llei DALO (dret a l'habitatge exigible) a França i al context europeu». Dins Transjus i Observatori DESC, coord. *La llei del Dret a l'Habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur*, 53-66. Pamplona: Aranzadi, 2018.
- Moreu Carbonell, E. «Activismo social y derecho a la vivienda». Dins Gifreu i Font, Bassols Coma, i Menéndez Rexach, dirs. *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*, 261-281. Madrid: INAP, 2016.
- Noguera, A. *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*. València: Tirant lo Blanch, 2022.
- Observatori DESC. *L'evolució dels desnonaments 2008-2019: de l'emergència a la consolidació d'una crisi habitacional*. 2020.
- Paleo, N. i A. Quintià. «Las políticas de vivienda desde una perspectiva multinivel: un análisis comparado de la legislación autonómica». Dins Paleo, ed. *Políticas y derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente*, 310-349. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

- Pareja-Eastaway, M. i T. Sánchez-Martínez. «Private Rented Market in Spain: Can Regulation Solve the Problem?» *International Journal of Housing Policy* (2022). DOI: 10.1080/19491247.2022.2089080.
- Ponce, J. (2019). *El derecho de la Unión Europea y la Vivienda. Análisis de experiencias nacionales e Internacionales*. Madrid: INAP-McGraw-Hill.
- Ponce Solé, J. «El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público». Dins *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, 61-195. Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016.
- Ponce, J. i D. Sibina. *El Derecho a la vivienda en el siglo XXI*. Madrid: Marcial Pons, 2018.
- Ponce, J. i J. Fernández. «Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 255 (2010): 39-78.
- Quintíá Pastrana, A. «El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización». *Revista Vasca de Administración Pública* 109 (I) (2017): 225-267.
- . «Más allá del artículo 47 CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables». *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* (6) (2022): 115-153.
- Sala Roca, C. *El règim jurídic de les mesures per a garantir el dret a l'habitatge en un context de crisi*. Tesis doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona, 2019.
- Síndic de Greuges. *L'habitatge compartit a Barcelona i la seva adequació als estàndards internacionals*. Barcelona, 2020.
- . *Retard de l'Administració en situacions d'emergència residencial a Catalunya*. Barcelona: Síndic de Greuges, 2019.
- . *El dret a l'habitatge: qüestions urgents*. Barcelona: Síndic de Greuges, 2018.
- . *Informe sobre l'accés a l'habitatge social*. Barcelona, 2015.
- . *La protecció dels afectats per l'índex de referència de préstecs hipotecaris*. Barcelona, 2015.
- Transjus i Observatori DESC. *La llei del Dret a l'Habitatge de Catalunya: deu anys de vigència. Balanç i futur*. Pamplona: Aranzadi, 2018.
- Trilla, C. i J. M. Vilanova. «Polítiques públiques i d'habitatge a Catalunya: dret a l'habitatge, bombolla i crisi: perspectives de futur». Dins Gomà i Subirats, coord. *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya*. Barcelona: Galàxia Gutenberg, 2019.
- Valcárcel Bustos, M. T. «Competencias y reconocimiento de derechos de las personas vulnerables: sanidad, vivienda y derechos fundamentales». *Revista Vasca de Administración Pública* (111) (2018): 341-372.

IV

El desplegament de la competència en matèria d'habitatge al País Valencià, especialment arran de la Llei valenciana 2/2017 per la funció social de l'habitatge i la STC 80/2018

Andrés Boix Palop

1. Introducció sobre l'exercici de competències autonòmiques al País Valencià fins a la crisi econòmica de 2008-2015

Les competències autonòmiques en matèria d'habitatge no havien estat, fins a la greu crisi econòmica que va fer pic durant la segona dècada d'aquest segle (2008-2015), una qüestió política o jurídica que haguera estat al primer pla de la discussió pública. Fins i tot podria dir-se que, com era el cas a gran part de la resta del país, es tractava d'una competència negligida políticament, actuant l'Administració valenciana, com moltes comunitats autònomes, seguint la línia marcada per l'Estat en matèria d'habitatge de protecció pública i aplicant més o menys recursos segons el

Disclaimer: L'autor d'aquest treball va col·laborar en l'elaboració de l'Avantprojecte de llei per la funció social de l'habitatge amb els responsables de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori de la Comunitat Valenciana durant tot el procés de preparació d'aquest, al llarg de l'any 2016. Les opinions expressades en aquest treball són, no obstant això, únicament les de l'autor i en cap es corresponen ni amb les de la Generalitat Valenciana ni amb les dels seus responsables. Encara que es tracta d'aportar una visió el més tècnica i descriptiva tant dels continguts de la norma com de la resposta del Tribunal Constitucional, aquesta vinculació s'ha de tindre en compte en la mesura en què, com no pot ser menys, és inevitable que influísca en l'opinió de l'autor sobre el procés d'elaboració de la norma i el seu resultat final.

finançament disponible i la sensibilitat social del govern de torn, millores tècniques de tipus burocràtic o lleugers canvis reguladors, però sense que l'àmbit es considerara més polític que de mera «gestió». Una gestió que en proximitat i amb la major preocupació autonòmica per la despesa social podia considerar-se, potser, millor desenvolupada, però que no deixava de quedar encabida en eixos marges.

En aquest sentit, l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana, des de la seua primera versió de 1982, arreplega les competències en matèria d'habitatge, com va ser el cas amb la resta de comunitats autònomes (com és ben sabut, l'art. 148.1.3^a de la Constitució espanyola de 1978, CE, permetia des d'un primer moment a totes les comunitats autònomes assumir les competències en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge), amb caràcter exclusiu. Aquesta competència continua a la versió de la norma estatutària valenciana de 2006, en concret a l'actual article 49.1.9^a de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana (EACV), però a més des d'aquesta reforma estatutària l'art. 16 EACV reconeix un dret a l'habitatge als ciutadans valencians (en desenvolupament, però anant més enllà), el principi rector de la política econòmica i social establert a l'article 47 CE.

En aquest marc jurídic es va aprovar la Llei valenciana d'habitatge 8/2004, amb una aproximació, com ja ha estat dit, de tipus tradicional, molt centrada en la promoció o foment de la construcció d'habitatge qualificat com a protegit, norma que ha estat profundament esmenada amb una constant voluntat de millora tècnica i d'agilització dels procediments burocràtics i per adaptar la regulació en matèria d'habitatge, i d'habitatge protegit, a l'evolució social i econòmica d'un mercat, el d'habitatge, que s'ha anat tensionant progressivament en les últimes dècades.

Però no serà fins a la segona dècada del segle que comença a fer-se un ús intensiu i molt més polític de les competències econòmiques en matèria d'habitatge. A la crisi econòmica de 2008-2015 s'hi sumen els canvis polítics a moltes institucions valencianes i a la mateixa Generalitat Valenciana, on després de 20 anys de governs conservadors (Partit Popular en coalició amb Unió Valenciana des del 1995 al 1999 i Partit Popular en solitari des del 1999 al 2015) arriba una coalició progressista al poder (pacte del Botànic de 2015 a 2019 entre PSPV-PSOE i Compromís, amb el suport parlamentari de Podem; segon pacte del Botànic a partir del 2019 i fins al 2023, amb un govern tripartit on participen PSPV-PSOE, Compromís i Unides Podem), en un context de canvi polític en què les reclamacions socials en matèria d'habitatge hi juguen un paper polític molt important. Aquesta dinàmica, comuna a moltes comunitats autònomes, s'hagen ex-

perimentant canvis de govern o no, ha provocat una inflació normativa de certa importància a l'àmbit autonòmic, amb una efervescència normativa i l'aparició de noves solucions durant aquesta segona dècada del segle que han estat paral·leles a l'assaig de noves solucions i alternatives en matèria de polítiques socials d'habitatge molt més ambiciosos, i en alguns casos encaminades al reconeixement, per fi, de veritables drets subjectius a l'habitatge. Una efervescència que encara en l'actualitat continua, havent-se traslladat també a l'àmbit estatal, on la tramitació d'una llei estatal en matèria de dret a l'habitatge, molt agosarada competencialment perquè podria minvar molt l'espai autonòmic darrerament consolidat si s'aprovara en els termes en què ha estat plantejada inicialment,¹ no deixa de ser un explícit reconeixement, per paradoxal que siga, d'aquesta tasca d'expansió de les fronteres tradicionals de les legislacions autonòmiques en matèria d'habitatge, car moltes de les seues solucions passen a ser incorporades al marc estatal.

Dins d'aquesta dinàmica general, la Llei 2/2017, de 3 de febrer, de la Generalitat Valenciana, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana (publicada en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 7976, de 9 de febrer de 2017) forma part del conjunt de normes autonòmiques que han tractat d'establir mesures de tipus social en matèria d'habitatge en exercici de les competències autonòmiques i, també, amb la vocació de pal·liar una certa inacció estatal en la protecció dels deutors hipotecaris (que justament la tramitació en curs de la norma estatal tractaria de pal·liar en certa mesura). Una inacció que va provocar fins i tot la condemna per part del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, que en el conegut cas Aziz (STJUE C-415/11, de 14 de març de 2013)² va declarar les normes en matèria d'execució hipotecària (aquestes sí, una clara competència estatal) contràries al dret de la Unió Europea per no vincular la possible existència de clàusules abusives en els contractes de préstec hipotecari a l'emergència d'un dret del deutor hipotecari a oposar-se al procediment d'execució. En un context econòmic de crisi, on les execucions hipotecàries se succeïen i això afegia una pressió addicional que començava a afectar el dret d'accés a l'habitatge també per part de les classes mitjanes del país, al qual s'unia una legislació hipotecària que, més enllà de les objeccions a

1. En aquest sentit, Marzal, «El derecho a la vivienda», (disponible a <https://catedrahabitatge.es/es/nuevos-retos-constituyentes-los-derechos-emergentes-en-la-ciudad-del-siglo-xxi/>).

2. Sobre la important sentència Aziz i el seu significat, poden consultar-se: González, «Comentarios sobre la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión E» (article on-line); Fernández-Tresguerres, «La Sentencia AZIZ», 439-513.

la llum del dret europeu de la Unió Europea, garantia una gran protecció a les entitats de crèdit i que impedia, per exemple, la dació en pagament,³ nombrosos parlaments autonòmics varen tractar d'exercir les seues competències en matèria d'habitatge per a pal·liar d'alguna manera aquesta situació i garantir el dret a l'habitatge per mitjà de lleis que se centren en la regulació d'aquest mercat des de l'òptica de la seua funció social.⁴ Reacció a la qual no és aliè el mateix Estat, que com és sabut, després de la referida sentència Aziz va portar a les Corts un projecte de llei que va derivar en la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per a reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social; i a la qual han seguit diverses reformes normatives en aquesta mateixa línia, culminades amb la tramitació en curs del Projecte de llei estatal pel dret a l'habitatge, en tràmit en el moment d'escriure aquest treball.

La primera d'aquestes reaccions, que va marcar la pauta d'altres normes autonòmiques que van vindre després, va ser l'andalusa; primer per mitjà del Decret llei 6/2013, de 9 d'abril, immediatament posterior a la STJUE Aziz, posteriorment convertit en la Llei andalusa 4/2013, d'1 d'octubre, ja posterior a la Llei estatal 1/2013, que recull els mateixos continguts del Decret llei d'origen governamental. La legislació andalusa, que conté algunes de les solucions que es generalitzaran en la resposta legislativa autonòmica enfront d'aquest problema, així com algunes de les mesures de protecció del deutor hipotecari consistents en una sèrie de mesures de protecció temporal que no determinen la immediata execució i subsegüent llançament a partir d'impagaments que també adoptarà, en part, el legislador estatal en la seua pròpia norma, va ser immediatament impugnada pel Govern de l'Estat davant del Tribunal Constitucional, que en la seua Sentència 93/2015 anul·la la pràctica totalitat d'aquestes noves mesures per entendre que suposen mesures discriminatòries contra les entitats financeres, que no podien, a més, ser aprovades per decret llei i, sobretot, que suposaven una invasió de les competències estatals en matèria hipotecària (art. 149.1.6a

3. La dació en pagament, en el nostre ordenament jurídic, no es preveia per defecte com una possibilitat en la legislació hipotecària fins a les mesures excepcionals establertes a partir de 2012 i 2013 per casos molt excepcionals i, especialment, abans de la Llei 25/2015, de Segona Oportunitat, i per aquesta raó els tribunals no l'acceptaven com a alternativa en cas d'impagaments (encara que hi va haver alguna excepció episòdica que ha donat lloc a un cert debat doctrinal, com ho va ser la Interlocutòria 110/2010 de la Secció Segona de l'Audiència Provincial de Navarra, de 17 de desembre de 2010). Sobre el tema, Lacruz, «La dación en pago», 317-368; Quesada, «La dación en pago frente al mecanismo de segunda oportunidad», 3193-3208.

4. Moreu, «Activismo social y derecho a la vivienda», 261-281.

CE) i, a més, respecte de les referides a les «bases i coordinació general de la planificació de l'activitat econòmica» (art. 149.1.13^a).⁵

En aquest sentit, en el que suposa el reforçament d'una doctrina constitucional de gran rellevància, i que el mateix Tribunal ja havia apuntat en anteriors pronunciaments, per exemple en matèria de règim local,⁶ se sentència que l'existència de normes estatals que regulen el mercat hipotecari en unes determinades condicions exclou la possibilitat que les comunitats autònomes, fins i tot en l'exercici de les seues competències exclusives, puguen legislar sobre qüestions (com pot ser la funció social de la propietat amb relació a les polítiques d'habitatge) de manera tal que quede econòmicament alterat l'equilibri econòmic derivat de la regulació estatal dictada a l'empara de l'article 149.1.13^a (en aquest cas, les normes sobre execució hipotecària i el concret abast de les mesures de protecció dels deutors hipotecaris quan els impagaments afecten un habitatge habitual). No sembla necessari ressaltar la importància d'aquesta doctrina constitucional i les seues implicacions, que no podem desenvolupar, no obstant això, en aquest breu comentari.

Encara així, també després la reacció legislativa estatal (Llei 1/2013) i la STC93/2015, que aparentment havien deixat en no res gran part de les possibilitats d'actuació autonòmica en aquestes matèries (fins i tot dins de l'exercici de les seues competències exclusives, com ho són les polítiques d'habitatge), algunes comunitats autònomes continuaren aprovant normes que tracten d'anar més enllà del règim de protecció estatal, per considerar-lo insuficient. Aquesta dinàmica es va veure accentuada, a més, pel canvi polític produït després de les eleccions autonòmiques de 2015 en molts territoris. La Llei 2/2017, per la funció social de l'habitatge, és una de les primeres normes de contingut substantiu en aquest sentit.

5. Ponce, «¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda?», disponible a <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/> (consulta: 30 d'octubre de 2019); Tejedor, «No me vengan con competencias», disponible a <https://www.administracionpublica.com/no-me-vengan-con-competencias-el-estado-habla-los-demas-callan/> (consulta: 30 d'octubre de 2019).

6. Cfr. Boix, «Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», 12-15.

2. El canvi de paradigma en l'exercici de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge que suposa la Llei valenciana 2/2017, per la funció social de l'habitatge

La llei 2/2017 s'aprova a l'empara de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge, una competència assumida com a exclusiva per l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana tant en la seua versió inicial de 1982 com en la reforma aprovada tant per les Corts Valencianes com pel Congrés dels Diputats en 2006 (art. 49.1.9a EACV). Una competència exclusiva, d'altra banda i com ja s'ha esmentat, reconeguda de forma plenament coherent amb el que es disposa en la Constitució espanyola, que en el seu art. 148.1.3^a establia aquesta matèria com una de les típicament autonòmiques en incloure-la en la llista de competències que podien ser immediatament assumides, cas que així es decidira en els seus estatuts d'autonomia, per totes les comunitats autònomes. Sembla, doncs, fora de tot dubte la vocació constitucional d'incloure tant la legislació com el disseny i execució de les polítiques públiques en matèria d'habitatge entre les accions típicament autonòmiques i, a més, amb caràcter exclusiu (encara que al marge de la possible incidència de competències estatals de tipus horitzontal o de les competències estatals sobre altres matèries que puguen incidir també sobre el mercat d'habitatge).

La norma valenciana de 2017 presenta alguns continguts que es repeteixen en altres legislacions autonòmiques de l'època, així com en la norma estatal de 2013, com són les regles referides a la protecció dels deutors hipotecaris d'un habitatge habitual, encara que tracta també d'ampliar els drets d'aquests més enllà d'aquesta, o previsions per a tractar de posar en el mercat habitatges deshabitats en poder de grans propietaris, però també algunes disposicions relativament noves i ambicioses en el context espanyol, com ho és la regulació d'un veritable dret subjectiu a l'habitatge (encara que limitat a les persones amb menys renda) o l'establiment mesures antidiscriminació interessants respecte de l'accés a l'habitatge.

L'article 2 de la llei 2/2017, així, reconeix un dret subjectiu a l'habitatge, encara que limitat només als ciutadans en situacions de més vulnerabilitat social i econòmica (a partir d'un llindar de renda vinculat a l'IPREM per damunt del qual no es tindrà dret a rebre una prestació pública efectiva). No obstant això, i per als ciutadans o unitats familiars que se situen per sota d'aquest llindar, la llei sí que reconeix un veritable dret fora de

tot dubte, en la línia de les propostes doctrinals més exigents.⁷ Es tracta d'una novetat en l'entorn comparat espanyol, perquè només la llei basca en matèria d'habitatge reconeix amb igual claredat un dret indubtablement exigible jurídicament,⁸ fent realitat la previsió constitucional que en l'article 47 CE (que reconeix el dret a un habitatge digne) apareix com un mer principi rector de la política econòmica i social (que s'ha demostrat clarament insuficient entès com a tal a l'hora de servir com a base per al desplegament de polítiques públiques ambiciosos en matèria d'habitatge a Espanya)⁹ i la previsió estatutària d'un dret a l'habitatge (art. 16 EACV), però anant molt més allà del que mai va fer la norma prèvia en matèria de polítiques d'habitatge valencianes (que, d'altra banda, seguirà en vigor), la ja esmentada llei 8/2004.¹⁰

A més, la nova norma preveu tots els mecanismes necessaris perquè els beneficiaris puguin exigir i fer valdre aquest dret jurídicament: des de l'exigència de resolució en 6 mesos per part de l'Administració valenciana amb reconeixement d'efectes positius al silenci fins a les vies d'impugnació en seu administrativa i judicial, incloent-hi la previsió d'acció pública respecte de totes dues per a facilitar que es puga actuar per a protegir els drets dels afectats, fins i tot per mitjà de tercers, la qual cosa es jutja pot ser una ajuda en un àmbit on, a vegades, la mateixa vulnerabilitat social i econòmica dels afectats els fa tindre dificultats per a completar les actuacions necessàries en dret per a fer valdre els seus drets. Addicionalment,

7. Sobre la construcció dogmàtica del dret subjectiu a l'habitatge que ha anat més enllà de la formulació dogmàtica tradicional sobre com declinar constitucionalment l'art. 47 CE, Pisarello, *Vivienda para todos*; López, «Sobre el Derecho Subjetivo a la vivienda», 11-24; Escobar, i Fernández, «El derecho a la vivienda», 1271-1392; López, «El derecho subjetivo a la vivienda», 49-91 (cfr., 56-61); Ponce, «El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente», 61-195.

8. López, «El derecho subjetivo a la vivienda», 49-91 (cfr., 67-68) repassa una sèrie de lleis autonòmiques, com l'andalusa o la castellanomanxega, i la nota comuna és sempre la mateixa: el dret subjectiu no depèn d'un llinar reglat i normativament vinculant per a l'Administració, sinó que els ciutadans es troben en situacions de vulnerabilitat o de necessitat econòmica, que no es defineixen, i que permeten que l'acció pública en la matèria depenga de l'existència o no de fons o de la voluntat de l'Administració d'entendre una situació concreta com compresa en aqueixa avaluació, la qual cosa no permet parlar de vertader dret subjectiu. Sobre l'efectiva exigibilitat d'aquestes previsions davant els tribunals, i com, a poc a poc, almenys per aquesta via, es va conformant un cert dret subjectiu per creació jurisprudencial. Ponce, «El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente», 61-195 (cfr., 109-153).

9. López, «El derecho subjetivo a la vivienda», 49-91 (cfr., 50-56); Bermejo, «La evolución de las políticas de vivienda en la España del siglo XXI», 165-196.

10. Sobre la ineficàcia de les polítiques d'habitatge a l'empar d'aquesta norma, pot consultar-se una anàlisi exhaustiva i recent en Company, *et al.*, *La vivienda en la Comunidad Valenciana*.

la norma preveu que en cas que la Generalitat valenciana no dispose d'habitatges socials per a qui tinga dret subjectiu a això, aquest dret es pot convertir en una ajuda econòmica suficient per a garantir al beneficiari que pugua trobar i sufragar un habitatge digne.

Pel que fa a les mesures contra els desnonaments, els articles més importants de la norma són els referits a l'establiment de diverses mesures de protecció dels propietaris (art. 12), que en alguns casos van més enllà de la legislació estatal (es preveu un lloguer obligatori a favor de qui haja perdut la propietat del seu habitatge habitual en execució hipotecària, i, fins i tot, la possibilitat que l'Administració pública pugua expropiar aquests habitatges en uns certs casos), però que es tracten de fer compatibles amb la legislació estatal i amb la doctrina constitucional establida en la STC 93/2015 mitjançant una previsió que les configura com a subsidiàries per al cas que la legislació estatal en la matèria, que la Llei 1/2013 va establir com a temporal, deixe d'estar en vigor. En tal cas, si atenem els raonaments del Tribunal Constitucional, les objeccions constitucionals respecte de la possibilitat que les comunitats autònomes legislen en la matèria decaurien. Així doncs, el legislador valencià assumeix la doctrina constitucional en aquest punt, potser per entendre que efectivament aquestes qüestions sí que tenen una clara relació amb una competència estatal (art. 149.1.6a CE), car al cap i a la fi entren a regular les relacions entre el deutor hipotecari i els seus creditors, imposant a aquests una sèrie de proteccions i mesures que tenen clarament relació no sols amb el títol competencial en matèria d'habitatge, sinó també amb qüestions hipotecàries.

En canvi, respecte d'altres mesures ja no relacionades amb la protecció del deutor hipotecari, sinó complementàries respecte d'aquestes per a pal·liar la crisi en matèria d'habitatge d'aqueixos anys, el legislador valencià considera el seu títol competencial indubtable i vincula la regulació a la funció social de la propietat abans que a qüestions hipotecàries (entre altres coses, per estar ja resolt aquest vincle en els casos que tracta el precepte): són les referides a l'establiment d'un lloguer obligatori (art. 12.) i la previsió de possibilitats d'expropiació de l'usdefruit en uns casos concrets que es consideren d'incompliment d'aquesta funció social de la propietat (art. 13), com són, per exemple, el manteniment de l'habitatge deshabitat més enllà d'una sèrie d'anys en cas de grans forquetes d'habitatges (més de 10 habitatges).

Adicionalment, la llei preveu diverses mesures per a evitar l'existència d'un gran estoc d'habitatges buits, perquè es considera que la mera existència d'un gran nombre d'aquestes és un incompliment de l'esmentada funció

social (art. 5 vinculat als articles 14 i següents). És interessant que aquestes mesures estan molt avaluades en la Llei perquè només afecten grans forquetes, que es defineixen com aquelles que tenen més de deu habitatges, i quan aquestes estan buides, la qual cosa la norma també es preocupa de definir de manera bastant garantista per a evitar que determinades situacions en què l'habitatge està en ús, però pot estar conjunturalment buit no s'entenguen compreses entre aquelles que no estan complint amb la funció social de la propietat. En definitiva, per a aquests casos la norma preveu tant la possibilitat d'expropiació o lloguer obligatori ja referides, que suposen una intervenció més coactiva, com l'adopció, una vegada identificada la situació, de diverses mesures de foment o la conclusió d'acords entre les grans forquetes i l'Administració valenciana per a poder posar aquest important estoc d'habitatge en ús.

Finalment, la llei valenciana conté una sèrie de previsions d'una certa originalitat, algunes de tipus organitzatiu com, per exemple, les previsions referides a la coordinació interadministrativa o la possibilitat, aollint-se explícitament al que preveu la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, que les comunitats autònomes puguen delegar l'exercici d'algunes de les seues competències en ens locals i regulant com hauria d'instrumentar-se aquesta delegació, que la llei estableix que serà una sort de «dret» dels ens locals que així ho demanen i que, a més, haurà d'anar acompanyada de la corresponent partida pressupostària i fins i tot d'una millora en la mateixa si es compleixen unes certes condicions.

Són també previsions certament originals les mesures antidiscriminació que conté l'article 28 de la norma, i que constitueixen la primera regulació a Espanya amb rang de llei que confereix poders a les administracions públiques per a combatre, controlar i sancionar pràctiques de discriminació en el mercat de lloguer contra col·lectius amb risc d'exclusió social, així com per a combatre per mitjà de controls i sancions administratives situacions d'assetjament immobiliari. Més o menys connectada amb aquestes previsions, que demostren una concepció àmplia de tots aquells elements i factors que estarien inclosos en la funció social de l'habitatge, està la previsió (DA 3^a) perquè siga creat un Observatori de l'Hàbitat i de la Segregació, encarregat d'avaluar el funcionament de la llei i de les mesures en matèria d'habitatge però que, des del seu mateix títol, atén la dimensió social i la preocupació respecte dels fenòmens de segregació, tradicionalment desatesos. D'alguna manera, d'aquesta visió àmplia del que suposa la funció social de l'habitatge en dona compte també la regulació (art. 23) no estrictament nova però interessant sobre impagaments a

subministradores energètiques que s'entenen essencials per a la vida privada, vinculant la possibilitat del tall de subministrament per part de les empreses subministradores al fet que prèviament es done notícia a l'Administració valenciana, que analitzaria la situació dels afectats i, en cas de tindre aquests dret a ells, cobriria els impagaments i es faria càrrec de les factures, continuant el subministrament, mentre que en cas contrari les companyies podrien procedir al tall d'aquest. Es tracta d'una previsió només indirectament lligada amb les polítiques d'habitatge en sentit estricte, encara que la connexió amb les mateixes és evident, almenys, des que la Sentència López Ostra del TEDH va interpretar la intimitat personal, familiar i domiciliària d'una manera integral. A més, és una previsió molt més respectuosa amb les normes estatals que regulen l'activitat d'aquestes empreses subministradores i amb els seus drets, en la mesura que no obliga al fet que aquestes hagen de subministrar gratuïtament i només estableix un procediment de notificació i informació perquè la Generalitat valenciana es puga fer càrrec de les factures quan tinga l'obligació d'això amb la idea d'evitar talls de subministrament a persones o nuclis familiars particularment vulnerables, però sense afectar els drets de les companyies.

Finalment, cal assenyalar que la Llei valenciana 2/2017 va ser la primera norma espanyola a contemplar la possibilitat d'establir, com és comú a d'altres països europeus i que posteriorment ha estat introduït per legislacions com la catalana i ha polaritzat els debats en curs de la llei estatal de dret a l'habitatge, limitacions als preus de lloguer en nuclis urbans.¹¹ Aquest és un tema d'actualitat en temps recents, especialment a partir de les pujades de preus de lloguer en les zones urbanes on l'aparició de nous usos, com els generats a partir de l'activitat de les plataformes col·laboratives que han provocat un trànsit creixent d'habitatges cap al mercat de lloguer turístic o de curta duració, ha incrementat la pressió sobre el mercat de lloguer en disminuir-se l'oferta amb el consegüent increment de preus.¹² La DA 4a

11. Aquesta era una qüestió que abans de l'aprovació de la Llei valenciana 2/2017 no havia estat pràcticament mai debatuda a l'Estat espanyol en termes jurídics i, de fet, la proposta de l'avantprojecte de llei valenciana per la funció social de l'habitatge de concretar aquesta possibilitat jurídicament va generar molta incomprensió i crítiques jurídiques, per la qual cosa va acabar en mera declaració programàtica en el text finalment aprovat per les Corts Valencianes, però va ajudar a encetar un debat que després ha estat molt fructífer. Una recopilació de l'estat actual d'aquest debat i les perspectives ja obertes i que continuen obrint-se en Noguera, coord., *Regular los alquileres* (cfr. sobre las propuestas contingudes a l'Avantprojecte de llei estatal pel dret a l'habitatge, Collado, «Comentarios y discusiones sobre la regulación del alquiler en el proyecto de ley por el derecho a la vivienda en el Estado español», 95-131).

12. De la Encarnación, «Alojamiento colaborativo, viviendas de uso turístico y plataformas virtuales», (publicación on-line); Boix, «Estrategias regulatorias para la resolución de los

ho preveu, finalment, per a aquells casos en què en aqueixos entorns es constata una pujada de preus que provoqe problemes per a l'efectivitat del dret a l'habitatge, però només en forma de mera proposta a l'Estat perquè preveja un sistema en aquest sentit, la qual cosa mostra una certa contenció per part del legislador valencià (en versions prèvies, per exemple en l'avantprojecte remés al Consell Jurídic Consultiu, que va informar en un sentit contrari sobre la constitucionalitat d'aquesta mesura, aquesta capacitat d'establir límits a les rendes de lloguer es concedia en aquests supòsits excepcionals als ajuntaments, vinculada a les seues competències de planificació urbana prèvia constatació de l'afectació al dret a l'habitatge per part de l'Administració autonòmica), però també converteix la previsió més en una declaració programàtica innòcua (encara que manifestament avançada al seu temps en detectar un problema que, amb els anys, s'ha fet molt present) que en un instrument útil de desenvolupament de polítiques públiques.

3. Les retallades sobre les possibilitats d'exercici de les competències en matèria d'habitatge que es deriven de la Sentència del Tribunal Constitucional 80/2017

En la línia del que ha sigut habitual en els últims anys, l'Estat va impugnar la pràctica totalitat de les previsions de la Llei valenciana 2/2017, incloent-hi pràcticament totes les innovacions referides i que constitueixen l'esquelet principal de la reforma. Una cosa, d'altra banda, coherent amb la impugnació que va patir la norma andalusa i que han patit després pràcticament tota la resta de normes autonòmiques en aquesta matèria i que ha donat lloc a sentències del Tribunal Constitucional que establiran jurisprudència prèvia a la qual atendre per resoldre el cas valencià: STC 16/2018 (sobre la Llei foral navarresa 24/2013), STC 32/2018 (de nou sobre la Llei 4/2013 andalusa); i STC 43/2018 (entorn de la Llei 2/2014 de Canàries), així com la ja esmentada STC 93/2015 que va donar origen al cicle (respecte del Decret llei andalús 6/2013 i la ja esmentada Llei 4/2013). A més, al llarg de tot el procés, inclosa la negociació en comissió bilateral prèvia entre la Generalitat Valenciana i el Ministeri d'Hisenda, la posició de l'Estat, representada pel Govern central, va ser molt agressiva respecte

de la norma valenciana a partir d'una interpretació extensiva i generosa dels efectes que els títols competencials 149.1.6^a i 149.1.13^a desplegaven, vedant pràcticament qualsevol actuació normativa autonòmica en la matèria. Fins i tot, a vegades, s'al·legava una suposada consideració del dret a l'habitatge (art. 47 CE) com un dret fonamental que n'impediria qualsevol intervenció normativa a les comunitats autònomes, postura que evidentment no es compadeix ni amb el nostre ordenament constitucional, ni amb el repartiment de competències que conté, ni amb la interpretació que s'ha fet dels principis rectors de la política econòmica entre els quals s'enquadra el dret constitucional a un habitatge digne ni, per descomptat, amb la legislació estatal en la matèria, que mai fins el projecte en tramitació de dret a l'habitatge (i, encara així, amb una declaració del dret que després no l'acaba de concretar materialment) ha aspirat a donar rang de veritable dret jurídicament exigible davant els poders públics a aquest mandat constitucional. La Comunitat Valenciana, representada pel seu Govern autonòmic, va defensar la seua posició jurídica amb una certa ambició, en coherència amb una certa resistència autonòmica al fet que es consolidara una jurisprudència constitucional sobre la capacitat estatal d'impedir el desenvolupament efectiu de polítiques públiques clarament de competència autonòmica per la interposició de títols competencials estatals horitzontals interpretats cada vegada de manera més generosa. Per exemple, i en matèria de la funció social de la propietat i les possibilitats autonòmiques del seu desenvolupament fins i tot emprant mesures d'expropiació forçosa en casos d'incompliment, la Comunitat Valenciana aspirava a fer valdre la tradicional jurisprudència en la matèria, plasmada en la STC 37/1987 sobre la Llei de Reforma Agrària Andalus, que va reconèixer que, en matèries de competència autonòmica (agricultura en un cas, habitatge en aquest), eren les mateixes comunitats autònomes les que havien de definir quan es complia o no la funció social de la propietat (sempre dins, com és lògic, del permès per la Constitució) i que podien emprar tot tipus d'instruments, inclosos els expropiatoris, per a fer-la valdre.

Finalment, el Tribunal Constitucional atendra alguns dels arguments autonòmics, en part a conseqüència de la pressió política plasmada en la successió de normatives autonòmiques produïda també després de la norma valenciana, amb innegable legitimitat democràtica, que abundaven en una mateixa línia i, en la seua Sentència 80/2018 (BOE de 6 d'agost de 2018), declararà la constitucionalitat de la major part dels instruments jurídics previstos per la Llei valenciana 2/2017, encara que no de tots ells. Fa la sensació que per a l'Alt Tribunal anar matisant i virant la seua jurisprudèn-

cia en la matèria, plasmada en la STC 93/2015, és una labor costosa i, així, la STC 80/2018 respecte de la Llei valenciana inicia un viratge encara no complet que és complement (tot i que segueix sense ser total) de la prèvia STC 16/2018, referida a la Llei navarresa en aquesta mateixa matèria.¹³

Els elements essencials de la STC 80/2018 són, doncs, una validació d'alguns dels instruments previstos en la norma valenciana, a la qual es deixa un cert marge d'actuació en contra del pretés per l'Estat, però sense arribar a acceptar l'expropiació de l'usdefruit per incompliment de la funció social de la propietat (art. 13), de manera que les mesures per a combatre l'existència d'habitatges buits en mans de grans tenidors, encara que subsisteixen la major part d'elles, queden retallades i perden l'eina més potent jurídicament per lluitar contra elles.¹⁴ Per fer-ho, el Tribunal Constitucional es refereix a la seua doctrina prèvia i a aquest efecte sobre la política econòmica de l'Estat i la legislació que el mateix ha aprovat a l'empar de l'article 149.1.13a CE en termes sintètics, remuntant-se a la STC 93/2015 (STC 80/2018, FJ3). Paradoxalment, només uns mesos abans, la STC 16/2018 respecte de la legislació navarresa sí havia permés, en canvi, algunes expropiacions d'habitatges buits propietat de persones jurídiques que fa més de dos anys que estan fora del mercat, previsió que no s'entén ni desproporcionada ni discriminatòria (STC 17/2018, FJ10), en el que és una prova més de com es va rectificant a poc a poc la STC 93/2015, però amb matisos... i de com el Tribunal Constitucional no explicita en excés per què el que és vàlid en alguns casos i en algunes comunitats autònomes no ho és, en canvi, en unes altres. A més, el Tribunal Constitucional, respecte d'aquest cas, també matisa alguns dels seus excessos anteriors i reconeix la capacitat del legislador navarrés de legislar en la matèria sense que quede exclosa aquesta possibilitat perquè l'Estat haja fet ús de títols transversals com l'article 149.1.13a CE (FJ 8 i 16 STC 17/2018). En definitiva, i en coherència amb la tradicional jurisprudència del STC 37/1987, sí que sembla que en la sentència respecte de la legislació navarresa es torna a acceptar allò que el legislador valencià defensava com a principi: que correspon al

13. Ponce, «¿Ha devuelto el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas sus competencias sobre vivienda?», disponible a <https://transjusblog.wordpress.com/2018/02/28/ha-devuelto-el-tribunal-constitucional-a-las-comunidades-autonomas-su-competencia-sobre-vivienda-comentario-a-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-de-22-de-febrero-de-2018/> (consulta: 30 d'octubre de 2019).

14. Sobre aquesta qüestió, analitzant tant la Llei com la Sentència i quins instruments queden a l'abast de l'Administració valenciana, es pot consultar el molt interessant informe d'Argelich, «La expropiación temporal del uso de viviendas vacías en la Comunidad Valenciana», disponible a <https://catedrahabitatge.es/wp-content/uploads/2022/03/Informe-Num.1.pdf>.

legislador autonòmic definir els casos d'incompliment de la funció social de la propietat en matèria d'habitatge, per ser el competent per a això, i que aquesta definició, si és proporcional i respectuosa amb la jurisprudència del Tribunal Constitucional en matèria del dret de propietat (com sens dubte ho és l'expropiació únicament de l'usdefruit prevista en l'art. 13 de la Llei valenciana 2/2017), ha de ser acceptada. No obstant això, en la Sentència 80/2018, aquesta reflexió no havia sigut encara totalment assumida pel Tribunal Constitucional, per la qual cosa l'article 13 que preveia i regulava aquesta expropiació de l'ús per als grans tenidors que incomplien la funció social de la propietat, per tindre habitatges en número superior a deu buides durant més de sis mesos, va ser considerat inconstitucional. I no perquè no fora proporcional o respectuós materialment amb el contingut essencial del dret a la propietat de l'article 33 CE, sinó per una qüestió competencial, la qual cosa és sorprenent per incoherent a la llum del que només uns mesos abans s'havia determinat per al cas navarrés, com ja s'ha comentat, en la STC 16/2018.

No obstant això, el Tribunal Constitucional sí que valida quasi la totalitat de l'article 12 de la Llei valenciana de mesures de protecció del deutor hipotecari, d'una banda, per la previsió d'aqueixa cautela aplicativa vinculada al fet que desaparega la legislació estatal en la matèria i, per l'altra, acceptant mesures com el lloguer obligatori en favor del deutor hipotecari que la norma imposa als creditors, però, i sorprenentment, de nou, no l'expropiació, per la qual cosa l'apartat 4 del precepte sí que és declarat inconstitucional (STC 80/2018, FJ5 b). D'una banda, aquesta solució demostra també més empatia amb les possibilitats autonòmiques d'actuació que la jurisprudència referida a la legislació andalusa. Tanmateix, hi ha de nou una incoherència interna en acceptar la possibilitat d'establir una imposició d'un lloguer obligatori a l'entitat adjudicatària de la rematada en favor del deutor hipotecari, mesura amb un efecte material equivalent a una expropiació de l'ús del bé, però, en canvi, no l'expropiació en aquests casos. El vot particular d'Enríquez Sancho-Martínez Vares assenyala precisament aquesta incoherència de la Sentència.

Més enllà d'aquestes qüestions, que, al cap i a la fi, són les essencials respecte de la Llei valenciana i les solucions que aquesta preveia, la STC 80/2018 també declara inconstitucional la previsió d'acció pública en via jurisdiccional prevista en l'article 6 de la Llei valenciana per a l'exigibilitat del dret subjectiu a l'habitatge, en el que és una interpretació no massa conflictiva de la competència estatal en matèria processal (STC 80/2018, FJ5 a). Finalment, també declara inconstitucional la previsió de l'article

23.5 en matèria de pobresa energètica on es preveia el ja referit informe obligatori a serveis socials (STC 80/2018, FJ), la qual cosa, per contra, sembla una vegada més una interpretació constitucional excessivament rigorosa i limitadora de les possibilitats autonòmiques d'establir el que en aquest cas no era sinó un protocol de detecció de situacions de vulnerabilitat i de protecció pública enfront de talls del subministrament d'energia a persones o col·lectius en aqueixes condicions, com, d'altra banda, indica Xiol Ríos, encertadament al nostre judici, en el seu vot particular. I això perquè, com s'exposa de manera precisa i senzilla per part d'aquest magistrat, i per molt que el FJ 6 de la sentència continga una argumentació prolixa i barroca consistent a aportar referències sobre les iniciatives legislatives i reglamentàries del Govern central en aquestes matèries, sembla clar i poc discutible entendre que el procediment contingut en l'article 23 de la Llei valenciana és una mesura purament tuitiva que té un enquadrament competencial més adequat en les matèries de consum i serveis socials, competències exclusives de les comunitats autònomes, que en les matèries de règim energètic i planificació general del sistema econòmic en què les situa el Tribunal.

Així doncs, de la STC 80/2018 es dedueix amb claredat que el gruix de les mesures contingudes en la Llei valenciana 2/2017 són plenament constitucionals, quedant anul·lades únicament les mesures referides a la notificació a l'Administració prèvia al tall del subministrament energètic (fet que, com hem vist, no és pacífic), la previsió d'acció pública en via contenciosa administrativa i totes les mesures que suposen expropiar, bé per incompliment de la funció social de la propietat (art. 13), bé quan es pretén una expropiació de l'ús en benefici del deutor hipotecari que ha deixat de ser propietari del seu domicili habitual (art. 12.4), en el que és un nou episodi del conflicte entre Estat i comunitats autònomes, dirimit pel Tribunal Constitucional des de la STC 93/2015 en favor del primer, respecte de si poden o no els parlaments autonòmics legislar o no sobre usos o falta d'ús que determinen un incompliment de la funció social de la propietat que, a continuació, habiliten una expropiació a càrrec de les administracions competents, en aquest cas, en matèria d'habitatge.

Sembla evident, doncs, que el resultat d'un exercici ambiciós per part del legislador valencià pel que fa a les mesures previstes a la Llei 2/2017 ha provocat una certa ampliació de l'àmbit competencial possible per al legislador valencià en la matèria, almenys si prenem en consideració la situació derivada de la jurisprudència constitucional estrictament anterior i el mateix marc regulatori valencià previ a la reforma. En efecte, la pressió

política i legislativa a càrrec de diferents comunitats autònomes, no només la valenciana, ha portat a que el Tribunal Constitucional sí que accepte mesures com el lloguer forçós en favor de l'antic deutor hipotecari establert per l'article 12 de la llei valenciana o algunes expropiacions de les previstes per la llei navarresa, o la total acceptació definitiva per part del sistema de les previsions de foment, negociació i coerció jurídica, inclosa la previsió de sancions per incompliment de la funció social de l'habitatge, respecte d'aquells grans tenidors que els mantinguen buits i fora del mercat durant un prolongat període de temps. L'únic element que encara no s'accepta que està totalment inclòs dins de l'arsenal jurídic de les comunitats autònomes per a fer front al fenomen és l'expropiació-sanció per incompliment de la funció social de la propietat, que encara que és acceptada excepcionalment per al cas previst en la llei navarresa, no ha passat el filtre en altres casos, com el valencià. Finalment, la mateixa rebaixa de les pretensions del legislador valencià en el referit a la inclusió d'una clàusula (DA 4^a) que operara de veritat com un instrument legal que permetera a les autoritats autonòmiques i locals, de comú acord, establir excepcionalment limitacions de preus de lloguer en casos on el mercat no puga aconseguir un reequilibri satisfactori ha impedit que el Tribunal Constitucional es pronuncie sobre la seua hipotètica constitucionalitat i les possibilitats de joc competencial en aquest àmbit, atés que en la prudent formulació finalment aprovada l'Estat no la va recórrer. En tot cas, com és sabut, normes autonòmiques posteriors com la legislació catalana, que ja sí la preveien de forma jurídicament efectiva, i fins i tot potser la propera norma estatal en matèria d'habitatge, acabaren permetent al Tribunal Constitucional pronunciar-se sobre una regulació del preu als mercats dels lloguers, encara que excepcional, en aquest sentit. I no només per raons competencials, car si l'Estat aprova una norma en aquest mateix sentit la discussió previsiblement no serà aleshores competencial, sinó sobre la constitucionalitat material d'una mesura com aquesta.

4. Aprofundiment en les reformes en matèria d'habitatge, aprofitant la dinàmica política i jurídica favorable a l'aprovació de normes ambicioses en matèria d'habitatge, a partir de 2019

Com a conseqüència d'aquesta batalla jurídica referida a la Llei 2/2017, el desenvolupament de la norma i l'aprovació d'altres instruments legals en matèria d'habitatge per part de la Comunitat Valenciana va quedar ajornat

a la següent legislatura. En el que és una nova manifestació del relleu i la importància política assolida per les polítiques d'habitatge, la incorporació d'una nova formació, Podem, a tasques executives al si del Consell es fa a partir de la gestió de les polítiques d'habitatge. Com a formació en part eixida de les reivindicacions socials nascudes amb la crisi econòmica, la gestió de Podem al front d'aquest departament ha estat particularment activa i visible, amb un esforç notable per la posada en marxa dels instruments de protecció i garantia del dret a l'habitatge reconeguts en la Llei 2/2017 malgrat les dificultats que la Generalitat Valenciana té tant en termes de finançament i de parc d'habitatges públics com de recursos humans per una gestió àgil dels expedients. En aquest sentit, l'esforç per establir les bases per la recuperació del parc d'habitatge públic a la Comunitat Valenciana, molt degradat i escàs per les polítiques d'habitatge prèvies, ha estat un dels punts essencials d'aquesta acció política. Un element bàsic d'aquesta política ha estat el Decret 130/2021 que aprova el Reglament per la mobilització dels habitatges buits i deshabitats, concretant les previsions al respecte de la Llei 2/2017, que com ja s'ha explicat, preveia diverses accions de foment, pactes amb grans tenidors d'habitatges buits i fins i tot mesures de pressió per la possible utilització d'eixos habitatges amb finalitats coherents amb la funció social de l'habitatge que, gràcies a eixe reglament, han començat poc a poc, malgrat les dificultats objectives de la tasca, a posar-se en marxa. Mesures que, a més, poden ajudar a pal·liar els dèficits d'habitatge públic a la Comunitat Valenciana a curt termini.

En aquest sentit, i esperonada per la necessitat no només de recuperar i rehabilitar el parc públic d'habitatge existent sinó també per la necessitat d'ampliar-lo de forma ràpida, a més de la posada en marxa dels mecanismes de cessió d'habitatges desocupats previstos a la Llei 2/2017, la Generalitat ha emprat durant aquests anys els instruments legals previstos en matèria de tanteig i retracte continguts a la Llei 8/2004, però també els ha ampliat per cobrir d'altres supòsits amb el Decret llei 6/2020, per l'ampliació d'habitatge públic en la Comunitat Valenciana mitjançant els drets de tanteig i retracte, una norma legal que s'ha començat a aplicar amb les instruccions concretades a la Circular 1/2021 de la Direcció General d'Habitatge i Regeneració Urbana (i ja modificat, en part, en 2022) i que ha permés ampliar els instruments normatius de què disposa la Generalitat Valenciana per ampliar el parc d'habitatge per aquestes vies. Es tracta d'una norma que, d'una banda, regula l'exercici dels drets de tanteig i retracte ja existents a la legislació valenciana, com és habitual a la resta de normes autonòmiques, i que inclouen la possibilitat d'exercir-lo sobre tots els habitatges qualificats

definitivament des de l'entrada en vigor de la Llei valenciana 8/2004 d'habitatge, i sobre tots els habitatges protegits de promoció pública la normativa reguladora dels quals l'haguera previst, el que era la norma general. Però, a més, l'article 10 del Decret Llei 6/2020 estableix casos nous d'exercici en favor de l'Administració valenciana d'aquests drets de tanteig i retracte, ampliant substancialment les possibilitats d'exercici en favor de la Generalitat en una sèrie de supòsits que tenen en comú tractar d'evitar que continue el procés d'acumulació d'habitatge en poder de grans tenidors (institucions financeres, grans immobiliàries, fons d'inversió) a partir d'operacions que es beneficien de la crisi econòmica en alguns casos o, directament, de grans operacions de mercat. De manera que, per les transmissions fetes en àrees tensionades per les quals es declara la situació d'àrea «amb necessitat d'habitatge» (ANHA) i que en la pràctica permet actuar a totes les grans ciutats i aglomeracions metropolitanes valencianes, hi ha 4 casos on s'estableixen, a l'article 10 Decret Llei 6/2020, nous drets de tanteig i retracte: casos d'adquisició per les entitats financeres per dació en pagament del deute hipotecari, situacions en què s'ha adquirit l'habitatge en procés d'execució hipotecària o procediment de venda extrajudicial associat al mateix, compres d'edificis residencials (mínim de 5 habitatges) quan la transacció afecta almenys el 80% de l'edifici i operacions de compra-venda de 10 o més habitatges a un únic comprador. Com es pot veure, els dos primers supòsits tracten de protegir deutors hipotecaris, encara que siga per via indirecta, quan per raons de polítiques públiques d'habitatge s'estime convenient garantir que la propietat de l'immoble no passe a mans de l'entitat de crèdit i per eixa via després a grans fons d'habitatge, sinó que reste en mans de l'Administració, perquè aquesta pugua garantir després el dret a l'habitatge d'aquestes persones afectades en millors condicions, si és el cas. D'altra banda, els dos supòsits addicionals estan pensats, en canvi, per evitar operacions especulatives de compra massiva d'habitatge que suposen una concentració de la propietat que pose en perill les polítiques públiques d'habitatge. En ambdós casos, en tot cas, i amb independència d'eixos possibles efectes, l'exercici d'aquests drets de tanteig i retracte ajuda a la expansió ràpida del parc d'habitatge de la Generalitat Valenciana i facilita eines de gestió per orientar polítiques més ambiciosos de consolidació d'un nombre suficient d'habitatges públics. D'altra banda, la constitucionalitat de la mesura no sembla discutible a partir de l'existència, per exemple, d'un precepte com el 25.7 de la Llei d'arrendaments urbans (LAU), modificat el 2019 dins la substancial reforma que les normes en matèria d'habitatge estan patint en aquests anys, i on quedava clara la no possibilitat d'exercici de drets de retracte o tanteig en favor del llogater

quan la compravenda d'un habitatge era feta conjuntament amb la resta de l'edifici, però que ara permet que la legislació vigent establisca aquest dret en favor de l'Administració, que és precisament el que fa el Decret llei 6/2020 per una sèrie de situacions dins d'aquest supòsit (i per d'altres amb una identitat de raó clara). De nou, es pot comprovar com el legislador valencià està exercint les seues competències estatutàries en matèria d'habitatge, per fi, de manera ambiciosa i eminentment política, no de mera gestió, en el que suposa un canvi radical respecte a la qual havia estat la pauta fins fa una dècada. Un moviment que, a més, està acompanyat i reforçat per aquesta mateixa evolució per part d'altres comunitats autònomes i la pressió conjunta per obligar l'Estat i el Tribunal Constitucional a modificar respectivament part de la legislació bàsica estatal i la seua jurisprudència per fer més senzilles jurídicament aquest tipus d'intervencions.

Per últim, i més enllà d'altres intervencions normatives menors, en el moment de preparar aquest treball les següents manifestacions de l'exercici de les competències de la Comunitat Valenciana, més enllà de la necessària refundició dels textos legals (prevista a la Llei 2/2017, però que encara està pendent) o un nou decret sobre habitatge protegit, és l'anunciat avant-projecte de llei de regulació de l'activitat dels grans tenidors d'habitatge i contra l'assetjament immobiliari. Es tracta d'un projecte normatiu que aprofundiria les línies ja marcades, però que dependrà molt de l'àmbit que deixe la Llei estatal de dret a l'habitatge i que, en tot cas, no sembla que estiga en disposició de poder ser aprovat per llei durant aquesta legislatura, encara que podria ser-ho per decret llei. El projecte aprofundeix en la lluita contra els grans tenidors, que en els últims anys compta amb exemples comparats interessants, per exemple, a Berlín,¹⁵ per entendre que aquestes grans inversores en habitatge distorsionen el mercat d'habitatge de forma greu, i tracta d'establir-los restriccions i límits, per exemple, qualificant com habitatges protegits els habitatges d'ús residencial adquirits per grans tenidors en àrees amb necessitat d'habitatge, o establint una cessió temporal de l'usdefruit d'habitatges en desús de grans tenedors (que fa almenys un any que estan al registre d'habitatges buits de la Generalitat Valenciana) per a una sèrie d'anys (entre 5 i 7 sembla que era la idea inicial), de nou, quan estem parlant de zones ANHA. Conjuntament amb això, la norma pretén i vol protegir millor els residents i llogaters davant

15. Sobre les mesures preses en Berlín i les seues implicacions, es pot consultar la meua reflexió per la Càtedra d'Habitatge i Dret a la Ciutat de la Universitat de València, Boix, "La propietat obliga", disponible en <https://catarsimagazin.cat/la-propietat-obliga-es-possible-expropiar-grans-tenidors-a-lestat-espanyol/>.

de contractes amb aquests grans tenidors que puguen generar mesures d'assetjament immobiliari o un gran desequilibri entre les parts pel seu diferenciat poder de negociació.

Com a conclusió final, s'ha de dir que tot aquest procés d'enfortiment en l'exercici de les competències estatutàries en matèria d'habitatge a la Comunitat Valenciana, com no pot ser d'una altra manera a un Estat compost amb distribució territorial del poder a diferents nivells, ha estat també un procés de «diàleg» jurídic entorn del dret a l'habitatge, en què han participat l'Estat i la Comunitat Valenciana (acompanyada d'altres comunitats autònomes), així com el mateix Tribunal Constitucional. Es tracta d'una evolució que ens demostra com, en societats complexes i jurídicament organitzades a partir de la distribució de competències, aquestes no només s'han d'exercir, sinó que també s'han de lluitar. De vegades, inevitablement, amb l'ajuda d'altres actors i en el cas de l'exercici de competències autonòmiques normalment amb la companyia i suport mutu en la pressió i lluita per la defensa dels àmbits competencials propis i la possibilitat de desenvolupar-los de manera ambiciosa d'altres poders autonòmics arreu l'Estat. La lluita i expansió de les polítiques d'habitatge al País Valencià constitueix, doncs, un exemple interessant de com en un Estat compost les controvèrsies jurídiques i la posició dels diferents actors defensant les seues posicions, de vegades fins i tot en contradicció amb la jurisprudència constitucional prèvia quan aquesta s'entén errada, són elements d'ajuda a l'avanç social i jurídic. En aquest cas, també, del reconeixement, per fi, de manera que sembla ja consolidada definitivament (encara que la proposta de legislació bàsica estatal del dret a l'habitatge pot, de nou, posar en qüestió alguns elements), del dret de les comunitats autònomes a poder desplegar les seues polítiques públiques amb tots els instruments jurídics del nostre ordenament, dels quals tradicionalment ningú havia dubtat que pogueren disposar, però que la jurisprudència constitucional de principis de segle XXI havia erosionat notablement i que ara sembla, en canvi, que ja ningú no qüestiona.

Bibliografia

Argelich Comelles, C. «La expropiación temporal del uso de viviendas vacías en la Comunidad Valenciana: propuestas legislativas para su recuperación e instrumentos análogos». València: Càtedra d'Habitatge i Dret a la Ciutat de la Universitat de València, març de 2022. Disponible a <https://catedrahabitatge.es/wp-content/uploads/2022/03/Informe-Num.1.pdf>

- Bermejo Latre, J. «La evolución de las políticas de vivienda en la España del siglo XXI». Dins López Ramón, coord. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Marcial Pons, 2010.
- Boix Palop, A. «Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nueva época 2 (2014): article on-line.
- . «Estrategias regulatorias para la resolución de los conflictos de intereses generados por la proliferación del alojamiento de corta duración con intermediación digital». Dins De la Encarnación, dir. *La regulación del alojamiento colaborativo*, 261-294. Aranzadi - Thomson Reuters, 2018.
- . «“La propietat obliga”: és possible expropiar grans tenidors a l'Estat espanyol?». *Catarsi* (28 d'octubre de 2021): disponible a <https://catarsimagazin.cat/la-propietat-obliga-es-possible-expropiar-grans-tenidors-a-lestat-espanyol/>.
- Collado Gosálvez, N. «Comentarios y discusiones sobre la regulación del alquiler en el proyecto de ley por el derecho a la vivienda en el Estado espanyol: regular, incentivar o desmercantilizar». Dins A. Noguera, coord. *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*, 95-131. Tirant lo Blanch, 2022.
- Company Carretero, J., J. Marí Farinós, M. A. Latorre Guillem, S. Sempere Faus, i D. Muñoz Pérez, coords. *La vivienda en la Comunidad Valenciana: cuestiones controvertidas*. Tirant lo Blanch, 2019.
- De la Encarnación, A. M. «Alojamiento colaborativo, viviendas de uso turístico y plataformas virtuales». *Revista de Estudios sobre la Administración Local y Autonómica*, nueva época 5 (2016): publicación on-line.
- Escobar Roca, G. i B. Fernández González. «El derecho a la vivienda». Dins Auteurs diversos. *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*. Thomson-Reuters Aranzadi, 2012.
- Fernández-Tresguerres García, A. «La Sentencia AZIZ (TJUE C-415/11) y sus implicaciones para el régimen español de ejecución hipotecaria». *Revista jurídica del notariado*, 100-101 (2016-2017): 439-513.
- González Clavijo, J. R. «Comentarios sobre la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 14 de marzo de 2013 (asunto C-415/11, Mohamed Aziz-Catalunyacaixa)». *Revista General de Derecho Europeo*, 30 (2013): article on-line.
- Lacruz Mantecón, M. L. «La dación en pago». Dins Alonso Pérez, coord. *Vivienda y crisis económica: estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas de vivienda provocados por la crisis económica*. Thomson-Reuters Aranzadi, 2014.
- López Ramón, F. «Sobre el Derecho Subjetivo a la vivienda». Dins López Ramón, dir. *Construyendo el derecho a la vivienda*. Marcial Pons, 2010.
- . «El derecho subjetivo a la vivienda». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102 (2014): 49-91.

- Marzal Raga, R. «El derecho a la vivienda. Normas autonómicas y futura ley estatal». En premsa (disponible en <https://catedrahabitatge.es/es/nuevos-retos-constituyentes-los-derechos-emergentes-en-la-ciudad-del-siglo-xxi/>).
- Moreu Carbonell, E. «Activismo social y derecho a la vivienda». Dins Gifreu i Font, Bassols Coma, i Menéndez Rexach, dirs. *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. INAP, 2016.
- Noguera, A., coord. *Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España*. Tirant lo Blanch, 2022.
- Pisarello Prados, G. *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción: el derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, 2003.
- Ponce Solé, J. «¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos» (2015): disponible a <https://transjusblog.wordpress.com/2015/06/04/ha-expropiado-el-tribunal-constitucional-las-competencias-autonomicas-en-materia-de-vivienda-a-proposito-de-la-stc-de-14-de-mayo-de-2015-declarando-la-inconstitucionalidad-de-la-regulacion-an-2/> (consulta: 30 de octubre de 2019).
- . «El derecho subjetivo a la vivienda exigible judicialmente: papel de la legislación, análisis jurisprudencial y gasto público». Dins Diversos autors. *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*. Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2016.
- . «¿Ha devuelto el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas su competencias sobre vivienda? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de febrero de 2018» (2018): disponible a <https://transjusblog.wordpress.com/2018/02/28/ha-devuelto-el-tribunal-constitucional-a-las-comunidades-autonomas-su-competencia-sobre-vivienda-comentario-a-la-sentencia-del-tribunal-constitucional-de-22-de-febrero-de-2018/> (consulta: 30 d'octubre de 2019).
- Quesada Páez, A. «La dación en pago frente al mecanismo de segunda oportunidad». *Revista crítica de Derecho inmobiliario*, 758 (2016): 3193-3208.
- Tejedor Bielsa, J. «No me vengán con competencias... El Estado habla, los demás callan» (2015): disponible a <https://www.administracionpublica.com/no-me-vengan-con-competencias-el-estado-habla-los-demas-callan/> (consulta: 30 de octubre de 2019).

V

El derecho a la vivienda en la regulación de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Iñaki Lasagabaster Herrarte

1. Introducción

El derecho a la vivienda suscita una gran perplejidad al analizarlo desde la perspectiva jurídica. La razón no es otra que la abundancia de referencias que este derecho encuentra en el derecho positivo, siendo, sin embargo, la efectividad de ese derecho nula o de forma optimista podrá decirse casi inoperante. La razón de esta falta de operatividad del derecho hay que situarla en primer lugar en el sector económico de la vivienda. La vivienda, la construcción, ha tenido una gran importancia e influencia en la política, y no existe una política pública dirigida a la satisfacción de un derecho o, más claramente, de una necesidad imperiosa de todas las personas. Habría que hacer una consideración histórica, diferenciando las fases de la política vinculada a la construcción de viviendas y su relación con otras infraestructuras, para darse cuenta de los intereses económicos que se escondían detrás y las técnicas jurídicas organizadas para defenderlos.

La perplejidad del jurista se produce, al igual que sucede a otras personas que no necesitarían ninguna cualificación especial, cuando se tienen en cuenta situaciones o hechos producidos recientemente en los que la vivienda no recibe la debida consideración, o, al menos desde estas líneas, no se es capaz de percibirlo. A continuación, se hará referencia a algunas de estas cuestiones.

El orden de tratamiento no significa importancia aunque es el sistema urbanístico el primero que llama la atención al hablar de la vivienda. Su complejidad no ha facilitado enfrentarse al problema de la vivienda. Algunas instituciones urbanísticas, como el agente urbanizador, han permitido desarrollos urbanísticos lejanos a su idea primigenia, lo que ha dado lugar a la intervención del Parlamento Europeo, por los abusos que en la gestión urbanística se estaban produciendo. Tampoco es ajeno a esta opacidad y mala utilización de las instituciones urbanísticas aquel denominado *golpe de estado urbanístico*, que impidió asumir la presidencia de la comunidad autónoma (C. A.) de Madrid a una coalición PSOE - IU.

Cabe destacar el papel privilegiado del sistema financiero, con los pronunciamientos judiciales venidos de los tribunales europeos, que dieron lugar a modificaciones legislativas reductoras de los privilegios de la banca. En el mismo sentido, las modificaciones producidas en el otorgamiento de documentos públicos, dados los gastos excesivos e injustificados que los mismos producían.

Desde otra perspectiva, podrían recordarse cuestiones como el sistema fiscal, que, bonificando a las empresas que se dedican al alquiler, permite beneficios económicos muy importantes a algunas de esas empresas o sistemas de gestión de viviendas, como en el caso de las viviendas o apartamentos turísticos gestionados mediante plataformas en línea.¹ Qué decir de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb) —conocida como el «banco malo»— y las voces defensoras de la creación de un parque público de viviendas con las propiedades que los bancos le vendieron a esta.² Los problemas de gestión de este «banco

1. Véase *Diario de Noticias*, 14 de mayo de 2022, donde se señala que la bonificación a las empresas de alquiler de vivienda ha costado 25 millones a Hacienda en Nafarroa, habiéndose beneficiado de estas los conocidos como «fondos buitres» actuantes en esta materia.

2. Al hablar de política de vivienda en el Estado español es inevitable hablar de la Sareb, más conocido como el «banco malo». Este «banco malo» ha sido ya adquirido por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) que se ha quedado con el 100 % de las acciones. Por 200 € ha comprado a los bancos el 55% de la participación que tenían en dicho banco. Ahora todo el riesgo de la Sareb, de ese «banco malo», las pérdidas que pueda tener, será asumido por el Estado. Como más tarde se analizará sucintamente aquí, se plantea la gran pregunta de qué va a suceder con los aproximadamente 46.450 inmuebles que son de la Sareb y que no se han podido vender. Se plantea si esta gran propiedad de inmuebles podría dar lugar a alguna manera a la configuración de un sector público de la vivienda en alquiler. Para explicar el origen de esta situación, hay que remontarse al año 2012, cuando los bancos estaban en una situación de quiebra. Los bancos tenían una gran cantidad de impagos y se habían hecho cobro de estos mediante inmuebles. Pero, además, y de mayor gravedad, estaban los créditos dudosos e impagados que tendrían que ir a pérdidas en los balances de los bancos y que situarían al sistema financiero, a la banca, en una situación realmente de quiebra.

malo», dándose en este momento una situación de *impasse* en la que no dejan de producirse pérdidas económicas importantes.³

La política de la vivienda en la comunidad autónoma del País Vasco (CAPV): algunos datos

La política de vivienda difícilmente satisfará los derechos de las personas en ese ámbito, ya que no se basa en un derecho, sino en una actividad económica donde se debe garantizar la inversión, el rendimiento y permitir la especulación, fruto derivado de la libre competencia. Con estos principios, no puede extrañar la situación a la que se ha llegado en esta materia en la CAPV.⁴

Los gobiernos desarrollan políticas inmobiliarias y no políticas de la vivienda. Ya en 1985, el decreto Boyer abrió la puerta para privatizar el parque público de viviendas, incentivándose la compra mediante las ayudas fiscales. La política pública se dirigía a la compra y no al alquiler. Así podría compararse el peso de la vivienda en alquiler y en propiedad, que en el Estado español es de 23,8% y en la República Federal de Alemania (RFA) de un 48,9 %. La CAPV y Nafarroa tienen un 11,4 % y 12,5 % respectivamente. Otro dato importante y reciente se refiere al año 2020, cuando se cuantificaban 1.390.255 viviendas en Hegoalde, de ellas 1.065.274 en CAPV y 324.981 en Nafarroa. Entre 2010 y 2020, el número de viviendas terminadas ascendió a 90.000, y la población a 55.000 personas. Por otra

Para evitar esta situación, la Sareb se queda con los activos tóxicos de la banca. Europa da un rescate de cien mil millones de euros y se exige al Estado que cree la Sareb. Esta Sareb o «banco malo» comprará todos estos activos de la banca, 50.781 millones de euros (80%) de préstamos a promotores. Para hacer esta compra a los bancos de estos activos tóxicos, la Sareb hará la compra con el aval del Estado, es decir, que, si posteriormente la Sareb no vende esos activos tóxicos para hacer el cobro de esas cantidades satisfechas, la Sareb tendrá pérdidas, que serán pérdidas de Estado, imputadas al Estado, ya que es 100% pública. La cuestión que se planteó cuando se compraron esos activos tóxicos era la del precio por el cual se iban a comprar. Lo que sucedió, tal y como se reflejó en la prensa, es que se inflaron esos precios, se compraron por un valor que no correspondía con la realidad, lo que significaba entonces que las pérdidas de valor se asumían por la Sareb. En definitiva, se asumían por el Estado y, en último término, por la ciudadanía. Véase el trabajo de Inurrieta, *Vivienda*, 131-150.

3. Las entidades financieras vascas Kutxabank y Caja Laboral/Laboral Kutxa han perdido 400 millones de euros, según datos aparecidos en la prensa, *El Diario Vasco*, 27 de junio de 2022.

4. Se sigue en esta materia el trabajo de la Fundación Manu Robles Arangiz, *El problema de la vivienda en Hego Euskal Herria: diagnóstico y alternativas*, Bilbao, 2022, accesible en la página web de la Fundación de forma gratuita.

parte, el peso de la vivienda protegida terminada descendió respecto al total de viviendas.

Respecto a los precios, la vivienda libre nueva ha visto incrementados sus precios en casi el 17% en los últimos cinco años. En Nafarroa en un 6,4 %. La vivienda protegida ha tenido una subida del 20% entre los años 2010 y 2020. El precio de la vivienda es en el País Vasco superior a los 3.000 € el metro cuadrado. El precio medio de las nuevas viviendas se situó en 2020 en 303.400 €. La vivienda libre usada en 233.700 € y en 131.100 € la vivienda protegida.

El Parlamento Vasco aprobó la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda (LV), a la que se atenderá en los apartados siguientes, concretamente a la regulación recibida del derecho a la vivienda. Aunque lleve poco tiempo en vigor, es llamativa la escasa incidencia que hasta el momento ha tenido en el sector, desde la política de la vivienda, no desde la perspectiva de las ayudas económicas, de las que se ha beneficiado un sector importante de la ciudadanía.

2. El derecho a la vivienda regulado en la Ley 3/2015 del Parlamento Vasco

La Ley de Vivienda tiene como contenido fundamental la regulación del derecho a la vivienda, derecho que hasta este momento no había recibido la debida atención en la normativa autonómica. La regulación del derecho subjetivo a la vivienda puede analizarse teniendo en cuenta sus componentes subjetivo y objetivo. Desde la perspectiva de la persona titular del derecho, se hace preciso concretar quiénes son sus titulares. Desde la perspectiva objetiva hay que determinar el contenido de la prestación que se tiene derecho a percibir y las obligaciones del perceptor. La Ley 3/2015 regula estas cuestiones en su capítulo II, que se titula «Derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada» (art. 7 a 9). Se empezará por describir los requisitos subjetivos necesarios para ser acreedor al derecho.

2.1. Requisitos subjetivos para ser acreedores del derecho

El derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada corresponde a todas las personas con vecindad administrati-

va en cualesquiera de los municipios de la comunidad autónoma del País Vasco (art. 7.1, Ley 3/2015). La vecindad administrativa se regula en la normativa de régimen local. Además de la vecindad administrativa, el derecho a la ocupación de una vivienda requiere que se tenga necesidad de la misma. Esta necesidad se produce en determinadas circunstancias que la legislación establece.

La ley establece que todas las personas con vecindad administrativa tienen derecho de acceso a la ocupación de una vivienda digna y adecuada, estableciendo a su vez la obligación del Gobierno Vasco, de las entidades locales y de las demás instituciones públicas con competencia en la materia, para velar por la satisfacción de este derecho (art. 7.2). Para ello adoptarán las disposiciones y medidas adecuadas, siendo todas las modalidades legales de acceso, que resulten factibles y viables de acuerdo con la legislación civil o administrativa, oportunas para satisfacer ese derecho, comprendiendo entre ellas la titularidad dominical, el arrendamiento con o sin opción de compra, o cualesquiera derechos reales o de uso adecuados para satisfacer ese derecho (art. 7.3).

A continuación, añade que, exceptuando la rehabilitación, «(...) el 80 % de los recursos en materia de vivienda se destinarán a políticas de alquiler, no siendo inferior a ese porcentaje el volumen edificatorio de protección pública» (art. 7.4). Como habrá ocasión de constatar con posterioridad, la cifra del 80% se incumple sistemáticamente. El mandato de la norma es claro, por lo que sería factible hacerla operativa impugnando las propuestas de construcción de vivienda que no respeten ese porcentaje.

El derecho subjetivo perfecto al acceso a una vivienda se tiene cuando la persona está incurso en una causa de necesidad. La persona solicitante, familia o unidad convencional, tienen derecho a una vivienda si a) no disponen de alojamiento estable o adecuado, b) no cuentan con los medios económicos precisos para obtenerlo, dando lugar a un riesgo de caída en una situación de exclusión social (art. 8.1, Ley 3/2015).

Especificando los casos en que se puede producir, la Ley 3/2015 señala dos supuestos diferentes, de propietarios y arrendatarios, diciendo lo siguiente:

1) se es titular de una vivienda, que se encuentra incurso en un procedimiento de desahucio por ejecución hipotecaria y de la que no se puede hacer frente a los pagos del préstamo hipotecario sin caer en situación de riesgo de exclusión social.

2) se es arrendatario, que no puede hacer frente a los gastos del arrendamiento, sin incurrir en riesgo de exclusión social. Deberán ser objeto de desahucio, sin solución habitacional (art. 8.2, Ley 3/2015).

3) sin necesidad de estar afectadas por procedimientos de desahucio, se reconoce el derecho a las personas, familias o unidades convencionales incursas en causa de necesidad (art. 8.3, Ley 3/2015). El precepto no define lo que se entiende por causa de necesidad, igual que tampoco se define en el nomenclátor de definiciones del artículo 3, Ley 3/2015. Por otro lado, se exige cumplir los requisitos establecidos en el artículo 73.6.

4) acaba el precepto diciendo que, con independencia de hallarse incurso en causas de necesidad, las normas reglamentarias que se dicten en desarrollo de la ley deberán establecer los ingresos máximos y mínimos exigidos en cada uno de los regímenes de protección pública, así como los importes de precios, rentas o cánones correspondientes (art. 8.4, Ley 3/2015).

Esta regulación de ingresos máximos y mínimos para tener acceso a una vivienda no se relaciona con situaciones de necesidad, sino con las condiciones laborales y de ingresos de las personas, familias o unidades familiares. La remisión es incondicionada, lo que da un margen importante de intervención a la Administración competente para establecer esos requisitos.

Resumiendo lo dicho hasta este momento, puede decirse que el derecho a la vivienda se garantiza en la ley a las personas que puedan ser desahuciadas, propietarias o arrendatarias, por no pagar el crédito hipotecario o el arrendamiento, y puedan caer en una situación de riesgo de exclusión. Después se extiende el derecho a quienes se hallen incursas en causa de necesidad, pero sin definir ese concepto.

A los requisitos analizados deben añadirse los que establece la ley, ya que la condición de desahuciado no excluye por concepto la condición de propietario de otra vivienda. A su vez, para realizar la solicitud, debe estarse inscrito en los registros administrativos correspondientes para posibilitar una gestión administrativa adecuada en esta materia.

En estos supuestos se establece también la posibilidad de expropiar temporalmente (art. 9.4).

Fuera de los supuestos en los que exista causa de necesidad, la norma establece que el derecho a la vivienda se cumple cuando se den las circunstancias siguientes:

1) El derecho de ocupación se adquiere si no se está en posesión de vivienda o alojamiento adecuado y estable. La condición de propietario/a no excluye el derecho, ya que esa propiedad debe ser adecuada. Con el término *adecuada* se hace referencia a una adecuación jurídica, de habitabilidad, tamaño, capacidad económica o cualesquiera otras que dificulten una residencia cotidiana y normalizada.

Con la condición de «adecuado y estable» se quiere señalar que las infraviviendas no pueden considerarse como lugares en los que se pueda considerar que se cumple este derecho. Igual se podría plantear en relación con viviendas que necesitan rehabilitación o las viviendas que no cumplen con los requisitos o condiciones necesarias para que sus moradores den por satisfecho su derecho a la vivienda. Por ejemplo, personas mayores o con algún tipo de minusvalía cuyas viviendas carezcan de requisitos de accesibilidad.

El derecho a la vivienda exige un análisis concreto de la situación de las personas para poder considerar que este está satisfecho o no.

2) Inscripción en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales (RSVPAD). La inscripción en este registro es una condición o requisito *sine qua non* para ser titular del derecho. Su regulación se encuentra en la Orden ministerial de 15 de octubre de 2012, reguladora del Registro.⁵

La Orden de 12.12.2012 define la categoría *vivienda*, estableciendo los metros cuadrados por persona que se requieren para ser considerada como tal (art.2);⁶ las funciones, gestión, protección de datos e información ciu-

5. Orden de 15 de octubre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, del registro de solicitantes de vivienda y de los procedimientos para la adjudicación de Viviendas de Protección Oficial y Alojamientos Dotacionales de Régimen Autonómico. (BOPV n.º 211, 31 de octubre de 2012). Es importante la corrección de errores realizada por la Orden de 12 de diciembre de 2012, del Consejero de Vivienda, Obras públicas a esta Orden de 15 de octubre de 2012. (BOPV n.º 251, 28 de diciembre de 2012).

6. La orden, que es una corrección de errores importantes de la Orden de 15.10.2012, realiza una definición de las viviendas asimiladas a las de protección pública, teniendo especial importancia la definición de viviendas sobreocupadas. Su negativo vendría a ser las condiciones de superficie mínima que tiene que tener una vivienda para ser considerada tal.

A continuación, se reproduce el artículo 2 de la Orden de 15.10.2012: «a) viviendas asimiladas a la protección pública o viviendas asimiladas: las viviendas libres incorporadas a algún programa de alquiler impulsado por la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para satisfacer la necesidad de vivienda de las personas demandantes. b) viviendas sobreocupadas: se entenderá que una vivienda incurre en situación de sobreocupación cuando el número de personas residentes en la misma, con dos o más años de empadronamiento, supere la ratio siguiente: 1.– Una vivienda con una persona residente en la misma deberá disponer como mínimo de veinticinco metros cuadrados útiles de superficie. 2.– Una vivienda con dos personas residentes en la misma, habrá de contar como mínimo de treinta y tres metros cuadrados útiles de superficie. 3.– Una vivienda con tres personas residentes en la misma, deberá disponer como mínimo de treinta y nueve metros cuadrados útiles de

dadana en relación con el registro (art. 3-8). A continuació, regula la inscripció en el registre, les excepcions a los requisitos, las personas extranjeras, modelo de solicitud, contenido, declaración responsable, tramitación y resolución, plazo de validez y renovación (art. 8-16). Posteriormente, regula la modificación de la inscripción, la baja, las normas aplicables, la forma de la solicitud, efectos, tramitación, resolución y la notificación (17-24).

La inscripción en el registro tiene gran importancia, ya que el número de puntos que, a efectos de adjudicación de vivienda, pueden obtenerse por esta razón es muy importante, pudiendo llegar a un máximo de 40 puntos (art. 51.1.a) (Orden 15.10.2012).

3) Tener unos ingresos anuales comprendidos entre los límites que se establezcan reglamentariamente.

La regulación de los ingresos anuales que deben tenerse no están en una norma *ad hoc* que tenga ese objetivo. La regulación se encuentra en los baremos que para la adjudicación de viviendas de protección oficial o de viviendas en alquiler regula la orden a la que se está haciendo referencia en este apartado.

Al regular el baremo para las adjudicaciones, se establece que los ingresos de la unidad familiar se contabilizarán de la siguiente forma:

- a) un máximo de 20 puntos para aquellos solicitantes cuyos ingresos estén comprendidos entre 3.000 y 9.000 euros,
- b) 15 puntos para aquellos solicitantes cuyos ingresos estén comprendidos entre 9.001 y 15.000 euros,
- c) 10 puntos para aquellos solicitantes cuyos ingresos estén comprendidos entre 15.001 y 25.000 euros, y
- d) un mínimo de 5 puntos para aquellos solicitantes cuyos ingresos estén comprendidos entre 25.001 y 30.0000 euros.

El titular del derecho de acceso puede serlo, de acuerdo con la normativa general, si está en situación de necesidad o si cumple los requisitos para acceder, en especial los relativos al límite de renta.

superficie. 4.- Una vivienda con cuatro personas residentes en la misma, deberá disponer como mínimo de cuarenta y cinco metros cuadrados útiles de superficie. 5.- Una vivienda con cinco personas residentes en la misma, deberá disponer como mínimo de cincuenta y cuatro metros cuadrados útiles de superficie. 6.- Una vivienda con seis personas residentes en la misma, deberá disponer como mínimo de cincuenta y ocho metros cuadrados útiles de superficie. 7.- Una vivienda con siete personas residentes en la misma, deberá disponer como mínimo de sesenta y dos metros cuadrados útiles de superficie. 8.- Una vivienda con ocho o más residentes en la misma deberá disponer de una superficie equivalente al resultado de multiplicar ocho metros cuadrados útiles por el número de residentes».

2.2. El contenido del derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda puede ser satisfecho de formas muy diversas, tal como se ha dicho y establece el artículo 7.3 LV. Más tarde se concreta este precepto al decir que las Administraciones competentes podrán poner a disposición de quienes tengan derecho una vivienda en régimen de alquiler, que podrá a su vez ser una vivienda pública o privada, con un régimen de protección o sin él, disponible por estar en un programa de intermediación u otros.

No es preciso, por tanto, que ese derecho se satisfaga mediante un alquiler de una vivienda que tenga de alguna forma carácter público o sea protegida. La Administración puede garantizar el derecho también acudiendo a bienes de particulares, con quienes acuerda el alquiler; esto es posible no solamente acudiendo a las viviendas que se encuentran incluidas en programas de intermediación,⁷ estando la regulación abierta.

La ley prevé la posibilidad de sustituir la vivienda o alojamiento por un sistema de prestaciones económicas, que siempre tendrá carácter subsidiario. La posibilidad de sustitución exige que haya un sistema de prestaciones económicas, lo que remite a la idea de una regulación que justifique debidamente la posibilidad de acudir al otorgamiento de ese tipo de prestaciones, a la vez que las condiciones en las que se pueden dar. La previsión de estas ayudas tendría que ser no solamente subsidiaria, sino excepcional. Una política pública en esta materia exige la existencia de bienes públicos dotacionales, viviendas y otros, o sistemas de intermediación con propietarios/as privados, pero no una sustitución de la prestación material de la vivienda en alquiler por una ayuda económica. Las consecuencias en el mercado inmobiliario, y consecuentemente en el derecho a la vivienda, son muy diferentes en un caso y otro.

A continuación, se analizarán los diferentes programas desarrollados por el Gobierno Vasco para satisfacer este derecho a la vivienda.

7. Decreto 144/2019, de 17 de septiembre.

2.3. Programas y resultados en la satisfacción del derecho a la vivienda

2.3.1. La adjudicación de viviendas como dominio, arrendamiento o ayuda económica

Principio general en la adjudicación de viviendas como dominio, arrendamiento o ayuda económica

El derecho subjetivo a la vivienda y su aplicación a los colectivos reconocidos en la propia Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda ha permitido que en 2020 se haya alcanzado a reconocer este derecho a 6.137 personas.⁸

Dos de cada tres reconocimientos de derecho subjetivo se han efectuado estableciendo una prioridad en la adjudicación presente o futura de una vivienda, mientras que se ha realizado la adjudicación directa de 1.172 viviendas y en 1.134 casos se ha procedido al pago de la prestación económica de vivienda (PEV).

Derecho subjetivo a la vivienda (datos acumulados desde el inicio). 2020 derecho subjetivo a la vivienda (DSV) Álava/Araba -Vizcaya- Guipúzcoa- País Vasco

N.º de solicitudes DSV 2.031(A) - 6.396 (B) -1.691 (G)- 10.118(E)

N.º de solicitudes pendientes 73 (A)- 107(B)-33(G)- 213(E)

N.º de solicitudes desistidas 39(A)- 4(B)- 54(G)- 97 (E)

N.º de solicitudes desestimadas 372(A)- 808(B)- 505(G)- 1.685 (E)

N.º de solicitudes con DSV reconocido 1.012(A)- 4.237(B)- 888(G)- 6.137 (E)

Prioridad adjudicación 613(A)- 2.772(B)- 446(G)- 3.831 (E)

Adjudicación vivienda 334(A)- 538(B)- 300(G)- 1.172 (E)

PEV 47(A)- 727(B)- 133(G)- 907 (E)

PEV extinguida 18(A)- 200(B)- 9(G)- 227 (E)

N.º de solicitudes con DSV extinguido 511(A)- 1.193(B)- 189(G)- 1.893 (E)

Según los datos disponibles a diciembre de 2020, las mujeres resultan beneficiarias de este derecho en mayor medida que los hombres.

8. Véanse estos datos en diversos documentos elaborados por las administraciones vascas, accesibles en Etxeibitzako Behatokia, Observatorio Vasco de la Vivienda, así *Informe sobre el uso de la vivienda en Euskadi 2019*, septiembre de 2020. *Estadística sobre edificación y vivienda (EDYVI)*, *Informe Anual de 2021*, *Estadística sobre edificación y vivienda (EDYVI)*, *Informe anual de 2021 sobre el parque municipal de vivienda de alquiler*, Órgano estadístico específico, Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes. Gobierno Vasco. Sobre la normativa en esta materia puede consultarse la página web Etxebide, etxebitzaren euskal zerbitzua, servicio vasco de vivienda, Gobierno Vasco.

Sobre 6.137 solicitudes reconocidas se ha adjudicado vivienda en 1.172 casos, aunque no consta en los datos si la adjudicación es de vivienda en propiedad o en arrendamiento.

La PEV es de 275 € al mes como máximo. No se ha podido encontrar la norma que lo cuantifica, tampoco en la información pública sobre el sector.⁹ Esta PEV es incompatible con otras ayudas de finalidad similar, como la prestación complementaria de vivienda (PCV)¹⁰ vinculada a la renta de garantía de ingresos (RGI), o las ayudas de emergencia social u otras similares que puedan existir. En la práctica ha tenido mucha importancia la PCV, a la que se va a atender a continuación.

La prestación complementaria de vivienda (PCV)

La PCV es una prestación complementaria de la RGI, tal como lo establece su norma reguladora.¹¹ Como prestación acompaña a la Renta de Garantía de Ingresos. La ayuda tiene la finalidad de responder a las necesidades relacionadas con la vivienda (art. 2 D. 2/2010), es una ayuda finalista (art. 3.1 D. 2/2010), de carácter subsidiario (art. 3.2 D. 2/2010), intransferible (art. 3.3 D. 2/2010), con unos requisitos específicos, y es principal ser titular de la RGI y estar inscrito en el registro de solicitantes de acceso como solicitante de vivienda en alquiler (art. 5 D. 2/2010). La ayuda máxima es de 250 € (art. 8.1 D. 2/2010).

La evolución del promedio mensual de personas perceptoras de la prestación complementaria de vivienda (años 2013-2020) ha sido constante. Como promedio, algo más de 25.000 personas de media durante el año han sido beneficiarias de esta prestación en este ejercicio 2020, complicado, por estar caracterizado por el impacto de la COVID-19. Es importante reseñar la elevada importancia relativa de las mujeres, que suponen el 54 % del total de personas beneficiarias a final de año.

A continuación, se señala el número de beneficiarios anuales que son los siguientes:

23.985 (2013); 27.653 (2014); 28.935 (2015); 29.719 (2016); 28.600 (2017); 26.581 (2018); 25.044 (2019); 25.132 (2020)

9. La cantidad figura en la página, donde se encuentra el documento y condiciones para hacer la solicitud.

10. Véase apartado II.3.A.b.

11. Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la prestación complementaria de vivienda.

Las ayudas de emergencia social

Las ayudas de emergencia social están reguladas en el artículo 44 de la Ley 18/2008, de renta de garantía de ingresos, y pueden servir para satisfacer, entre otras, necesidades vinculadas con el disfrute de una vivienda. Su contenido puede ser muy diverso,¹² razón por la cual se va a señalar a continuación una relación de la finalidad de las ayudas concedidas, el número de concesiones, el porcentaje de cada tipo sobre el total y la ayuda media en cada caso.

Ayudas de emergencia social en 2020

Concepto n.º solicitudes- Porcentaje importe total- Importe medio por ayuda:

Alquiler 12.328 -32,18% -1.204 €

Otros gastos mantenimiento 20.442 -19,70% -445 €

Energía 16.180 -12,45% -355 €

Intereses amortización de créditos 3.807- 12,29 % -1.489 €

Endeudamiento 4.508 -11,17% -1.143 €

Necesidades primarias 10.000 -10,50% -485 €

Reparaciones e instalaciones 681- 0,86% -584 €

Mobiliario y electrodomésticos 981 -0,85% -400 €

Total - 100,0% -669 €

De la relación se deduce que un tercio de las ayudas de emergencia se dedican al alquiler (32,18%), casi un quinto a gastos de mantenimiento (19,70%) y una cantidad importante a energía, amortización de créditos y endeuda-

12. La Ley 18/2018 define las ayudas de emergencia social en su artículo 44, donde dice: «Definición y naturaleza. 1. Las ayudas de emergencia social son prestaciones no periódicas de naturaleza económica y subvencional destinadas a aquellas personas, integradas en una unidad de convivencia, cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, evitar o paliar situaciones de marginación social. 2. Tendrán tal consideración, en todo caso, los siguientes gastos: a) Gastos necesarios para el disfrute y mantenimiento de la vivienda o alojamiento habitual, incluyendo: – Gastos de alquiler. – Gastos derivados de intereses y de amortización de créditos contraídos con anterioridad a la situación de emergencia social como consecuencia de la adquisición de una vivienda o alojamiento. – Gastos de energía, agua, alcantarillado, basuras, así como los correspondientes al impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana y rústica. – Gastos necesarios para la habitabilidad y el equipamiento básico de la vivienda o alojamiento habitual. b) Gastos relativos a las necesidades primarias de una o más personas de la unidad de convivencia, tales como vestido, educación y formación y atención sanitaria, no cubiertas por los diferentes sistemas públicos. c) Gastos de endeudamiento previo originados por alguno de los conceptos de gasto señalados en los apartados a) y b) o por la realización de gastos necesarios para atender necesidades básicas de la vida».

miento. Su relación con la vivienda es clara, aunque no se dispone de datos sobre la cantidad total dedicada a estas ayudas de emergencia social.

2.3.2. La adjudicación de viviendas en la época de la COVID-19

Adicionalmente, en marzo de 2020, el Gobierno Vasco puso en marcha las ayudas para el pago del alquiler protegido (mediante exoneración del pago de este), así como las ayudas para el pago del alquiler libre.¹³ Estas ayudas se han mantenido de forma excepcional en 2021, aunque se espera que no sea necesario su mantenimiento en 2022 y 2023. Se han beneficiado de estas un total de 1.400 familias en el caso de la exoneración y 2.182 en el de las ayudas al alquiler libre con datos de abril de 2021.

2.3.3. El programa de ayuda al alquiler GAZTELAGUN

El Programa Gaztelagun¹⁴, puesto en marcha en 2019, está destinado a ayudar a las personas jóvenes, entre 23 y 35 años, del País Vasco con el pago del alquiler de la vivienda. Se establece un porcentaje máximo de ayuda y una cantidad máxima también de renta a satisfacer.¹⁵ La ayuda es incompatible con otras ayudas al alquiler como PEV, PCV, ayudas de emergencia social

13. Orden de 13 de abril de 2021, del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, por la que se regulan y convocan en el ejercicio 2021 ayudas al alquiler de vivienda libre para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad económica y social como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del COVID-19. (BOPV n.º 77, de 13 de abril de 2021). Orden de 31 de marzo de 2020, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se regulan las medidas a adoptar en materia de vivienda protegida en régimen de alquiler a fin de responder al impacto económico del COVID-19. (BOPV n.º 65, de 02 de abril de 2020). Orden de 30 de abril de 2020, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se regulan y convocan ayudas al alquiler de vivienda libre para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad económica y social como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del COVID-19. (BOPV n.º 83, de 05 de mayo de 2020). Orden de 22 de septiembre de 2020, del Consejero de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes, de modificación de la Orden por la que se regulan y convocan ayudas al alquiler de vivienda libre para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad económica y social como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del COVID-19. (BOPV n.º 192, de 29 de septiembre de 2020).

14. Orden de 18 de diciembre de 2018, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se regulan y convocan las ayudas al alquiler de vivienda del programa Gaztelagun. (BOPV n.º 249, de 28 de diciembre de 2018).

15. La cantidad máxima a satisfacer es el 50 % de la renta y el alquiler máximo va desde 750 € hasta 600 €, según localidades (véase art. 5.5.g y 7 O. 18.12.2018).

o ser beneficiario de otros programas de la misma finalidad. Es también incompatible con la RGI.¹⁶

El programa prevé una dotación presupuestaria anual,¹⁷ pues ha mostrado un intenso incremento en su cobertura en el contexto de la crisis de la COVID-19, hasta alcanzar un total de 1.903 personas jóvenes beneficiarias desde el inicio del programa hasta 2020.¹⁸ Su número por territorios históricos ha sido de 410 Álava, 923 Vizcaya, 570 Guipúzcoa, en total, 1.903 País Vasco.

2.3.4. Las viviendas vacías y el programa Bizigune

Este programa, que ha tenido un gran éxito, tiene como finalidad poner en el mercado la vivienda vacía. El Decreto 466/2013, de 23 de diciembre, regula el Programa de Vivienda Vacía (Bizigune). La característica principal del programa es que los propietarios de la vivienda tienen asegurada la percepción de un 65% de la renta mensual que percibiría en el mercado, asegurándosele que, al final del período de alquiler, recibirá la vivienda tal como se encontraba cuando la cedió en alquiler.¹⁹ Por su parte, las personas arrendatarias no abonarán más del 30% de sus ingresos brutos anuales, que se computarán de la misma forma que se hace en la normativa vigente en materia de viviendas de protección oficial. La renta inicial²⁰ a satisfacer no podrá ser superior a 450 €. Los ingresos anuales ponderados de las personas adjudicatarias no podrán superar los 21.100 euros.

La gestión del Programa de Vivienda Vacía Bizigune corresponde a la sociedad pública Alokabide, S. A., bajo la dirección y control del departamento. La gestión del programa se realiza mediante un contrato de usufructo de seis años de duración.²¹

Los datos oficiales relativos al programa son, según las publicaciones oficiales, los siguientes. El programa dispone a final del 2020 de 6.451 viviendas captadas, habiéndose incrementado el volumen captado en 2020 en 447 viviendas, un incremento anual del 7,4%.

16. Art. 6 O. 18.12.2018.

17. El año 2019 esta dotación fue de 22.500.000 €, art. 3.1 O. 18.12.2018.

18. Véanse documentos citados en nota 7.

19. Sobre las condiciones de las viviendas véase 5 y 6 D. 466/2013.

20. Art. 14 D. 466/2013.

21. Art. 3.1 D. 466/2013.

El número de las viviendas captadas para el alquiler durante la vigencia del programa ha sido de: 531 -1.132 -1.400 -2.431 -3.219 -4.053 -4.557 -4.741 -4.802 -5.102 -5.174 -4.590 -4.589 -4.499 -4.639 -5.325 -6.004 -6.451 (desde el año 2003 hasta el año 2020). Desde el año 2003, inicio del programa, hasta el año 2020, se ha pasado de 31 viviendas captadas a 6.451.

En lo relativo a la media de subvención por vivienda era en 2003 de 3.766,5 €, y de 4.732 € en 2020. La subvención total del departamento era de dos millones de euros en 2003, y en 2020 de 30,5 €. No hay datos sobre la distribución geográfica de estas viviendas que permitan establecer su significado en la política de acceso a las viviendas.

2.3.5. Las viviendas de alquiler y la intermediación

El Programa de Intermediación en el Mercado de Alquiler de Vivienda Libre ASAP (Alokairu Segurua, Arrazoizko Prezioa) tiene una finalidad similar al anterior, aunque no su éxito. La garantía para el propietario de la vivienda se da por medios diferentes, al establecerse unas pólizas de seguros, la garantía del cobro de la renta, así como seguros frente a los desperfectos y garantía jurídica gratuita para defender estos intereses del propietario. Como contrapartida, las rentas deberán tener una cuantía máxima. La gestión del programa se realiza por una red de intermediarios homologados por el Gobierno Vasco.

La regulación de este programa la realiza el Decreto 180/2014, de 23 de septiembre, de modificación del Decreto 43/2012, de 27 de marzo, por el que se crea el Programa ASAP.

El desarrollo de este programa ha sido menor que el de Bizigune. Según los datos oficiales, al final de 2020 disponía de 276 contratos en vigor, sobre 313 viviendas captadas. Los ingresos anuales de las personas adjudicatarias deberán estar comprendidos entre los 12.000 y 39.000 euros. La renta de las viviendas no superará el 30 % de sus ingresos anuales ponderados.

2.3.6. Una valoración sintética de los resultados del Plan Director de Vivienda (PDV) 2018-2020

La información que permite una valoración de las políticas relacionadas con la vivienda se obtiene del Observatorio Vasco de la Vivienda. Se acudirá a los datos que facilita en su página web para consultar la información

necesaria. En esta información hay un reconocimiento de las carencias e incumplimientos en política de vivienda del Gobierno Vasco. De acuerdo con la información facilitada por el propio Gobierno, los incumplimientos se valoran de la siguiente forma, en concreto sobre el grado de cumplimiento de la cuota de alquiler sobre el parque protegido edificado total (%).²²

PDV 2002-2005 Objetivo 45,1 (logrado 19,0)

PDV 2006-2009 Objetivo 31,5 (logrado 16,1)

PDV 2010-2012 Objetivo 33,2 (logrado 11,6)

PDV 2013-2016 Objetivo 49,4 (logrado 16,5)

Los factores que justifican este fracaso de la política son múltiples, entre ellos cabe destacar la gran recesión de 2008 y la fuerte contracción en los presupuestos desde 2010. Aunque esta explicación no se considera suficiente si se tiene en cuenta que no se han cumplido ni un tercio de los objetivos y que este incumplimiento se ha producido de forma continua desde el año 2002. Por otra parte, la situación en los diferentes territorios históricos vascos no es la misma. El superávit de viviendas ha sido importante en Vitoria-Gasteiz, no así en Guipúzcoa y Vizcaya.

En la actualidad, parece haber una cierta recuperación de la actividad económica y de la capacidad presupuestaria de financiación de las políticas de vivienda. Algo así podría deducirse del PDV de 2018-2020 y del de 2021-2023. La situación provocada por la COVID-19 ha afectado también en este campo, aunque no se conocen valoraciones económicas concretas en el sector de la construcción de viviendas.

3. Otras políticas y principios relacionados con el derecho subjetivo de vivienda (DSV)

3.1. Vivienda como un servicio de interés general

Se determina que todas y cada una de las actividades vinculadas a la provisión de viviendas y alojamientos destinados a políticas de protección pública se configuran como un servicio de interés general, para asegurar una vivienda digna y adecuada a toda la ciudadanía. Serán, por lo tanto, objeto de promoción y financiación públicas todas las actuaciones destinadas a generar nuevas viviendas sociales y asequibles, procedentes de procesos de nueva construcción o de rehabilitación o de captación, vía programas

22. Véanse documentos citados en nota 7.

sociales de mediación o cesión. Se considerarán igualmente de interés general las actividades públicas de fomento de la regeneración, renovación y rehabilitación del patrimonio edificado o urbanizado. Para desarrollar este conjunto de actividades de interés general es preciso garantizar una financiación suficiente. Para ello, la ley establece un compromiso presupuestario, de modo que el Gobierno Vasco y las Administraciones públicas de carácter territorial orientarán los recursos disponibles en materia de vivienda preferentemente a la promoción de viviendas en régimen de alquiler para destinarlas a los colectivos más desfavorecidos. Dicha preferencia significa que, exceptuando los destinados a rehabilitación, el 80 % de los recursos en materia de vivienda se destinarán a políticas de alquiler, sin ser inferior a ese porcentaje el volumen edificatorio de protección pública.

La caracterización de la política de la vivienda de interés general lleva a los problemas que esta categoría suscita en el derecho europeo.

La prestación de servicios, conforme a la regulación realizada por la normativa comunitaria, prohíbe con excepciones que la prestación de una actividad esté sometida a autorización administrativa previa. Este principio provocó un problema de interpretación de la normativa de la municipalidad de París, donde se aprobó una reglamentación según la cual la autorización de cambio de uso de un inmueble está sometida a compensación.

La «compensación» consistirá en convertir en viviendas otros inmuebles, situados en el mismo distrito, que tengan las mismas condiciones de calidad y superficie que las dedicadas a futuros alquileres turísticos. En el caso de las denominadas áreas especialmente tensionadas la compensación será más exigente y la vivienda convertida deberá doblar la superficie de la vivienda dedicada a alquiler transitorio.²³

El problema desde la perspectiva del derecho europeo se suscita por poder ser el sistema contrario a la libre prestación de servicios y a los principios establecidos en la directiva Bolkestein. En este sistema, someter a autorización una actividad debe de cumplir los siguientes requisitos: a) no

23. Véase los problemas producidos con las viviendas dedicadas al alojamiento turístico en zonas de Iparralde, País Vasco en Francia, y la aplicación de estos principios, periódico *Sud Ouest*, 7 de junio de 2022, en relación con la población de Ainhoa. Este periódico publicó en esa misma fecha una encuesta realizada entre los candidatos a las elecciones locales en dos circunscripciones de Iparralde sobre este tema, que se volvió central en estas. El 4 de junio de 2022 tuvo lugar el fórum «Vivre et se loger au Pays Vasque» en la ciudad de Bayona. Los participantes manifestaron su apoyo a luchar contra la especulación inmobiliaria «sur tous les fronts» (*Sud Ouest*, de 4 de junio de 2022). La Mancomunidad del País Vasco preparó también una propuesta propia en este campo, lo que dio una regulación diferente a la compensación en respuesta a las decisiones judiciales en este campo.

podrá ser discriminatorio; b) su necesidad habrá de estar justificada por una razón imperiosa de interés general; y c) el objetivo perseguido con su establecimiento no habrá de poder conseguirse por medio de una medida menos restrictiva, en concreto porque un control *a posteriori* se produciría demasiado tarde para ser realmente eficaz.²⁴

La decisión pública en esta materia no debe ser discriminatoria, por lo que la regulación establece los criterios a los que esta debe someterse, que son:

a) no ser discriminatorios; b) estar justificados por una razón imperiosa de interés general; c) ser proporcionados a dicho objetivo de interés general; d) ser claros e inequívocos; e) ser objetivos; f) ser hechos públicos con antelación; y g) ser transparentes y accesibles.²⁵

En el caso concreto, la importante aportación que siempre significa el escrito del abogado general recuerda que la política de la vivienda puede constituir una razón imperiosa de interés general, justificativa del sometimiento de una actividad a autorización.

Recordando expresamente que «el Tribunal de Justicia ya ha reconocido que las exigencias de la política de vivienda de protección oficial y de lucha contra la presión inmobiliaria, en particular cuando un mercado concreto experimenta una escasez estructural de viviendas y una densidad de población especialmente alta, pueden constituir razones imperiosas de interés general».²⁶

Esta línea interpretativa ha sido seguida por el Tribunal Superior (TS), que respaldó las limitaciones que el Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao establecía para las viviendas turísticas.²⁷

La regulación estaba amparada en una razón de interés general y estaban justificados también los principios de necesidad y proporcionalidad. El uso residencial previsto en el Plan General de Ordenación Urbana

24. Art. 9.1 Directiva

25. Artículo 10.1 de la Directiva

26. En las sentencias *Ospelt y Schlössle Weissenberg*, de 23 de septiembre de 2003, y *Wonings-tichting Sint Servatius*, de 1 de octubre de 2009, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ya consideró que la lucha contra la presión inmobiliaria constituye un objetivo legítimo, en virtud del cual pueden adoptarse medidas limitativas de la libre circulación de capitales. Por su parte, en el asunto *Libert*, de 8 de mayo de 2013, el TJUE recordaba que las exigencias normativas dimanantes de la política de vivienda social de un Estado miembro que tienen por objeto garantizar una oferta de vivienda suficiente a las personas con escasos ingresos, o a otras categorías desfavorecidas de la población local, podían ser consideradas razones de interés general que justifiquen restricciones de las libertades comunitarias fundamentales.

27. STS de 19 de noviembre de 2020.

(PGOU) se corresponde con la finalidad de satisfacer el derecho a una vivienda digna y adecuada establecido constitucionalmente, mientras que las viviendas de uso turístico no se dirigen a satisfacer la necesidad de residencia habitual, sino las necesidades circunstanciales debidas a razones de turismo, ocio o vacaciones, de carácter temporal. Esa finalidad de prever viviendas para residencia habitual está así establecida en la Ley del Suelo (art. 3.4 LS). El planificador deberá conciliar la satisfacción del derecho a la vivienda destinando viviendas a alojamientos turísticos, sin que la voluntad de los propietarios sea la que prime en esta determinación. Para la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) la decisión municipal impediría el acceso al mercado del 67% de las viviendas turísticas. Mientras que para el tribunal dejaría «un amplio margen para atender las necesidades de dicho mercado». Ante el TS, la CNMV basará el interés casacional en la legitimidad de los entes locales para ordenar el mercado de viviendas de uso turístico.

El TS concluirá reconociendo esa competencia «en uso y ejercicio de la potestad de planeamiento, que cuenta con un claro respaldo y legitimación democrática, y que, además, se nos presenta como realizada por la Administración más cercana al ciudadano, y articulada con un mayor grado de participación y conocimiento de la concreta realidad local» (FJ 6º), planteamiento también defendido por la doctrina.²⁸ En síntesis, tanto el TJUE como el TS han admitido que los entes locales regulen el mercado del alquiler turístico al objeto de tratar de garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada de sus ciudadanos. La política pública dirigida a satisfacer el derecho a una vivienda digna constituye así una razón im-

28. Aguirre i Font, «La regulación municipal de las viviendas de uso turístico», 30, tras analizar y descartar las ordenanzas municipales como vehículo normativo apto para limitar la implantación de viviendas turísticas, sostendrá que «la ordenación del uso del suelo constituye un monopolio de la ordenación territorial y urbanística, y es el entorno normativo idóneo para valorar y adaptar cualquier regulación limitativa de la actividad de vivienda turística». El TS dice también que la sentencia de instancia, aun siendo anterior a resolución del TJUE, concuerda plenamente con la doctrina fijada por esta. Así, entenderá que la intervención normativa del Ayuntamiento de Bilbao resultaba perfectamente conforme tanto con las exigencias impuestas por la directiva de servicios como por la legislación nacional en cuestión. Pues su necesidad venía perfectamente justificada por dos conceptos que indudablemente han de constituir una razón imperiosa de interés general: la protección del derecho a la vivienda digna y adecuada, en los términos previstos por la Comunidad Europea (CE), y la protección del entorno urbano. Para el Alto Tribunal, «no cabe duda de que el Ayuntamiento de Bilbao se ha situado —al aprobar su norma reglamentaria— en el ámbito del espacio que, con precisión, se describe por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE), alegando y justificando, en un marco de prudencia, equilibrio y proporcionalidad, unas razones como las tomadas en consideración por el Tribunal de Luxemburgo» (FJ 10º).

periosa de interés general, justificadora del establecimiento de un sistema de autorización administrativa para prestar la actividad de vivienda de uso turístico.

3.2. La función social de la vivienda

La función social de la vivienda completa la declaración anterior de la vivienda como un servicio de interés general. La función social de un derecho, en concreto del derecho de propiedad, permite condicionar su ejercicio, pero también establecer su contenido. La propiedad de una vivienda no se adquiere para cualquier finalidad o para decidir sobre su destino de forma totalmente libre. El régimen de la propiedad urbana establece el contenido de este derecho, que el legislador concretará, conforme a sus competencias. La determinación de esta función social corresponde tanto al Estado como a las comunidades autónomas, cada uno en su ámbito competencial propio. Esto permite que los regímenes jurídicos de la vivienda puedan ser diferentes, en concreto el alcance que cada ordenamiento dé a su función social. Esta determinación tiene un contenido ideológico y también condicionado por la realidad a la que se dirige. La normativa extremeña reguladora de las grandes propiedades agrícolas responde al régimen de distribución personal de la propiedad de la tierra realmente existente en ese territorio.

La función social de la propiedad y su concreción son importantes porque cumplen diferentes finalidades legales. En primer lugar, porque la finalidad a la que se debe dedicar un bien legitima el ejercicio de potestades públicas, por ejemplo, la expropiatoria o la de planificación. También tiene importancia esta determinación de la función social cuando se aplica el principio de proporcionalidad. La necesidad o la adecuación en la aplicación de una medida se relacionan con la finalidad que persigue la norma.

En concreto, en cuanto a las viviendas, su uso residencial debe mantenerse y en un buen estado de conservación. Por ello, se establecen supuestos de incumplimiento de la función social a) si se da un incumplimiento de los deberes de conservación, mantenimiento y rehabilitación por parte de las personas propietarias; b) si se da una situación o estado de desocupación de la vivienda o edificio cuando se produzca de manera permanente o injustificada; c) en los casos de sobreocupación de la vivienda o alojamiento; d) si se trata de viviendas de protección pública, cuando no se destina a residencia habitual de su adjudicataria o adjudicatario, y, e) finalmente, se

señalan los supuestos de manifiesta desproporción entre las condiciones exigibles para el acceso a una vivienda protegida y la capacidad económica o patrimonial, sobrevenida tras la adjudicación, de la persona o personas adjudicatarias.²⁹

3.3. La vivienda deshabitada

La regulación de la conocida como *vivienda deshabitada* constituye un complemento de las demás políticas, en especial de las desarrolladas con los programas Bizigune y ASAP, anteriormente analizados.

La ley vasca persigue que las viviendas deshabitadas de manera permanente e injustificada, durante más de dos años, se incorporen al mercado de alquiler. Como medida accesorio, decir que estas viviendas deben de satisfacer, en los municipios que así lo establezcan, recargos en el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI).

Tal como se ha dicho en el apartado anterior, la desocupación de las viviendas produce un incumplimiento de su función social, función que consiste precisamente en servir de residencia estable a una persona, familia o unidad convivencial. Para evitar esta situación, la política pública en la materia se desarrollará acudiendo a los siguientes procedimientos.

a) En primer lugar, deberá establecerse un procedimiento de declaración de vivienda vacía. Este procedimiento deberá aplicarse de forma previa a cualquier acción prevista en la ley. El procedimiento será contradictorio, con la obligada audiencia previa del interesado.

b) Se creará un registro de viviendas deshabitadas, que se considera el instrumento básico para el control y seguimiento de la situación de las viviendas que hayan sido declaradas deshabitadas.

c) Se establecerá, asimismo, un canon que aplicar a las viviendas vacías. El canon tiene carácter de imposición extrafiscal (no pretende recaudar, sino compeler a que la vivienda se habite) y su cuantía es de 10 € por metro cuadrado útil y año. Esta cantidad se incrementará en otro 10 % por año que permanezca en esa situación, situándose el límite en el 30 %.

d) Las zonas denominadas ámbitos de acreditada demanda y necesidad de vivienda tendrán un régimen especial. En ellas, las viviendas declaradas deshabitadas podrán ser objeto de alquiler forzoso, que tendrá un plazo

29. Art. 4 LV.

máximo de cinco años. Las personas adjudicatarias deberán estar inscritas en Etxebide.³⁰

La experiencia de este programa es limitada y presenta los mayores problemas en su gestión administrativa, que es complicada.

3.4. La vivienda sobreocupada y las infraviviendas

Otra situación específica a la que atiende la regulación es la producida con ocasión de existir vivienda sobreocupada y vivienda deshabitada.³¹ En ambos supuestos, el legislador estima que se está incumpliendo la función social de la vivienda. Este incumplimiento puede activar el control de las administraciones sobre esas viviendas aunque no están claras las consecuencias que pueden derivarse de ese control. El legislador ha hecho una definición de ambas situaciones, que seguidamente se relatarán.

a) La vivienda sobreocupada. Este tipo de vivienda se define por no respetar una relación legalmente establecida entre la superficie de la vivienda y el número de personas que la habitan. Los metros cuadrados por persona deben ser quince metros cuadrados útiles. También se tiene en cuenta el número y dimensión de las piezas habitables, así como las condiciones de habitabilidad. Estas últimas pueden dar lugar a la consideración de un inmueble como infravivienda.

b) La infravivienda. Este tipo de vivienda consiste en toda edificación o parte de ella que no cumpla con las mínimas condiciones de habitabilidad para ser utilizada como vivienda.

Las dos situaciones señaladas pueden constituir infracción grave, cuando afectan a la habitabilidad, en materia de vivienda. Esta calificación puede no tener sentido aplicarla, según quienes sean las personas responsables de la infracción, que posiblemente no tengan medios económicos para hacerle frente. La potestad sancionadora en estas cuestiones no tiene mucho sentido cuando los titulares del bien están en situación de pobreza.

Por otra parte, no se olvide de que las Administraciones competentes estarán obligadas a dar soluciones habitacionales a estas personas.

30. Art. 56-62 LV.

31. Art. 60-62 LV.

3.5. Régimen jurídico de la vivienda de protección pública

La ley de vivienda reorganiza la regulación de la vivienda de protección oficial (VPO), hasta ahora contenida en normativa dispersa, y que con esta ley adquiere unidad. La regulación tiene una serie de características fundamentales que a continuación se van a describir. En primer lugar, se atenderá a la importante figura de los registros. El primero al que hacer referencia es el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales (RSVPAD). Este registro persigue conocer el número y características de las personas solicitantes de vivienda, datos necesarios para la gestión de la adjudicación de este tipo de viviendas. En el registro se diferencian tres tipos de solicitantes, a saber: demandantes de vivienda interesados en compra, la relación de demandantes de alquiler y la de demandantes con derecho subjetivo a la vivienda ya reconocido.

El segundo registro al que hacer referencia es el Registro de Viviendas de Protección Pública y Alojamientos Dotacionales (RVPPAD), donde se inscribirán todas las viviendas protegidas y los alojamientos dotacionales existentes, y también los que se promuevan, construyan o se califiquen como tales. Figurarán también sus titulares.

Una segunda característica importante en el régimen jurídico de la vivienda protegida está en su gestión, para lo que ha sido muy importante la modificación de su régimen jurídico, que estableció el carácter permanente de esa calificación. Este carácter permanente es importante para evitar la especulación, por una parte, y para evitar este argumento como justificativo para impedir la construcción de viviendas de protección pública en promociones de viviendas situadas en lugares céntricos de las ciudades, remitiendo la construcción de viviendas de protección oficial a otras zonas de la ciudad.

La política que se persigue con el régimen de VPO es la transmisión a un precio protegido de forma indefinida. La adjudicación de las viviendas a través de un procedimiento administrativo basado en los principios de publicidad, transparencia, no discriminación y libre competencia. Este último principio, que se señala en la normativa, no tendría una gran funcionalidad en esta materia. Mediante un procedimiento basado en los principios de publicidad, libre concurrencia, transparencia y no discriminación, entre personas destinatarias previamente inscritas en un registro público. La Administración competente dispondrá de las prerrogativas de inspección, control de las transmisiones mediante visado obligatorio, el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, pudiendo llegar a expropiar

la vivienda. Este procedimiento tiene como objeto fundamental garantizar a las personas con necesidad de vivienda, que puedan tener un domicilio habitual.

3.6. La rehabilitación de las viviendas

La Unión Europea está dando una gran importancia al desarrollo de políticas de rehabilitación, renovación y revitalización del patrimonio edificado. Su finalidad es hacer posible el derecho a acceder o disfrutar de una vivienda en condiciones de habitabilidad, funcionalidad, eficiencia energética, accesibilidad y seguridad adecuadas. El logro de este objetivo requiere adoptar decisiones dirigidas a que los edificios en su totalidad y las viviendas tengan las debidas condiciones de habitabilidad. En este punto ha adquirido una significación especial la eficiencia energética. Las zonas comunes y las viviendas deberán garantizar la accesibilidad, en especial de sus residentes, y estar adecuadas a las necesidades funcionales que tengan.

Un ámbito de especial importancia en esta materia está constituido por las conocidas como áreas de regeneración. En ellas se trata de dar a las viviendas las condiciones de existencia exigidas ya por la normativa, en especial la de carácter técnico. De aquí la importancia de la inspección técnica de edificios (ITE), que deberá marcar y comprobar el cumplimiento de los nuevos requisitos, certificando la adecuación constructiva.

4. Retos y desafíos de la política de vivienda para el período 2021-2023: una valoración crítica

La idea de plan debe acompañar a todas las políticas públicas como instrumento de puesta en práctica insoslayable. La asignación de medios económicos, la periodificación de las inversiones, el condicionamiento derivado de los procesos constructivos y rehabilitadores de viviendas, y su debida caracterización jurídica son imprescindibles para llevar a cabo una política de la vivienda adecuada.³²

32. Las referencias a los retos y desafíos que se hacen en este apartado y su definición por el departamento competente en vivienda en el Gobierno Vasco se toma de la documentación reseñada en la nota 7.

El plan como instrumento de actuación pública requiere un procedimiento de elaboración transparente y participativo, y es fundamental comprobar y valorar técnica y políticamente su eficacia y grado de cumplimiento. En materia de VPO, se han visto los importantes incumplimientos producidos desde el año 2002, siendo la explicación de estos de carácter coyuntural.

Por otra parte, lo que en la planificación se definen como retos son especialmente genéricos y contradicen la propia idea de plan. Así se puede constatar cuando dice que constituye un reto atender a las dificultades de acceso a la vivienda para quienes no puedan hacerlo en el mercado libre. No se hace referencia a que se trata de un derecho, tal como dice la LV. Esa atención parece limitarse a quienes no puedan acceder a la vivienda en el mercado libre. La referencia parece también extraña. El derecho de acceso a la vivienda se reconoce a quienes cumplen determinados requisitos y no está entre ellos que no puedan acceder a la vivienda en el mercado libre.

Los otros tres retos a los que se hace referencia en la documentación pública repiten contenidos programáticos de la ley, diciendo perseguir un incremento del parque de vivienda de alquiler,³³ lo que también se decía en los planes anteriores, pero que se ha desconocido radicalmente en su puesta en práctica. Por regla general, los objetivos de vivienda protegida en alquiler se han cumplido en poco más de un tercio de las previsiones establecidas.

Esta finalidad debería ser más concreta. El logro de ese parque de viviendas en alquiler es imposible si las propias instituciones no prevén en el parque de viviendas de protección oficial un porcentaje elevado, cuando no íntegro, de viviendas en alquiler. Si los propios poderes públicos no establecen esa exigencia, será muy difícil que los particulares hagan aportaciones en ese campo. En algunos casos se ha podido comprobar que los poderes públicos han vendido suelo propio, mediante subasta, con un afán únicamente recaudatorio, sin que la idea de política de vivienda de alquiler estuviera presente en ningún momento.

Otros dos de los retos establecidos consisten en el incremento de la oferta de vivienda accesible y la garantía de calidad del parque residencial existente.³⁴ Estas finalidades recogen el contenido de diversos preceptos

33. «Conseguir incrementar la oferta de vivienda asequible, aproximando el parque de vivienda de alquiler a los estándares que ya existen en otros países europeos. Para ello, se requiere contar con el concurso tanto de promotores públicos como de privados».

34. «3. Preservar la calidad del parque residencial existente, como expresión del derecho de la ciudadanía a una vivienda digna y adecuada, mediante un decidido impulso a la política

de la LV, pero sin añadir nada a su contenido y sin reflejar la voluntad que se esconde tras su afirmación. No hay previsiones presupuestarias que establezcan las cantidades a dedicar a estas finalidades, ni medidas concretas de ámbito territorial o de otro tipo que permitan prever el alcance de su ejecución.

Las finalidades descritas en los apartados anteriores necesitan, según palabras del plan, llevar a cabo determinadas iniciativas normativas, que servirán para hacer efectiva la LV, que, no se olvide, es del año 2015. A siete años de su entrada en vigor se está todavía anunciando la aprobación de las normas necesarias para hacer operativa esa LV. Entre 2021 y 2023 se dictarán, por tanto, las normas que a continuación se van a reproducir literalmente.

1. Decreto sobre el derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada, que buscará el desarrollo reglamentario de las previsiones de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda, sobre los modos de satisfacción por la Administración de la comunidad autónoma del País Vasco del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal y en régimen de alquiler de una vivienda o alojamiento digno y adecuado a las personas en riesgo de exclusión social.

Además, y con el fin de extender el acceso a la vivienda de colectivos con necesidad de vivienda, aun no estando en riesgo de exclusión, se modificarán distintas disposiciones para aumentar, mediante cupos, la presencia de personas jóvenes y también de ingresos hasta 39.000 euros.

2. Orden sobre actuaciones de fomento al alquiler y otras formas de uso de las viviendas y edificios residenciales, que tiene por objeto el impulso del parque de viviendas en alquiler protegido, consistentes en la promoción de viviendas en régimen de arrendamiento protegido, favoreciendo el desarrollo de alojamientos dotacionales y la movilización de viviendas privadas hacia el régimen de alquiler protegido y otras formas de ocupación alternativas, como son el *cohousing* y las viviendas colaborativas.

3. Orden sobre medidas financieras para actuaciones protegibles en materia de rehabilitación en viviendas y edificios, accesibilidad y eficiencia energética, que, además de reforzar las líneas ya existentes, aspira a aprovechar la

de rehabilitación, mejorando las condiciones de habitabilidad, funcionalidad, eficiencia energética, accesibilidad y seguridad de los edificios y viviendas.» Y «4. Garantizar la función social de la vivienda, evitando las situaciones de desocupación permanente e injustificada de viviendas, las viviendas sobreocupadas y las infraviviendas».

incorporación de los fondos europeos en esta materia y realizar una apuesta por enfoques integrales, de modo que la mejora de la eficiencia energética y la integración de fuentes de energía renovable, se acompañe de una mejora de la habitabilidad, la accesibilidad, la conservación, mejora de la seguridad de utilización y la digitalización de los edificios.

La mejora de las condiciones de habitabilidad del parque residencial existente se refuerza con el decreto por el que se regulan las condiciones de habitabilidad y las normas de diseño de las viviendas y alojamientos dotacionales en la comunidad autónoma del País Vasco.

4. Decreto por el que se regula la vivienda deshabitada y se establecen medidas para el cumplimiento de su función social mediante su efectiva ocupación. El decreto tiene por objeto regular la vivienda deshabitada y adoptar medidas dirigidas a su efectiva ocupación para uso habitacional, garantizando con ello el cumplimiento de la función social de la vivienda. También se regula el procedimiento de declaración de vivienda deshabitada y su inscripción en el Registro de Viviendas deshabitadas creado por la Ley 3/2015, de Vivienda, así como el canon a imponer a la vivienda deshabitada. Se establecen, asimismo, medidas de fomento para movilizar las viviendas deshabitadas promoviendo su ocupación para uso habitacional (incentivos para su incorporación al Programa Bizigune o ASAP, ayudas a la rehabilitación...), así como medidas coercitivas aplicables en última instancia (alquiler forzoso o expropiación).

5. Una consideración final sobre la política de la vivienda en el País Vasco

El contenido del Plan 2021-2023 y la experiencia desarrollada hasta este momento en la política de vivienda llevada a cabo en el País Vasco permite realizar unos apuntes críticos que se consideran evidentes. La primera consideración tiene que ver con la lentitud del desarrollo de la LV. Desde su entrada en vigor, hace ya prácticamente siete años, su desarrollo normativo ha caído en el olvido. La Administración vasca sigue funcionando con la inercia de sus normas ya en vigor, sin adecuar todas esas normas al contenido de una LV que en teoría debería significar una importante evolución en el sistema.

Las formas de lograr el acceso a la vivienda mediante los programas Gaztelagun y Bizigune no se han analizado desde la perspectiva de sus efectos. Desde luego, han facilitado el acceso a la vivienda en alquiler de

algunas personas, de forma limitada. No se conocen los municipios o zonas de municipios donde estos programas han encontrado acogida, lo que no permite hacer una valoración de sus efectos, ya que esos efectos estarán limitados precisamente a esas zonas. Los programas consistentes en facilitar una ayuda económica a tanto alzado resuelven el problema del beneficiario, pero no tienen ninguna consecuencia favorable en el mercado de la vivienda, en especial en el mercado de la vivienda en alquiler.

A pesar de las medidas desarrolladas hasta ahora, que el Plan 2021-2023 anuncia seguirá, el precio de los alquileres ha seguido creciendo de forma importante.

Una de las causas de esta situación está también en el aumento significativo de las viviendas de uso turístico. El efecto que este uso tiene en el mercado de la vivienda es fundamental. Llama la atención que los poderes públicos dificulten las medidas dirigidas para controlar el desarrollo del mercado de pisos turísticos, siendo un ente público, la CNMV, quien impugna estas medidas de los ayuntamientos en nombre del principio de libre competencia. No hay ningún poder público que impugne las medidas o las abstenciones producidas con desconocimiento e incumplimiento de la obligación de satisfacer el derecho a la vivienda.

Los poderes públicos han incumplido radicalmente sus compromisos de construcción de vivienda en alquiler. De las previsiones de dedicar más de un 40 % de las viviendas de protección oficial, no se ha llegado nada más que a un tercio; es decir, a un 16 %. Aquí sería también interesante saber los lugares donde se han construido esas viviendas de protección pública en alquiler.

Adenda

La entrada en vigor de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ha realizado algunas aportaciones en el tema que se ha tratado en este trabajo y que más tarde se referirán parcialmente. Los efectos que pueda tener la aplicación de esta ley en el derecho a la vivienda se podrán apreciar en algunas cuestiones, pero en lo relativo al aumento del parque público de vivienda en alquiler se estima que escaso. Por otra parte, el Estado sigue tirando delante de las competencias vía el artículo 149.1.13 CE y de los planes de vivienda vinculados, evidenciando todo ello una política de centralización competencial indudable. A ello habría que añadir la forma en la que funcionan las conferencias sectoriales en la ma-

teria, que evidencian el deficiente funcionamiento de la cooperación en el Estado de las autonomías. Con todo, al hilo del propio preámbulo de la ley, se van a describir aquellos aspectos que pueden incidir en la política de vivienda en la CAPV.

Para empezar, habría que decir que la competencia exclusiva en materia de vivienda, que formalmente corresponde a la CAPV, se ve afectada, entre otros planes, por el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, regulado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre. Posteriormente, se aprobaron los siguientes planes estatales: el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, regulado por el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, regulado por Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025 regulado por Real Decreto 42/2022, de 18 de enero. Los planes de construcción de viviendas en propiedad y alquiler han dado como resultado que entre el año 1962 y el año 2020, el 31,5 % de viviendas construidas fueran viviendas protegidas, es decir, unos 5,7 millones de viviendas. La gran crítica a esta política reside en que estas viviendas han dejado de estar sujetas, en plazos relativamente cortos, a cualquier tipo de límite de venta o alquiler.

En la nueva ley se podría destacar la introducción del concepto de vivienda asequible incentivada, como figura necesaria para incrementar la oferta a corto plazo. Se trata de un novedoso concepto que se suma a la vivienda protegida como mecanismo efectivo para incrementar la oferta de vivienda a precios asequibles, considerándose como aquella vivienda de titularidad privada, incluidas las entidades del tercer sector y de la economía social, a cuyo titular la Administración competente otorga beneficios de carácter urbanístico, fiscal, o de cualquier otro tipo, a cambio de destinarlas a residencia habitual en régimen de alquiler a precios reducidos, o de cualquier otra fórmula de tenencia temporal, de personas cuyo nivel de ingresos no les permite acceder a una vivienda a precio de mercado. De esta forma, se busca la implicación de todos los agentes públicos, privados y tercer sector en la búsqueda de soluciones de los problemas de oferta de vivienda y la orientación a tal fin del parque de vivienda existente, vinculando siempre los beneficios públicos que se asignen a estas viviendas a las limitaciones de uso, temporales y de precios máximos que, en cada caso, determine la Administración competente. Algunos de los tipos de ayudas analizadas en este trabajo tienen similitudes con esta nueva regulación de la ley.

En el título III de la Ley 12/2023 se establece la regulación del régimen jurídico básico de los parques públicos de vivienda, considerando como tal, exclusivamente, la vivienda en alquiler de titularidad pública, que se sitúa en el entorno de las 290.000 viviendas. De estas, unas 180.000 son de titularidad de las comunidades autónomas y entidades dependientes, y otras 110.000 viviendas son de titularidad de los ayuntamientos y entidades dependientes. Este parque de 290.000 viviendas sociales apenas ofrece cobertura a un 1,6 % de los 18,6 millones de hogares que habitan en España, lo que contrasta con los porcentajes sensiblemente superiores al 15 % registrados en algunos de los principales países de nuestro entorno, como Francia, Reino Unido, Suecia, Países Bajos, Austria o Dinamarca, considerando el total del parque de vivienda social.

Se ha modificado la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, estableciendo para las viviendas arrendadas la posibilidad de que el arrendatario pueda acogerse, al finalizar el contrato, a una prórroga extraordinaria, de carácter anual, y por un periodo máximo de tres años, en los mismos términos y condiciones del contrato en vigor y, en los nuevos contratos de arrendamiento de viviendas que hubiesen estado arrendadas, a nuevos inquilinos, se plantea limitar el alquiler en estas zonas, con carácter general a la renta del contrato anterior, aplicada la cláusula de actualización anual de la renta del contrato anterior, permitiendo ciertos incrementos adicionales máximos.

En la misma disposición final primera se introducen también determinadas mejoras en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda a través de diferentes modificaciones de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Entre ellas, se puede destacar introducir una prórroga extraordinaria de un año al término del contrato, que podrá solicitarse en situaciones acreditadas de vulnerabilidad social y económica cuando el arrendador sea un gran tenedor de vivienda, así como establecer la obligación de que los gastos de gestión inmobiliaria y los de formalización del contrato sean a cargo del arrendador.

Finalmente, la disposición final primera, con objeto de evitar incrementos desproporcionados en las actualizaciones anuales de los contratos de alquiler de vivienda, a través de la introducción de una nueva disposición adicional en la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, encomienda al Instituto Nacional de Estadística la definición, antes de la finalización del año 2024, de un nuevo índice de

referencia para la actualización anual de los contratos de arrendamiento de vivienda.

La disposición final segunda recoge una serie de incentivos fiscales aplicables en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, IRPF, a los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda.

La modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Entre otros aspectos, se puede destacar que se elimina la necesidad de consentimiento del interesado en el traslado a las Administraciones públicas competentes para comprobar su situación de vulnerabilidad en procedimientos de desahucio; se amplía el ámbito de protección cuando se identifiquen situaciones de vulnerabilidad, y se introducen diferentes mejoras técnicas en la redacción. Además, de acuerdo con los estándares jurisprudenciales e internacionales, no se establece un sistema de suspensión automática por el letrado de la Administración de Justicia si se acredita vulnerabilidad, sino un sistema de decisión por el tribunal, previa valoración ponderada y proporcional del caso concreto, fijando un plazo de suspensión en dos meses para las personas físicas y cuatro meses para las personas jurídicas, incrementando los actuales plazos de uno y tres meses, respectivamente.

La disposición final quinta también introduce un procedimiento de conciliación o intermediación en los supuestos en los que la parte actora tenga la condición de gran tenedor de vivienda, el inmueble objeto de demanda constituya vivienda habitual de la persona ocupante y esta se encuentre en situación de vulnerabilidad económica. La aplicación de este procedimiento facilitará a las Administraciones competentes dar adecuada atención a las personas y hogares afectados, ofreciendo respuesta a través de diferentes instrumentos de protección social y de los programas de política de vivienda.

En la disposición final sexta se extiende la limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda contenida en el artículo 46 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. En concreto, se amplía temporalmente la medida, estableciendo una limitación al 3 % en la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024. Todas estas medidas importantes, pero insuficientes, además de introducirse en una regulación y política que en gran parte debe ser autonómica.

Bibliografía

- Aguirre i Font, J. M. «La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo». *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época* 15 (2021): 24-41. <https://doi.org/10.24965/reala.115.10916>
- Burón, J. «La política de vivienda protegida: la arquitectura autonómica». En Iñaki Agirreazkuenaga, coord. *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, 257-344. Bilbao: IVAP, 2012.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, a. C. *Libro Blanco sobre los servicios sociales de interés general*. B. C. Europeas, Ed., 2004. Recuperado de: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0327es01.pdf.
- Comisión, C. d. *Aplicación del programa comunitario de Lisboa. Servicios sociales de interés general en la Unión Europea*. B. C. Europeas, Ed., 2006. Recuperado de http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0177en01.pdf.
- Consejo de Ministros de Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial de la Comunidad Europea de Naciones. *Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles*. Mayo, 2007. Recuperado de: http://www.mviv.es/es/pdf/AGENDA_URBANA/AUE_ENE09_leipzig.pdf.
- Consejo de la Unión Europea. *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social*. Bruselas: Consejo (Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores), 2009. Recuperado de: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0058:FIN:ES:PDF>.
- De Rossa, P. *Informe sobre el futuro de los servicios sociales de interés general*. Bruselas: s.n., 2009. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0239&language=ES>.
- Garrido, Pilar y Miren Gorrotxategi. «El parque residencial en el País Vasco: políticas de rehabilitación y de movilización de vivienda». En Iñaki Agirreazkuenaga, coord. *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, 345-392. Bilbao: IVAP, 2012.
- González Vázquez, I. *El cambio de orientación de la política social comunitaria. Del Estado de Bienestar a la Sociedad del Bienestar* (Tesis inédita). Sevilla: Universidad de Sevilla, 2011. Recuperado de: <http://fondosdigitales.us.es>.
- Hatzopoulos, V. «Disarming Airbnb - Dismantling the Services Directive? Cali Apartments». *Common Market Law Review* 58(3) (2021): 905-928.
- Inurrieta, A. *Vivienda. La revolución más urgente. Propuestas de acceso universal para un bien de uso esencial*, 131-150. Barcelona: Alternativas Económicas, 2021.
- Macho Carro, A. «Derecho a la vivienda y ordenación del mercado de alquiler turístico en la Unión Europea: comentarios a raíz de la Sentencia Cali apartments y su recepción en España». *Revista de Estudios Europeos*, 79 (2022): 668-686.

- Malpass, P. «La transformación del Estado de Bienestar y la vivienda: consecuencias desde la perspectiva británica». *Transformaciones del Estado de Bienestar y cambios demográficos en Europa: Retos del sector de la vivienda social*, 53-69. Barcelona: CECODHAS, 2007. Recuperado de: <http://www.promotorespublicos.org/public/ficheros/publicaciones/5a7183fa54e72a19bob8bea49d8229ae.pdf>.
- Mira, F. J. «Territorio, hábitat y vivienda frente a la exclusión social». *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 9 (2001): 241-262. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10045/5735>.
- Ponce Solé, J. *El Derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e internacionales*. Madrid: McGraw Hill, 2019.
- Prieto, Eunáte. «La política municipal en materia de vivienda protegida». En Iñaki Agirreazkuenaga, coord. *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*, 393-424. Bilbao: IVAP, 2012.
- Roma, G. «Transformación del Estado del bienestar en Europa: análisis comparativo». *Transformaciones del Estado de Bienestar y cambios demográficos en Europa: Retos del sector de la vivienda social*, 14-24. Barcelona: CECODHAS, 2007. Recuperado de: <http://www.promotorespublicos.org/public/ficheros/publicaciones/5a7183fa54e72a19bob8bea49d8229ae.pdf>
- Román Márquez, A. «Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 10 (2018): 22-39. <https://doi.org/10.24965/real.voiro.10566>
- Sola Teyssiere, J. «Delimitación material de la razón imperiosa de interés general “protección del entorno urbano” a través de la jurisprudencia urbanística». *Revista española de derecho administrativo*, 207 (2020): 211-234.

VI

Decisions i línia jurisprudencial del Tribunal Constitucional respecte al desenvolupament normatiu autonòmic en matèria d'habitatge

Mercè Noguera Corrons

1. Antecedents

Abans de fer l'anàlisi de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la regulació substantiva de l'habitatge amb caràcter previ, cal fer un breu apunt sobre els antecedents que la precedeixen per tal de contextualitzar-la.

La matèria de l'habitatge ha estat assumida com a competència exclusiva per les comunitats autònomes, d'acord amb l'article 148.1.4 CE i els corresponents preceptes de l'Estatut de cada comunitat. No obstant això, després de l'aprovació dels estatuts, cap comunitat autònoma va aprovar una norma amb vocació d'ordenació global de l'habitatge. Inicialment, la problemàtica principal en la matèria d'habitatge girava entorn de l'activitat subvencional dels plans d'habitatge estatals. En aquest sentit, és il·lustratiu que la primera resolució del Tribunal Constitucional en aquesta matèria va ser la STC 152/1988, de 20 de juliol, en què es va pronunciar sobre els títols competencials estatals que han permès a l'Estat incidir sobre la legislació d'habitatge de les comunitats autònomes mitjançant la seva activitat subvencional.

La Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge (LDHC), aprovada pel Parlament de Catalunya a l'empara de les competències assumides en l'article 137 EAC en matèria d'habitatge, ha estat pionera en regular el dret de l'habitatge amb caràcter global i amb l'objectiu de garantir el

dret de tota persona a accedir a un habitatge digne i adequat en totes les etapes de la vida. En aquest marc disposa tot un seguit de finalitats i objectius adreçats a protegir aquest dret, i amb aquestes premisses articula una regulació molt extensa sobre l'habitatge. Però, als efectes de la subsegüent anàlisi de la jurisprudència constitucional, ens centrarem en una sèrie de conceptes que aquesta LDHC preveu per primer cop. D'entre aquests conceptes s'han de destacar el d'habitatge buit o permanentment desocupat, els supòsits d'incompliment de la funció social de la propietat de l'habitatge, així com la tipificació de les infraccions i sancions que es produeixen per incomplir la seva funció social. Aquestes determinacions de la LDHC després han estat ampliades i precisades per normatives posteriors. Cal fer notar que la versió originària de la LDHC no és impugnada davant del Tribunal Constitucional.

Però la crisi immobiliària mundial de l'any 2008 provoca la pèrdua de l'habitatge per a nombroses persones, sobretot, a causa de les execucions hipotecàries per impagament de les quotes. Aquesta situació té com a conseqüència immediata que una part important de ciutadans optin per llogar l'habitatge. L'increment de demanda d'habitatges de lloguer porta aparellat l'augment dels preus, i d'aquest augment en deriva la impossibilitat de molts ciutadans de poder fer-hi front, circumstància que també comporta l'increment de desnonaments per impagament de rendes.

Davant d'aquesta situació, els poders públics es veuen impel·lits a articular solucions per a resoldre l'emergència habitacional. Així, l'Estat, a l'empara de les seves competències en les matèries d'ordenació del crèdit i la banca, de les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, de dret processal i de dret civil (article 149.1.6, .8, .11 i .13 CE), aprova la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració de deute i lloguer social (Llei estatal 1/2013). Aquesta Llei i les seves successives modificacions tenen per objecte donar cobertura als afectats pels llançaments, però també modular i protegir el procés hipotecari. A aquest efecte, en el text originari de l'article 1 d'aquesta Llei 1/2013 es preveu que fins que no hagin transcorregut dos anys des de la seva entrada en vigor, en els processos judicials o extrajudicials d'execució hipotecària no es pot fer el llançament del seu habitatge habitual a les persones que estiguin en situació de vulnerabilitat especial d'acord amb els requisits que exigeix la norma.

L'Estat també aprova la regulació de la Societat de gestió d'actius procedents de la reestructuració bancària (SAREB), continguda en la Llei 8/2012, de 30 d'octubre, sobre sanejament i venda dels actius immobiliaris del

sector financer i la Llei 9/2012, del 14 de novembre, de reestructuració i resolució d'entitats de crèdit. Amb les determinacions d'aquestes normes traspasa a la SAREB els actius problemàtics dels bancs vinculats a l'activitat immobiliària, com a mesura de sanejament del sector.

Però la complexitat dels procediments que estableix la Llei de l'Estat 1/2013 i les seves successives modificacions implica molts problemes per aplicar les mesures de protecció previstes als deutors hipotecaris. A més, se susciten diverses qüestions prejudicials davant del Tribunal de Justícia de la Unió Europea que encara dificulten més l'efectivitat immediata d'aquestes mesures.

Paral·lelament, les comunitats autònomes d'Andalusia, Navarra, les Illes Canàries, València, el País Basc, Múrcia, Extremadura, Aragó i també Catalunya aproven normatives per adoptar mesures urgents per a resoldre els creixents problemes d'habitatge. L'eix fonamental de la motivació d'aquestes normes autonòmiques és pràcticament similar, així, en els preàmbuls expressen que exerceixen la seva competència exclusiva en matèria d'habitatge, amb l'objectiu de donar resposta als ciutadans que no tenen cap possibilitat per accedir-hi. Sovint, quantifiquen el nombre de processos de llançament d'habitatges, alhora que fan palès que les administracions públiques, ni de bon tros, disposen d'un parc públic d'habitatge suficient per encabir les persones expulsades. També quantifiquen el gran nombre d'habitatges buits que estan en poder de les entitats financeres o d'altres grups inversors que, com a conseqüència de la crisi immobiliària, han adquirit a baix preu. Tot seguit expressen que, amb l'objectiu de complir el mandat de l'article 47 CE de promoure les condicions necessàries per fer efectiu el dret a un habitatge digne és necessari mobilitzar els habitatges buits, i per aquesta raó aproven un seguit de mesures per dur-ho a terme.

Amb la finalitat de mobilitzar l'habitatge buit, gairebé totes les legislacions autonòmiques defineixen el concepte d'habitatge buit com a causa d'incompliment de la funció social del dret de propietat, pel fet de no destinar-lo a l'ús habitacional en el període de temps que fixa cada llei. Certament, la definició d'habitatge buit és una peça clau per després desplegar tot un seguit de mesures que permetin reaccionar davant d'aquest incompliment, com poden ser l'expropiació temporal o definitiva de l'ús de l'habitatge i les mesures de foment per estimular el propietari perquè el destini a l'ús habitacional.

En particular, el Parlament de Catalunya aprova la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de

l'habitatge i la pobresa energètica (Llei catalana 24/2015) i la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial (Llei catalana 4/2016).

Totes aquestes lleis autonòmiques són impugnades davant el Tribunal Constitucional pel Govern de l'Estat. A hores d'ara, aquests recursos ja han estat resolts. La primera sentència que recau és la STC 93/2015, de 14 de maig, per la qual es va estimar parcialment el recurs interposat contra el Decret llei 6/2013, de 9 d'abril, de mesures per assegurar el compliment de la funció social de la propietat d'Andalusia. La segona és la STC 16/2018, de 22 de febrer, que també estima parcialment el recurs en relació amb diversos articles de la Llei foral 24/2013, de 2 de juliol, de mesures urgents per a garantir el dret de l'habitatge a Navarra. Per resoldre la resta de recursos en relació amb les lleis autonòmiques restants, el Tribunal Constitucional ha aplicat majoritàriament, la doctrina d'aquestes dues sentències, si bé amb una tècnica de remissions que fa difícil la seva compressió, sobretot, atenent al fet afegit que les regulacions no són exactament idèntiques i els matisos, de vegades, són prou importants.

A partir de l'any 2017, els procediments d'execució hipotecària i els desnonaments per impagament de rendes ja no són les úniques causes d'expulsió de les famílies dels seus habitatges, la problemàtica que va en augment i a hores d'ara continua és el nombre d'ocupacions d'habitatge sense títol habilitant. En el cas de Catalunya, aquesta greu situació determina que el Ple del Parlament, de 23 de març de 2017, aprovi la Moció 106/XI, per la qual insta el Govern de la Generalitat a impulsar una norma per a resoldre-ho. Complint aquest mandat, el Govern de la Generalitat aprova el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge i el Decret llei 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge (DL 17/2019 i DL 1/2020).

El Govern de l'Estat no interposa recurs d'inconstitucionalitat en relació amb els DL 17/2019 i 1/2020, per això aquestes normes d'urgència despleguen els seus efectes fins que la STC 16/2021 de 28 de gener estima parcialment el recurs interposat pel Partit Popular i declara inconstitucionals diversos articles del DL 17/2019.

Posteriorment, el Parlament de Catalunya aprova la Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge (Llei catalana 1/2022),

en què reproduceix diversos preceptes del DL 17/2019. Aquesta Llei 1/2022 també ha estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat pel Partit Popular i per Vox. Ambdós recursos estan en tramitació davant el Tribunal Constitucional.¹

Fent un salt enrere en el temps, el Parlament de Catalunya a l'empara dels articles 202.3a i 203.5 EAC aprova la Llei 14/2015, del 21 de juliol, amb què crea l'impost d'habitatges buits, justament amb l'objectiu de mobilitzar aquests habitatges.

Finalment, en exercici de la seva competència en la matèria del dret civil assumida en l'article 129 EAC, el Parlament de Catalunya aprova la Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge. Tant la norma fiscal com la norma civil i les seves respectives modificacions han estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat, que també està resolt pel Tribunal.

D'acord amb aquest relat d'antecedents, les sentències del Tribunal Constitucional sobre la normativa d'habitatge de les comunitats autònomes, que s'analitzen tot seguit, es refereixen a les matèries d'ordenació de l'habitatge (excloses les relatives als plans d'habitatge, ja que són objecte d'una ponència específica), dret processal, dret tributari i dret civil. Les sentències objecte de comentari estan relacionades al final de la ponència. S'han afegit quatre sentències del Tribunal Constitucional, dictades després de l'1 de juliol de 2022, data en què es va celebrar la jornada que ha donat lloc a aquest treball. Es fa una somera referència a aquestes quatre sentències en sengles notes a peu de pàgina i també s'inclouen en la llista final.

2. Cànon de constitucionalitat

El cànon de constitucionalitat fixat pel Tribunal Constitucional en matèria d'ordenació de l'habitatge es pot resumir de forma esquemàtica amb el que tot seguit s'exposa. Així, el punt de partida de la regulació de l'habitatge és l'article 47 CE que estableix com a principi rector el dret de tots els espanyols a disposar d'un habitatge digne. Aquest article 47 CE conté

1. Després de la celebració de la jornada, l'Estat i la Generalitat el 2 de desembre de 2022 assoleixen un acord interpretatiu en la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat amb relació a tots els preceptes qüestionats de la Llei catalana 1/2022, menys un d'ells, que és objecte de recurs d'inconstitucionalitat i que també està pendent de dictar sentència.

un mandat o directriu que ha d'informar l'actuació de tots els poders públics en l'exercici de les seves competències, i aquest mandat ha de materialitzar-se tenint en compte les peculiaritats d'un sistema d'autonomia territorial (STC 152/88, de 20 de juliol, FJ 2).

Si bé es cert que la regulació de l'habitatge pot afectar directament o indirectament l'exercici del dret de propietat, reconegut en l'article 33.1 CE, cal considerar que segons aquest mateix precepte, la funció social del dret de propietat delimitarà el seu contingut d'acord amb les lleis. La doctrina de referència sobre la delimitació de la funció social del dret de propietat és la STC 37/1987, de 26 de març, sobre la Llei d'Andalusia 8/1984, de 3 de juliol, de reforma agrària, en què el Tribunal Constitucional clarifica que el dret de propietat privada, a més de tenir un vessant individual que s'incardina en la matèria de dret civil, té un vessant institucional que deriva de la funció social que té cada bé. Aquest vessant institucional del dret de propietat privada està lligat als interessos generals, la tutela dels quals correspon a qui té la competència en cada matèria. En aquest cas, qui té la competència exclusiva en matèria d'habitatge són les comunitats autònomes. El Tribunal també afirma que no forçosament resulta contrari al dret de propietat una regulació que restringeixi o limiti els drets dels propietaris, amb la generació de diferents tipus de propietat dotades d'estatuts jurídics diversos. Aquesta doctrina ha estat reiterada en la STC 154/2016, de 22 de setembre, FJ 4.

Per tant, el legislador autonòmic és competent per a delimitar la funció social de la propietat de l'habitatge, en la mesura que exerceix la seva competència exclusiva en aquesta matèria, si bé aquesta delimitació s'ha de fer en el marc de la Constitució (STC 16/2018, FJ 7). Certament, l'Estat pot incidir en la regulació autonòmica de l'habitatge mitjançant diversos títols competencials, com són l'article 149.1.6 CE, que li reserva les competències en matèria de dret processal, sens perjudici de les necessàries especialitats que deriven de les particularitats del dret substantiu de les comunitats autònomes, i l'article 149.1.8 CE, que li atribueix competència en relació amb la legislació en matèria civil, i, en particular, sobre les bases de les obligacions contractuals, sens perjudici del dret civil de les comunitats autònomes.

Cal considerar també la incidència d'altres títols transversals com l'article 149.1.1.CE, que reserva la competència a l'Estat per establir la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets i en el compliment dels deures. Però, com ha declarat el Tribunal Constitucional en la STC 16/2018 FJ8, mentre

no s'hagi dictat una legislació estatal que estableixi les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat dels espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures, és difícil atribuir a la legislació autonòmica una invasió competencial de l'Estat per infracció d'aquest article 149.1.1 CE. Indiscutiblement, aquesta és una de les raons que han abocat el Govern de l'Estat a impulsar una llei d'habitatge estatal.²

Finalment, també s'ha de tenir en compte el títol de l'article 149.1.13 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva per dictar les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, i el de l'article 149.1.11 CE, que reserva a l'Estat la competència per l'ordenació del crèdit i la banca. En una primera aproximació, es pot avançar que la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre l'article 149.1.13 CE ha interpretat que es tracta d'un títol que ha de ser aplicat restrictivament quan es projecti sobre un sector de competència autonòmica exclusiva i de caràcter més específic (STC 61/1997, de 20 de març, FJ 24.d i FJ 36 i STC 164/2001, d'11 de juliol, FJ 9). Però com s'exposarà més endavant, la doctrina del Tribunal ha evolucionat en el sentit d'atorgar-li un abast més ampli.

3. Doctrina del TC sobre l'ordenació de l'habitatge

3.1. Sobre els aspectes formals relatius a la inadequació de la figura normativa del decret llei quan les mesures previstes afecten a elements essencials del dret de propietat (STC 93/2015 i STC 16/2021)

La STC 93/2015 estima parcialment el recurs plantejat contra el Decret llei de mesures urgents en matèria d'habitatge d'Andalusia, en considerar que aquesta figura normativa no és l'adequada per aprovar diverses mesures de les previstes en una norma d'urgència. Aquesta sentència fixa la doctrina de referència en relació amb els decrets llei en matèria d'habitatge.

Sobre els tres requisits previstos en l'article 86.1 CE, que conformen el pressupòsit habilitant per a poder aprovar un decret llei, el Tribunal Constitucional constata que es compleix *el primer requisit* (FJ 7 a 9), ja que queda justificada abastament la situació de necessitat extraordinària i urgent en relació amb la crisi de l'habitatge. No dubta que la situació d'emergència

2. La Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, publicada en el BOE núm. 124 de 25 de maig de 2023.

social i econòmica exigeix una acció normativa immediata i l'actuació pública amb la qual es pretén revertir aquesta situació d'emergència no admet cap retard.

També es compleix *el segon requisit*, ja que les mesures previstes per a corregir els problemes habitacionals, sobretot amb relació a la mobilització de l'habitatge buit, són coherents amb la situació a corregir. En aquest sentit, qualifica de coherent la determinació de fixar el deure de destinar un habitatge a l'ús habitacional com a base per aplicar les mesures de foment i les mesures per mobilitzar el parc d'habitatges buits i així estimular que es destinin a l'ús habitacional. En definitiva, corrobora que aquestes mesures són congruents amb la situació que pretenen afrontar i responen a la necessitat de regular amb urgència un marc jurídic necessari per a mobilitzar el parc d'habitatges deshabitats (FJ 10).

També precisa que encara que el legislador estatal hagi aprovat unes mesures per a reforçar la protecció dels deutors hipotecaris amb la Llei estatal 1/2013, aquesta circumstància no impedeix que els legisladors autonòmics puguin fer el mateix per atendre la situació d'emergència habitacional.

Però, en canvi, considera que el decret llei d'Andalusia incompleix *el tercer requisit*, ja que ultrapassa el límit que l'article 86.1 CE imposa a aquesta figura normativa, com és la prohibició de no afectar els drets i llibertats del títol I de la CE, en atenció a que diversos preceptes afecten a continguts essencials del dret de propietat de l'article 33 CE, inclòs en l'esmentat títol I de la CE.

Per aquesta raó, en el FJ 13 declara inconstitucional l'article 1 del decret llei andalús que estableix el deure del propietari de l'habitatge a destinar-lo de forma efectiva a l'ús habitacional, perquè fixa l'ús d'habitatge com a únic ús possible i perquè determina que aquest ús s'ha de realitzar de manera efectiva.

Per connexió, declara inconstitucional l'apartat 6 de l'article 25 del decret llei andalús que tipifica com a infracció molt greu «el no destinar l'habitatge a l'ús d'habitació», en la mesura que aquesta infracció només té sentit a partir que es fixa el deure del propietari de l'habitatge a destinar-lo a efectiva habitació.

Tot seguit, sense fer una anàlisi competencial, precisa que aquesta conclusió no significa que la configuració constitucional del dret de propietat impedeix al legislador restringir l'amplitud de les facultats d'ús i disposició del propietari de l'habitatge, sinó que aquestes restriccions del dret de propietat, en tot cas, només es poden fer per llei formal.

El Tribunal confirma aquest plantejament en la STC 32/2018, de 12 d'abril, FJ 3, en què estima parcialment el recurs d'inconstitucionalitat del Govern de l'Estat en relació amb diversos preceptes de la Llei 1/2010, reguladora del dret a l'habitatge a Andalusia, que reproduïx alguns dels preceptes del precedent decret llei, anul·lats per la STC 93/2015. En aquest sentit, expressa que la conclusió de la STC 93/2015 no pot servir de base per a resoldre el recurs contra l'esmentada Llei 1/2010, ja que una llei formal no pot incórrer en aquell vici d'inconstitucionalitat que va afectar el decret llei precedent.

La doctrina de la STC 93/2015 s'aplica i reitera en la STC 16/2021, de 28 de gener. Certament, el Tribunal no accepta les al·legacions de la Generalitat amb què argumenta que encara que els DL 17/2019 i 1/2020 siguin normes complexes, no tenen per objecte regular el règim general d'elements essencials del dret de propietat, sinó que, per aconseguir els objectius urgents que proposen, actuen quirúrgicament en normes d'habitatge i d'urbanisme, accelerant o adaptant els objectius que aquestes disposicions ja tenien. En aquest sentit, s'argumenta que la definició d'habitatge buit ja estava prevista en la LDHC, abans de les modificacions introduïdes pel DL 17/2019. Però el Tribunal no ho considera així i estima parcialment el recurs del Partit Popular contra els DL 17/2019 i 1/2020, per inadequació de la figura del decret llei per a redefinir el concepte d'habitatge buit o desocupat, tipificar com a falta molt greu el supòsit d'incompliment de la funció social de la propietat per tenir un habitatge desocupat més de dos anys, així com les conseqüències jurídiques associades a aquest incompliment, per les quals es facultava les administracions per adoptar mesures exorbitants, tals com les multes coercitives i les sancions. També, a judici del Tribunal, superen aquest límit del decret llei l'ampliació dels supòsits de lloguer social i l'ampliació de la durada d'aquests contractes. Per connexió, també declara inconstitucionals les conseqüències jurídiques associades als incompliments previstos, amb què es facultava les administracions per adoptar diverses mesures de reacció.³

3. Sentències dictades després de la celebració de la jornada de l'1.7.22, en què s'enjudicia l'adequació de la figura del decret llei per aprovar mesures en matèria d'habitatge i el respecte dels límits que determina l'article 86.1 CE.

STC 8/2023, de 22 de febrer, que desestima el RI presentat contra el Decret llei del Consell 6/2020, de 5 de juny, per a l'ampliació de l'habitatge públic a la Comunitat Valenciana, el qual atribueix a la Generalitat Valenciana els drets de tempteig i retracte sobre les segones i successives transmissions dels habitatges de protecció oficial. En el recurs del qual porta causa aquesta STC 8/2023, no s'al·lega com a motiu d'inconstitucionalitat la vulneració dels límits materials del decret llei, per afectar el contingut essencial del dret de propietat i el Tribunal tampoc el va considerar en la seva fonamentació.

3.2 Pronunciaments específics sobre aspectes competencials en matèria d'ordenació de l'habitatge

3.2.1. El deure d'ocupació efectiva de l'habitatge formulat per llei formal

El Tribunal admet que el legislador navarrès defineixi com a límit de la funció social de l'habitatge el deure d'ocupar-lo de forma efectiva, en la mesura que exerceix la seva competència exclusiva en matèria d'habitatge amb la qual pretén garantir el dret dels ciutadans a disposar d'un habitatge digne —article 47 CE— i més, quan ho ha fet amb llei formal (STC 16/2018, FJ 8b).

En aquest sentit, argumenta que el dret de la propietat privada que la Constitució reconeix té un vessant institucional precisament derivat de la funció social que cada categoria o tipus de bé sobre el que s'exerceix el domini és cridat a complir, i això suposa incorporar en la definició del dret de propietat l'interès general o col·lectiu, junt amb el pur interès individual del titular. També afegeix que aquesta delimitació, com és lògic, no sols es du a terme amb la legislació civil, sinó també amb aquelles altres lleis que s'ocupen principalment dels interessos públics als quals es vincula la propietat privada. Dit d'una altra manera, la regulació de la dimensió institucional del dret de

STC 9/2023, de 22 de febrer, que declara constitucional la DFra. del Reial decret llei 1/2021, de 19 de gener, de protecció dels consumidors i usuaris davant de situacions de vulnerabilitat econòmica i social, que fa extensiva als processos penals la mesura de suspensió dels llançaments de l'habitatge habitual dels judicis verbals civils durant la vigència de l'estat d'alarma declarat com a conseqüència de la COVID-19. Aquesta mesura és prorrogada successivament fins al mes de juny de 2023. En l'esmentada STC 9/2023, FJ 4 i 6, el Tribunal conclou que la doctrina de les STC 93/2015 i STC 16/2021 no es pot traslladar al cas que enjudicia, en considerar que la mesura de suspensió del RDL 1/2021 és una mesura limitada pel que fa a l'àmbit subjectiu, ja que només afecta els habitatges de grans tenidors i no els habitatges que són domicili habitual o segona residència de les persones; d'altra banda, constata que només beneficia persones vulnerables. Afegeix que la norma incideix mínimament i de forma temporal sobre la possessió o capacitat de disposició de l'habitatge. En resum, assenyalava que no té per objecte una regulació directa i general del dret de propietat (article 33 CE) i no afecta el seu contingut essencial, per tant, no vulnera els límits materials del decret llei derivats de l'article 86.1 CE.

El magistrat Arnaldo Acubilla formula un vot particular en què discrepa del concepte d'afectació al dret de propietat, ja que aquesta afectació no pot venir determinada per l'extensió general de la norma, sinó pel veritable abast en el poder de disposició dels habitatges pels propietaris afectats. En síntesi, rebla que se'ls alteren de manera intensa les condicions d'exercici del seu dret, i contràriament al que diu la majoria, conclou que ultrapassa el tercer límit de l'article 86. CE, és a dir, el contingut essencial del dret de propietat (article 33 CE). STC 15/2023, de 9 de setembre, que declara la pèrdua d'objecte del RI per remissió a la doctrina de la STC 9/2023.

propietat privada, atenent a que no es pot deslligar de la regulació dels interessos generals concrets que la justifiquen, pertoca al titular de la competència sectorial per tutelar tals interessos. Per aquesta raó l'Estat no pot incidir en la dimensió institucional del dret de propietat de l'habitatge, a l'empara de les competències que li atorga l'article 149.1.8 CE sobre la legislació de dret civil.

Conclou el Tribunal que com que la definició d'un deure o obligació concret del propietari de l'habitatge, previst en funció de l'assoliment d'un fi d'interès públic, no s'enquadra en la matèria de legislació civil, correspon al legislador navarrès regular un deure d'ocupació efectiva de l'habitatge com a part del dret de propietat del mateix habitatge i, a més, aquesta regulació tampoc envaeix les competències de l'Estat reservades en l'article 149.1.8 CE.

Aquesta doctrina és aplicada per desestimar les impugnacions de regulacions anàlogues de les lleis andalusa, canària, basca i extremenya, STC 32/2018, FJ 7; STC 43/2018, de 26 d'abril, FJ 5 a.; STC 97/2018, de 19 de setembre, FJ 4, i la STC 106/2018, de 4 d'octubre, FJ 2b.

S'ha de fer notar que la STC 32/2018 declara la constitucionalitat de l'article 1 de la Llei andalusa 4/2013, d'1 d'octubre, de mesures per assegurar el compliment a la funció social de l'habitatge, aprovat en substitució de l'article 1.3 del Decret llei precedent, anul·lat per la STC 93/2015, en què es disposa que forma part del contingut essencial del dret de propietat de l'habitatge el deure de destinar de manera efectiva el bé a l'ús habitacional previst per l'ordenament jurídic, així com mantenir, conservar i rehabilitar l'habitatge amb els límits i les condicions que així estableixi el planejament i la legislació urbanística. A aquest efecte, la STC 32/2018, FJ 7 argumenta que amb aquest article només es pretén delimitar el contingut del dret de propietat de l'habitatge d'acord amb la seva funció social en els termes que preveu l'article 33.2 CE. Afegirem, però, l'article 1 de la Llei andalusa 4/2013, que a diferència del que disposava el Decret llei precedent, ja no imposa l'ús d'habitatge com a únic ús possible.

3.2.2. L'expropiació forçosa de l'ús de l'habitatge buit, propietat d'una persona jurídica

La STC 16/2018, FJ 16 també avala la constitucionalitat de la Llei navarresa, que fixa com a causa justificativa de l'expropiació forçosa l'incompliment de la funció social de l'habitatge per haver estat deshabitat durant dos anys sense causa justificada, sempre que sigui propietat d'una persona jurídica.

Argumenta que aquesta *causa expropriandi* no afecta les normes de l'Estat, adoptades en exercici de la seva competència sobre les bases i coordi-

nació general de l'activitat econòmica en l'anterior article 149.1.13 CE, per a millorar la solvència de les entitats financeres i en especial de la SAREB, ja que les entitats expropiades rebran una indemnització proporcional al valor de l'habitatge i, per tant, no veuran perjudicada, substancialment, la seva solvència.

Considera que no és una regulació arbitrària i tampoc provoca desigualtat atorgar un tracte divers a les persones jurídiques, ans al contrari, és raonable que aquesta *causa expropriandi* només les afecti a elles, ja que és notòria la utilització que fan dels habitatges com a bé d'inversió davant del natural exercici de l'habitatge per part de les persones físiques. Per aquestes raons descarta la infracció dels articles 9.3 i 14 CE (STC 16/2018, FJ 10).

La doctrina de la STC 16/2018 va servir de base per assolir l'acord en la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat i l'Estat, de 30 d'octubre de 2018, en relació amb una regulació anàloga de l'expropiació temporal prevista en la Llei catalana 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial. Aquest acord va propiciar el desistiment per part de l'Estat de la impugnació d'aquesta *causa expropriandi*, que va ser acceptat pel Tribunal Constitucional en la STC 8/2019, de 17 de gener.

3.2.3. L'expropiació d'ús d'un habitatge objecte d'un procediment d'execució hipotecària

El Decret llei andalús 6/2013, de 9 d'abril, va establir com a causa d'interès social donar cobertura a la necessitat d'habitatge del deutor hipotecari en situació d'emergència social, als efectes d'expropiar-ne l'ús en favor del deutor, durant un termini de 3 anys. El Tribunal el declara inconstitucional, però no per motius formals com ha fet amb d'altres preceptes del mateix decret llei, sinó per motius competencials. En concret, perquè envaeix la competència de l'Estat que li reconeix l'article 149.1.13 CE. El Tribunal argumenta que la citada Llei estatal 1/2013 i el decret llei andalús estableixen figures disperss i concurrents sobre una mateixa realitat, l'estatal suspèn el llançament de persones en supòsits d'especial vulnerabilitat i el decret llei autonòmic preveu l'expropiació de l'ús de l'habitatge a favor del deutor hipotecari. Per tant, la implantació de les mesures del decret llei autonòmic trencaria el caràcter coherent de la política homogènia de l'Estat, que té dos objectius simultanis: actuar sobre el sistema d'execució

hipotecària per donar cobertura a les necessitats socials d'habitatge i assegurar que no es pertorbi significativament el funcionament del mercat hipotecari.

El Tribunal també conclou que aquesta *causa expropriandi* tindria una incidència econòmica significativa perquè afectaria el mercat hipotecari i pertorbaria l'estabilitat d'aquest subsector decisiu per al sector financer. De forma contrària a allò que ha manifestat en fonaments precedents de la mateixa STC 93/2015, en els quals justifica que al constatar l'incompliment d'un dels límits que imposa l'article 86.1 CE als decrets llei ja no correspon fer una anàlisi de vulneracions competencials, en aquest cas, el Tribunal vol deixar clar de bon començament que aquesta legislació d'habitatge no pot incidir en el procediment hipotecari.

Les magistrades Adela Asua i Encarnación Roca, així com el magistrat Juan Antonio Xiol han emès vots particulars, en què amb més o menys contundència es queixen del biaix recentralitzador de competències que comporta la interpretació que fa la majoria del títol de l'Estat de l'article 149.1.13 CE, ja que aquesta interpretació possibilita que l'Estat estableixi, no sols els criteris d'ordenació general d'un sector de l'economia d'exclusiva competència de les comunitats autònomes, sinó també regulacions detallades que després impedeixen la mateixa regulació autonòmica. El magistrat Juan Antonio Xiol fins i tot afegeix que produeix un efecte de bloqueig de la competència sectorial exclusiva de la comunitat autònoma, quan aquest no era l'efecte pretès pel constituent en dissenyar l'Estat autonòmic, en la mesura que en la descripció del títol de l'article 149.1.13 CE es fan servir paraules, tals com bases i coordinació, el sentit de les quals va referit a criteris d'ordenació i no a una ordenació detallada. Finalment, la magistrada Adela Assua i el magistrat Juan Antonio Xiol advoquen per una interpretació conforme, considerant que l'aplicació de la norma andalusa hauria de ser successiva en el temps.

La magistrada Encarnación Roca, en el seu vot particular, al qual s'adhereix el magistrat Fernando Valdés Dal-Ré, qüestiona que només correspongui a l'Estat la regulació de la protecció dels deutors hipotecaris o de qualsevulla altra mesura que en matèria d'habitatge pugui incidir de forma més o menys àmplia en el mercat hipotecari. Considera que aquesta manera de fer equival a atribuir a l'Estat la regulació d'un sector, en aquest cas l'habitatge, en tot allò que pugui afectar el mercat hipotecari, i això ha implicat que s'hagi privat la comunitat autònoma de la seva competència reguladora. Per acabar, insisteix que la competència transversal de l'Estat dictada en exercici de l'article 149.1.13 CE no pot servir per regular una

matèria de manera uniforme de manera que exclogui qualsevol possibilitat d'actuació de les comunitats autònomes.

Posteriorment, el Tribunal Constitucional aplica la doctrina de la STC 93/2015 i declara inconstitucionals les regulacions, pràcticament idèntiques, articulades amb lleis formals de Navarra, Andalusia, les Illes Canàries, València, el País Basc, Extremadura i Catalunya —STC 16/2018, FJ 13; STC 32/2018, FJ 5; STC 43/2018, FJ 4; STC 80/2018, FJ 3; STC 97/2018, FJ 5; STC 106/2018, FJ 2c i STC 8/2019, FJ 2—. Però els vots particulars no van ser reiterats en aquestes sentències posteriors.

Tot seguit, l'Estat dicta successives modificacions de l'esmentada normativa per ampliar la vigència temporal de les mesures, circumstància que, sobre el paper, continuaria justificant l'argument del Tribunal Constitucional sobre la dificultat de l'aplicació successiva de la norma autonòmica. En aquest sentit, en la STC 16/2018, FJ 13 el Tribunal manifesta que les mesures estatals sobre els deutors hipotecaris s'han mantingut i ampliat en les modificacions posteriors, per tant, reitera que continuen determinant de forma homogènia la imposició de sacrificis als creditors hipotecaris per alleugerir la situació dels seus deutors. En definitiva, assenyalava que tenen per objecte regular el mercat hipotecari en el seu conjunt, insistint en què es tracta d'un subsector decisiu dins del sector financer que incideix directament i indirectament sobre l'activitat econòmica general. És de suposar que finalment l'argument de la majoria, per reiteratiu i persistent, però no per innovador, devia convèncer els magistrats dissidents a no reproduir el seu vot particular.

3.2.4. El lloguer social

La STC 80/2018, FJ 5 b declara la constitucionalitat del lloguer forçós previst en la llei valenciana, en la mesura que s'aplica un cop ha finalitzat la moratòria estatal de suspensió dels llançaments i en cas que aquest deutor no tingui dret a acollir-se al lloguer previst a la llei estatal o no l'hagi demanat. És a dir, es tracta d'una norma d'aplicació successiva.

Tampoc atribueix cap taxa d'inconstitucionalitat a la tipificació com a infracció molt greu de la negativa a subscriure aquest contracte de lloguer amb opció a compra, atenent que no se li pot atribuir una incidència econòmica significativa en la solvència de les entitats immobiliàries afectades i perquè l'aplicació d'aquest precepte es limita al territori de la Comunitat Valenciana.

D'acord amb la doctrina de la STC 80/2018, s'assoleix l'acord en la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat de 30 d'octubre de 2018, en què les dues parts reconeixen que els preceptes relatius al lloguer social de la Llei 24/2015 no suposen una innovació o especialitat processal en relació amb el procediment d'execució hipotecària. El Govern de l'Estat va desistir respecte de la impugnació de la regulació del lloguer social de Catalunya i el Tribunal Constitucional va acceptar el desistiment parcial del recurs d'inconstitucionalitat de l'Estat en la STC 13/2019, de 31 de gener.

3.2.5. La tipificació com a infracció molt greu de la conducta de les persones jurídiques que tinguin en el seu patrimoni habitatges buits durant més de dos anys, amb la imposició de multes quantioses

El Tribunal declara constitucionals els preceptes de les lleis navarresa i andalusa que tipifiquen com a infracció molt greu la conducta de les persones jurídiques que tenen en el seu patrimoni habitatges buits durant més de dos anys, amb la imposició de multes quantioses —30.000 a 300.000 euros— per considerar que, malgrat que aquestes reaccions sancionadores poden produir una certa incidència negativa en la solvència de les persones jurídiques infractores, la seva eficàcia es limita al territori de la comunitat autònoma de Navarra (STC 16/2018 FJ 16) i el d'Andalusia (STC 32/2018, FJ 7f). Aquesta limitació territorial determina que la quantia d'actius immobiliaris afectats sigui extraordinàriament reduïda. Afegeix que el valor d'aquests actius depèn de tota una sèrie de factors econòmics i no tan sols de la reacció sancionadora.

4. Pronunciaments sobre regulacions de dret processal

La Constitució reserva a l'Estat, en l'article 149.1.6 CE, la competència exclusiva sobre la legislació processal. La competència atribuïda a les comunitats autònomes té un caràcter limitat, circumscrit a les necessàries especialitats processals que es deriven de les particularitats del dret substantiu de les comunitats autònomes.

El Tribunal ha elaborat una doctrina general sobre l'abast de les competències autonòmiques en l'àmbit processal que queda resumida en la STC 5/2019, de 17 de gener FJ 3. Segons aquesta doctrina, per esbrinar si

una norma processal autonòmica es pot considerar una necessària especialitat processal, primer s'ha de determinar quin és el dret substantiu autonòmic que presenta particularitats, segon, s'ha d'assenyalar respecte de quina legislació processal estatal (general o comuna) es prediquen les eventuais especialitats processals incorporades pel legislador autonòmic, i, finalment, s'ha de justificar que existeix una connexió directa entre les peculiaritats del dret substantiu de l'ordenament substantiu autonòmic i les especialitats processals introduïdes pel mateix legislador autonòmic que, en definitiva, les justifiqui.

Com tot seguit es veurà, aquesta exigent doctrina fa pràcticament impossible que les especialitats processals autonòmiques superin el cànon de constitucionalitat, o si més no les especialitats processals vinculades al dret substantiu autonòmic sobre l'habitatge. Tot i així, com també es veurà, no és una doctrina totalment uniforme i coherent.

4.1. Procediments extrajudicials de mediació

El Tribunal ha acceptat la regulació autonòmica dels procediments extrajudicials de mediació per a resoldre situacions de sobreendeutament derivades de deutes de les relacions de consum i deutes dels deutors hipotecaris amb relació a l'habitatge habitual, sempre que l'adhesió a la mediació sigui voluntària per les parts. Afegeix que la pròpia voluntarietat del procediment de mediació demostra que no interfereix en els mecanismes dissenyats per l'Estat, que tenen per objectiu donar una solució al problema de l'habitatge (STC 102/2018, de 4 d'octubre, FJ 4, llei de la comunitat autònoma de Múrcia).

En congruència amb l'anterior doctrina, anul·la un mecanisme previ de mediació hipotecària que consisteix en un procés negociador entre les parts afectades davant de l'Administració i amb el suport de mediadors del sistema públic, ja que imposa aquesta mediació amb caràcter obligatori abans de l'exercici de l'acció judicial d'execució hipotecària (STC 5/2019, FJ 5 i STC 21/2019, de 14 de febrer, FJ 6).

4.2. Procediments judicials de mediació

Sobre el procediment judicial simplificat, creat a la Llei 24/2015 del Parlament de Catalunya que tenia per objectiu buscar fórmules apropiades per

a la satisfacció dels deutes derivats d'una relació de consum, inclosos els que es deriven de l'habitatge habitual, el Tribunal afirma que no es tracta d'una especialitat processal que derivi de la norma autonòmica, sinó que es tracta de situacions de sobreendeutament que provenen de l'impagament de quotes de la hipoteca o de les rendes de lloguer, regulades per lleis estatals, per tant, declara que envaeix les competències de l'Estat en matèria de dret processal reservades en l'article 149.1.6 CE (STC 13/2019, FJ 2c).

4.3. Suspensió dels llançaments en processos judicials o extrajudicials derivats d'execucions hipotecàries i desnonaments per impagament de lloguer d'inquilins

En la STC 5/2019, el Tribunal es pronuncia sobre una regulació del Decret llei del Govern d'Aragó 3/2015 que preveu la suspensió del llançament de l'habitatge habitual de persones que estiguin en situació d'especial vulnerabilitat, en processos judicials d'execució hipotecària, fins que s'ofereixi una alternativa habitacional per part de l'Administració. També preveu que la situació de vulnerabilitat s'haurà de regular reglamentàriament, però com a mínim comprendrà els supòsits de la Llei estatal 1/2013, i aquesta situació s'ha d'acreditar mitjançant informe dels serveis socials. El Tribunal admet l'encaix constitucional d'aquest precepte, així com el de la seva regulació transitòria per la qual també es pot aplicar als processos judicials que estan pendents, en la mesura que no articulen un nou instrument processal que interfereixi en el procés hipotecari i, per tant, no trenca el caràcter coherent de l'acció pública que l'Estat preveu en la seva legislació. Al respecte argumenta que el decret llei aragonès institueix unes mesures complementàries a les contemplades per l'article 1.1 de la Llei estatal 1/2013, en la versió donada pel Reial decret llei 5/2017, de 17 de març, pel qual es modifica el Reial decret llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos. En definitiva, declara que aquesta regulació és constitucional sempre que s'interpreti que l'Administració autonòmica ha d'oferir una alternativa habitacional dins del termini de suspensió previst en la norma estatal.

De forma específica, descarta la vulneració de l'article 149.1.6 CE en considerar que la norma autonòmica no introdueix una innovació o especialitat processal en el procediment d'execució hipotecària.

La STC 21/2019 es pronuncia sobre diversos articles de la Llei 10/2016, d'1 de desembre, de mesures d'emergència en relació amb les prestacions

econòmiques del sistema públic de serveis socials i amb l'accés a l'habitatge a la Comunitat Autònoma d'Aragó. En particular, en el FJ 6 el Tribunal també admet la suspensió dels llançaments en processos judicials de desnonament per impagament de les rendes de lloguer que afectin llogaters en situació d'especial vulnerabilitat fins que s'emeti l'informe sobre la situació d'especial vulnerabilitat, prevista en la mateixa Llei 10/2016. Aquesta norma tan sols s'aplica als supòsits en què l'arrendador sigui considerat un gran propietari d'habitatges (més de 15) o quan hagi adquirit l'habitatge després del 30 d'abril de 2008 per execució hipotecària. El Tribunal, per assimilació a la seva doctrina de la STC 5/2019 dictada amb relació a la suspensió dels llançaments per execució hipotecària, accepta que aquesta mesura també té com a finalitat salvaguardar el dret a l'habitatge de persones en situació d'especial vulnerabilitat. Argumenta que es tracta d'una norma protectora, dictada per la comunitat autònoma en exercici de la seva competència en matèria d'habitatge, que no menyscaba les competències estatals derivades de l'article 149.1.13 CE.⁴

Es pot dir que aplica el cànon de constitucionalitat sobre l'article 149.1.6 CE de forma molt més laxa que el que resulta de la seva doctrina ressenyada en paràgrafs precedents. En aquest cas, argumenta que concorren les mateixes raons que en el cas enjudiciat per la STC 5/2019, ja que el precepte en qüestió es limita a configurar un mecanisme substantiu de protecció de determinades situacions d'especial necessitat (STC 80/2018, FJ 5.b i STC 5/2019, FJ 4), vinculat a les actuacions que ha de desplegar l'Administració per oferir una alternativa habitacional a través d'algun dels instruments previstos en la Llei 10/2016, i aquesta regulació es du a terme a l'empara de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge.

La magistrada Encarnació Roca formula un vot particular entenent que la majoria admet la paralització d'un procediment judicial relatiu al desnonament per impagament de la renda del lloguer previst en la norma autonòmica, quan aquesta regulació és força similar a d'altres normes autonòmiques que el Tribunal ja ha declarat inconstitucionals perquè han introduït causes de suspensió de procediments judicials que no tenien fonament en una particularitat del dret substantiu autonòmic, i, per tant, vulneraven les competències estatals en matèria de legislació processal de

4. Com s'ha exposat en la nota de peu de pàgina núm. 1, la doctrina de la STC 21/2019 va servir de base per assolir l'acord interpretatiu de 2 de desembre de 2022, en la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 1/2022, de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge.

l'article 149.1.6 CE. Tampoc comparteix l'argument de la majoria segons el qual la suspensió del llançament en els processos d'execució hipotecària i la dels llançaments en els processos judicials de desnonament són figures similars o idèntiques, motiu pel qual aplica la mateixa *ratio decidendi* de la STC 5/2019 per valorar la suspensió del llançament en els procediments de desnonament. Segons la magistrada Roca, ambdós tipus de llançaments es deriven de figures de naturalesa diversa i, per aquesta raó, es regeixen per dos procediments diferents de la Llei d'enjudiciament civil. Per acabar, posa en relleu que la norma autonòmica afegeix una especialitat processal que suposa una alteració del règim comú aplicable en tot el territori nacional en aquests procediments de desnonament per falta de pagament de rendes de lloguer.

4.4. Prohibició d'exercir accions de desnonament en relació amb els habitatges de titularitat pública

El Tribunal també considera emparada en les competències autonòmiques de l'habitatge la previsió que les administracions públiques aragoneses, incloses les administracions locals, no exerceixin accions de desnonament en relació amb habitatges de titularitat pública quan afectin persones en situació d'especial vulnerabilitat (STC 21/2019, FJ 6).⁵

4.5. Necessitat d'acreditar la formulació de la proposta de lloguer social a l'interposar accions judicials

En canvi, el Tribunal declara inconstitucionals per vulneració de l'article 149.1.6 CE les previsions de les normes catalanes —Llei 11/2020 i Decret llei 37/2020, de 3 de novembre, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge davant els efectes de la pandèmia de la COVID-19— que obliguen a formular la proposta de lloguer social als beneficiaris reconeguts en la Llei 24/2015 i que, alhora, preveuen que el demandant només pugui iniciar el

5. Com s'ha exposat en la nota de peu de pàgina núm. 1, la doctrina de la STC 21/2019 va servir de base per assolir l'acord interpretatiu de 2 de desembre de 2022, en la Subcomissió de seguiment normatiu, prevenció i solució de conflictes de la Comissió bilateral Generalitat-Estat en relació amb la Llei 1/2022, de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per afronta l'emergència en l'àmbit de l'habitatge.

procediment judicial quan acreditat en la demanda que els beneficiaris han rebutjat la proposta de lloguer social.

Per justificar-ho es remet a la seva consolidada i restrictiva doctrina relativa a l'abast de les competències autonòmiques en matèria de dret processal, i declara que aquesta modificació introduïda en la regulació del lloguer social de les ciutades normes catalanes imposa un requisit que condiciona l'accés al procés judicial, i, per tant, envaeix la competència de l'Estat en matèria processal (STC 28/2022, FJ 5, i STC 57/2022, FJ 5a). En aquest sentit, argumenta que no és admissible la utilització instrumental del dret processal per a la protecció de drets reconeguts per les comunitats autònomes de forma que s'imposi el compliment de les obligacions que disposen per lleis autonòmiques com un requisit previ per a l'accés al procés. Conclou que si no s'entengués així, resultaria subvertit el sistema de distribució competencial per traslladar aquesta obligació a les lleis processals, quan segons l'article 149.1.6 CE han de ser comunes i uniformes, amb les úniques excepcions que puguin considerar-se necessàries, no simplement convenients.

Certament, aplica un canón molt més restrictiu que en el cas de la STC 21/2019.

4.6. Acció pública en matèria d'habitatge

El Tribunal admet la competència del legislador autonòmic per establir la previsió que qualsevol ciutadà pugui fer valdre davant dels òrgans administratius el compliment de la normativa en matèria d'habitatge —STC 97/2018, FJ 6.

Però, en canvi, declara inconstitucionals els articles de les lleis valenciana i basca que atorguen a totes les persones l'acció pública per exigir davant els òrgans jurisdiccionals el compliment de la normativa en matèria d'habitatge. Argumenta que quan l'article 19.1.h LJCA disposa que qualsevol ciutadà està legitimat per exercir l'acció popular en els casos expressament previstos a les lleis, només es refereix a les lleis estatals. Així, declara inconstitucionals aquests preceptes per envair la competència de l'Estat sobre el dret processal —article 149.1.6 CE (STC 80/2018, FJ 5 i STC 97/2018, FJ 6).

4.7. Declaració d'inembargabilitat de les prestacions econòmiques socials de la comunitat autònoma

La STC 21/2019, FJ 5, també anul·la la declaració d'inembargabilitat de les prestacions econòmiques de caràcter social establerta per la Comunitat Autònoma d'Aragó, així com la corresponent regulació transitòria que preveu la seva aplicació temporal. A aquest efecte, afirma que no es tracta d'una especialitat processal que derivi de la legislació autonòmica, sinó que modifica, ampliant-la, una categoria jurídica rellevant en l'àmbit processal, com és la relativa als béns inembargables, i aquesta ampliació no es connecta de forma directa amb una peculiaritat del dret substantiu autonòmic.

5. Sentències sobre la matèria tributària: l'impost d'habitatges buits

El Govern de l'Estat interposa recurs d'inconstitucionalitat contra diversos articles de la Llei de Catalunya 14/2015, de creació de l'impost d'habitatges buits (IHBC), per considerar que infringeix l'article 6.3 de la LOFCA sobre la premissa que l'IHBC grava un fet imposable que ja està gravat per l'impost local de béns immobles (IBI)⁶ o el recàrrec de l'IBI.⁷

La STC 4/2019, de 17 de gener, desestima el recurs i declara constitucional l'IHBC; a aquest efecte, assenyala que el cànon de constitucionalitat aplicable està determinat pels articles 202.3a i 203.5 EAC, que reconeixen la competència de la Generalitat per establir els seus propis tributs, així com la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), dictada per delimitar les competències financeres de l'Estat i de les comunitats autònomes.

Declara que no es produeix duplictat de fets impossibles entre l'IHBC i l'IBI, i tampoc respecte del recàrrec de l'IBI. Amb caràcter previ, fa una anàlisi comparativa d'ambdós tributs, com també del recàrrec, en els termes que ha fixat la seva pròpia doctrina. Així es refereix: *i*) a la STC 210/2012, de 14 de novembre, relativa a l'impost sobre dipòsits en entitats de crèdit d'Extremadura; *ii*) a les STC 122/2012, de 5 de juny; STC 96/2013,

6. Article 6o i següents del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes local

7. Article 72.4 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals

del 23 d'abril; STC 200/2013, del 5 de desembre, i STC 53/2014, del 10 d'abril, totes referides a l'impost sobre grans establiments comercials de diferents comunitats autònomes; *iii*) a les ITC 183/2016 i ITC 185/2016, de 15 de novembre, sobre el cànon eòlic de Castella la Manxa i *iv*) a la STC 120/2018, de 31 d'octubre, en relació amb l'impost extremeny sobre instal·lacions que incideixen en el medi ambient. Totes aquestes resolucions han declarat la constitucionalitat dels tributs autonòmics impugnats perquè en cap cas s'aprecia la duplictat de fets imposables d'aquells amb l'IBI o amb l'IAE, segons el cas.

La STC 4/2019, FJ 5, compara els fets imposables, així com altres elements essencials d'ambdós tributs i respecte del recàrrec de l'IBI, i assenyala que no són tributs coincidents ni equivalents, als efectes d'acreditar la infracció de l'article 6.3 de la LOFCA.

Sobre la comparació de fets imposables, fa palès que *el fet imposable de l'IHBC* és la desocupació permanent d'un habitatge sense causa justificada, per considerar que l'esmentada desocupació afecta la funció social de la propietat de l'habitatge. Només tributen els habitatges desocupats que estan en zones de demanda acreditada d'habitatges. És a dir, els que no estan inclosos en aquestes àrees estan exempts. Es tracta d'un impost personal que correspon a la superfície total de l'habitatge desocupat i que és de titularitat del subjecte passiu. En canvi, *el fet imposable de l'IBI* recau sobre la titularitat de determinats drets sobre béns immobles (rústics o urbans) i tant habitatges, com garatges, oficines, naus, etc.

Els *subjectes passius de l'IHBC* són les persones jurídiques propietàries o usufructuàries, titulars d'un dret de superfície o qualsevol dret real que atorgui facultats sobre l'explotació econòmica de l'habitatge. Els *subjectes passius de l'IBI* són els titulars del dret sobre l'immoble, bé siguin persones físiques o jurídiques.

La *base imposable de l'IHBC* és el nombre total de metres quadrats dels habitatges desocupats dels subjectes passius. La de l'IBI és el valor cadastral de l'immoble, fixat a partir de les seves característiques de localització, qualitat constructiva i antiguitat, etc.

La *finalitat de l'IHBC* és fonamentalment extra fiscal, la intenció del legislador al crear aquest impost no és la de disposar d'una nova font d'ingressos públics amb una finalitat estrictament redistributiva, sinó que pretén incentivar que els habitatges buits es destinin a lloguer, així com augmentar l'estoc d'habitatges de lloguer. És de característiques anàlogues a l'impost sobre terres infrautilitzades d'Andalusia (STC 37/1897, FJ 13 i FJ 14). La recaptació de l'IHBC queda afecta a actuacions en matèria d'ha-

bitatge en els municipis on se situen els habitatges desocupats. En canvi, l'IBI té una finalitat principalment fiscal (STC 179/2002).

Rebutja que existeixi una coincidència amb el *recàrrec de l'IBI*, previst en l'article 72.4 del Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, en la mesura que aquest recàrrec no constitueix un fet imposable autònom, als efectes de l'article 6.3 LOFCA, sinó que tal com assenyala el preàmbul de la Llei 51/2002, de 27 de desembre, que va crear aquest recàrrec, no es tracta d'una figura independent de l'IBI, sinó que és un dels factors rellevants per a la seva quantificació.

Per les mateixes raons, la STC 43/2019, de 27 de març, també desestima el recurs d'inconstitucionalitat presentat per l'Estat contra l'article 4.1 de la Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radio-tòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni, que va introduir un mínim exempt de 150 metres quadrats en la base imposable de l'IHBC.

Com a complement de l'anterior doctrina constitucional, cal dir que el 3 de juny de 2022, la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem dicta la Sentència 672/2022, la qual desestima el recurs de cassació interposat per l'Associació Espanyola de la Banca contra una sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que al seu torn va desestimar el recurs contenciós administratiu interposat contra el Decret 183/2016, de 16 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de l'impost sobre els habitatges buits. Com assenyala el Tribunal Suprem, el recurs en realitat anava adreçat a l'IHBC, però curiosament la recurrent en formular el recurs de cassació ignora totalment els dos pronunciaments del Tribunal Constitucional (STC 4/2019 i STC 43/2019). El Tribunal Suprem, per desvirtuar els arguments del recurs, fa seus els arguments del Tribunal Constitucional i insisteix que l'IHBC respon a l'exercici legítim de la potestat tributària del legislador autonòmic. Així, denega el plantejament de la qüestió d'inconstitucionalitat que proposava la recurrent.

El Tribunal Suprem fixa com a doctrina d'interès de cassació que l'IHBC no vulnera els principis constitucionals d'igualtat, capacitat econòmica i interdicció dels poders públics (articles 14, 31.1 i 9.3 CE), ja que en el marc del sistema tributari en el seu conjunt és indiscutible que les diferències entre el tractament jurídic de la titularitat dels habitatges entre les persones físiques i les jurídiques són notables, i l'IHBC no conté cap

element d'arbitrarietat o vulneració del principi d'igualtat i generalitat dels tributs.

6. Pronunciaments sobre la matèria de dret civil. La Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge

Tant el Govern de l'Estat com el Partit Popular impugnen la Llei catalana 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge (Llei de contenció de rendes). Bàsicament, argumenten que limitar l'import de la renda dels habitatges al preu de referència del lloguer i sancionar l'incompliment d'aquesta obligació vulnera les facultats essencials del dret de propietat reconegut a l'article 33 CE. Però a més, tenint en compte que la contenció de rendes incideix en la regulació estatal del dret civil i del dret processal del contracte d'arrendament d'habitatge addueixen, sobretot, la invasió de la competència de l'Estat reconeguda en l'article 149.1.8 CE per a dictar les bases de les obligacions contractuals en matèria de dret civil perquè no respecta el principi de llibertat de pactes sobre la renda de lloguer, recollit en la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans (LAU).

Tot i la dificultat de fer un resum dels plantejaments de defensa de la Generalitat de Catalunya sobre la Llei 11/2020 de manera relativament sintètica, cal dir que s'articula seguint el cànon de constitucionalitat de la STC 132/2019, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat, també per l'Estat, en relació amb diversos preceptes del llibre sisè del Codi civil de Catalunya. Aquesta STC 132/2019 fixa la doctrina sobre l'abast de la competència de la Generalitat per a legislar sobre les obligacions i contractes a l'empara de la competència exclusiva en matèria de dret civil, assumida en l'article 129 EAC, excepte en les matèries que l'article 149.1.8 CE atribueix en tot cas a l'Estat.

Però aquesta regulació, i, en especial, la delimitació de les àrees amb mercat d'habitatge tens, també s'empara en la competència assumida en la

matèria d'habitatge a l'article 137 EAC que inclou, en tot cas: *a)* la planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i desequilibri territorial; i *b)* l'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per aconseguir-los, tant pel que fa al sector públic com al sector privat. En definitiva, la regulació de contenció de rendes es tracta d'una política en matèria d'habitatge adoptada tant des del vessant privat del dret com des del seu vessant institucional.

Sobre el cànon de constitucionalitat fixat en l'esmentada STC 132/2019 en matèria de dret civil, en els escrits d'oposició al recurs es reitera la constant doctrina constitucional segons la qual, d'acord amb l'esquema de repartiment de competències (articles 149.1.8 CE i 129 i 137 EAC), la Generalitat té competència per a desenvolupar el seu dret civil, sempre que hi hagi una connexió entre l'ordenament jurídic civil català i la nova regulació que es proposa, i, a més, es respectin les bases de les obligacions contractuals correspon a l'Estat fixar-les.

Sobre la *connexió de la regulació de contenció de rendes* amb les precedents i nombroses regulacions del dret civil català sobre els arrendaments, aquesta queda demostrada amb l'argumentació del Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries núm. 7/2020, de 5 d'agost, i amb les al·legacions complementàries formulades en el mateix escrit d'oposició que, com es veurà, no han estat desvirtuades pel Tribunal.

Per a justificar el ple respecte de la regulació de la contenció de rendes a les bases de les *obligacions contractuals*, es parteix de la doctrina del FJ 6 de la STC 132/2019, en el qual el Tribunal confirma que les bases de les obligacions contractuals no han estat fixades per l'Estat i, per tant, s'han d'inferir en cada cas, en el benentès que les bases han de referir-se amb caràcter general i comú a tots els contractes o categories àmplies de contractes, ja que, d'una banda, no es poden conceptuar com una regulació detallada i de l'altra, no exigeixen idèntica posició jurídica per a tots els ciutadans a tot el territori i, per tant, admeten diversitat de règims jurídics.

En aquest procés d'inferència de les bases que resulten del Codi civil es justifica el compliment de la base que resulta de l'article 1255 del Codi civil. En aquest sentit, s'argumenta que si bé és cert que l'article 1255 del Codi civil disposa que les parts contractants poden establir els pactes que tinguin per convenient, aquest mateix precepte també disposa que aquesta llibertat de pactes pot quedar limitada per les lleis, i això també forma part de la base contractual que deriva del propi article 1255 del Codi civil. No

hi ha dubte que la política intervencionista en matèria d'habitatge ha estat una constant i, en definitiva, demostra que l'autonomia de la voluntat és una base contractual que el Codi civil permet limitar per llei per a determinats contractes, fet que es tradueix en una determinada regulació imperativa dels drets i obligacions de les parts. Que aquesta regulació concreta imperativa només afecti la renda o la durada, o ambdues i encara d'altres, i de quina forma i mesura, és conjuntural, per tant, no es pot enquadrar en el concepte de les bases de les obligacions contractals. En aquest sentit, no es pot qualificar de bases de les obligacions contractals tota la detallada regulació de la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans.

D'altra banda, els requisits de validesa i eficàcia dels contractes d'arrendament com a bases de les obligacions contractals no es veuen afectats per les previsions de la Llei 11/2020, en la mesura que els contractes continuaran sent vàlids i desplegaran els efectes, encara que vulnerin el límit de renda previst a la Llei 11/2020. És clar, tot això sense perjudici del dret de l'arrendatari a exigir el pagament del qual és indegut i els interessos legals d'aquestes quantitats, d'acord amb el que preveu l'article 12 de la Llei 11/2020 i de l'eventual sanció administrativa imposada a l'arrendador.

Igualment, s'al·lega que la contenció de rendes respecta la causa onerosa del contracte d'arrendament com a element de validesa de l'acord. A aquest efecte, es justifica que la figura de la rescissió per lesió, prevista en el Codi civil de Catalunya, articula un mètode equivalent per a poder reequilibrar econòmicament les prestacions del contracte de compravenda. Així, la figura de la rescissió per lesió d'un contracte de compravenda permet rescindir el contracte que té un preu no equitatiu, desproporcionat o injust sobre la base que el preu no pot superar el preu del mercat en un 50%. En ambdós casos s'estableixen límits quantitatius al preu amb la finalitat de reequilibrar les prestacions, si bé en la rescissió per lesió s'articula el reequilibri del preu mitjançant la seva impugnació, mentre que els articles 6 i 7 de la Llei 11/2020 estableixen uns límits que s'hauran d'aplicar a l'hora de pactar el preu de l'arrendament, però en tots dos casos es respecta la causa onerosa del contracte. En definitiva, l'objectiu és el de mantenir un equilibri econòmic en el contracte d'arrendament, reforçant justament el caràcter oneros de la causa del contracte, i també de manera especialment significativa en una situació de crisi econòmica o de desigualtat entre les parts contractants. Tot i que la rescissió per lesió no està prevista en el Codi civil, va ser declarada constitucional per la STC 132/2019.

També es menciona la doctrina constitucional (STC 89/1994) que admet que la legislació d'arrendaments urbans permeti que el legislador compe-

tent pugui limitar aquesta llibertat de pactes, amb l'objectiu de complir el mandat que deriva de l'article 47 CE de garantir el dret de les persones a gaudir d'un habitatge digne. En resum, la llibertat de pactes no és omnímoda, com tampoc ho és el dret de propietat d'acord amb l'article 33 CE, atenent al fet que el seu contingut pot estar delimitat per la llei, és a dir, pel legislador competent en cada cas.

Finalment, també es posa en relleu que la regulació de la contenció de rendes no trenca la unitat de mercat, concretament perquè el mercat de lloguer d'habitatge no és unitari en tot el territori espanyol, i ni tan sols és unitari a Catalunya. Ans al contrari, per garantir la unitat de mercat en un territori divers, el legislador de cada comunitat autònoma hauria de poder articular unes normes que, efectivament, possibilitessin l'accés a l'habitatge de lloguer en veritables condicions d'igualtat.

La STC 37/2022, de 10 de març, estima parcialment el recurs del Partit Popular contra la Llei de contenció de rendes, però sense analitzar la competència de la Generalitat per legislar en matèria de dret civil, i en particular, sobre els arrendaments urbans. Tampoc qüestiona la connexió d'aquesta norma amb l'ordenament jurídic civil català. La raó de decidir d'aquesta sentència es basa únicament en que el règim de contenció de rendes de lloguer infringeix el principi de llibertat de pactes, en la mesura que la llibertat de pactes és una base de les obligacions contractuals, i, per tant, forma part d'una submatèria del dret civil reservada a l'Estat, d'acord amb el que disposa l'article 149.1.8 CE. Però a més, perquè la regulació de la renda de lloguer i els criteris per a la seva determinació tenen una incidència rellevant en l'activitat econòmica, ja que afecten el sector immobiliari i tot el lloguer d'habitatges, i això justifica una regulació estatal que garanteixi el principi d'unitat de mercat.

Per a justificar la decisió, afirma que només li correspon al legislador estatal fixar legalment el principi de llibertat de pactes en l'establiment de les rendes, així com totes les modulacions d'aquest principi que es derivin de l'article 47 CE amb les quals es pretengui garantir el dret a gaudir d'un habitatge digne. Per a reblar la seva argumentació, afirma que el legislador autonòmic no pot condicionar o limitar la llibertat de pactes per a determinar la renda inicial del lloguer d'habitatge.

El 7 d'abril de 2022 es dicta la STC 57/2022, que declara la pèrdua d'objecte del recurs d'inconstitucionalitat del Govern de l'Estat interposat contra la Llei de contenció de rendes, per remissió expressa a l'argumentació de la STC 37/2022, atenent al fet que els preceptes que regulaven la contenció de rendes ja havien estat anul·lats per l'esmentada STC 37/2022.

En resum, el Tribunal no analitza si el legislador català és competent per a regular l'arrendament d'habitatge, ja que només analitza si la contenció de rendes infringeix les bases de les obligacions contractuals. S'ha d'entendre que d'acord amb el cànon de constitucionalitat de la STC 132/2019, primer hauria d'haver esbrinat si el legislador català és competent per a legislar sobre l'arrendament de l'habitatge, ja que si ho és, indiscutiblement pot delimitar amb la norma autonòmica civil o d'ordenació de l'habitatge la llibertat de pactes d'acord amb el complet tenor literal de l'article 1255 del Codi civil. S'ha d'afegir que en cap cas el Tribunal afirma que la LAU hagi fixat les bases de les obligacions del contracte de l'arrendament de l'habitatge. D'aquesta manera l'única base que aplica el Tribunal és la de l'article 1255 del Codi civil, però només d'una part d'aquest precepte, d'acord amb el que s'ha expressat.⁸

8. Després de l'1 de juliol de 2022, s'han dictat les següents sentències que apliquen la doctrina de la STC 37/2022.

La STC 118/2022, de 29 de setembre, per remissió a la doctrina de la STC 37/2022, declara inconstitucional la modificació de l'article 9 de la Llei 11/2020, operada pel Decret llei 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatges de protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament de lloguer que va introduir modificacions a la Llei de contenció de rendes de lloguer.

La STC 150/2022. En aquesta STC 150/2022, per remissió a la doctrina de la STC 37/2022, el Tribunal estima la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada en relació amb l'article 2.1, lletres a i b del Decret llei de la Generalitat de Catalunya 34/2020, de 20 d'octubre, de mesures urgents de suport a l'activitat econòmica desenvolupada als locals de negoci arrendats, per restablir l'equilibri prestacional del contracte, alterat a conseqüència de la COVID-19. El magistrat Juan Antonio Xiol emet un vot particular, per bé que en el seu dia no en va formular cap amb relació a la STC 37/2022 i tampoc amb la STC 118/2022. Per justificar-lo, expressa que l'emissió del vot de la STC 150/2022 respon a un procés de reflexió posterior a la mateixa STC 37/2022.

El magistrat discrepant afirma que està d'acord amb el sentit de la decisió de la majoria, però no amb la seva fonamentació jurídica, segons la qual el principi d'autonomia de la voluntat és una base de les obligacions contractuals en el sentit de l'article 149.1.8 CE, i, per tant, cap legislador autonòmic pot condicionar la llibertat de pactes per fixar la renda.

D'acord amb la doctrina de la STC 132/2019, de la qual va ser ponent el mateix Magistrat Xiol, manifesta que si bé la llibertat de pactes és un principi essencial de l'ordenament jurídic civil, també s'ha d'admetre la intervenció del legislador per a garantir la llibertat del mercat i l'interès general, així com per assolir determinades polítiques econòmiques i socials dignes de protecció. Tot seguit precisa que el principi d'autonomia de la voluntat no pot considerar-se bàsic en virtut de l'article 149.1.8 CE, de manera que sigui indisponible per al legislador autonòmic. Només s'encabeix en el concepte de bases de les obligacions contractuals el nucli essencial de l'estructura dels contractes i els principis que han d'informar la seva regulació per garantir un comú denominador en els principis que han de regir les obligacions contractuals (regles que incideixin directament en l'organització econòmica, en les relacions *inter partes* i en l'economia interna dels contractes). Per tant, en la mesura que el principi d'autonomia de la voluntat, sense més, no pot considerar-se bàsic, ja que si així s'interpretés qualsevol alteració per part del legislador autonòmic esdevindria inconstitucional.

7. Conclusions

1. Les normes d'habitatge aprovades amb la figura del decret llei difícilment podran superar un judici de constitucionalitat, en la mesura que també serà difícil demostrar que compleixen el tercer requisit que fixa l'article 86.1 CE, és a dir, que no afecten continguts essencials del dret de propietat, encara que compleixin la resta de requisits que disposa l'article 86.1 CE per aprovar una norma d'urgència, com són la concurrència d'una situació d'urgència acreditada i la connexió de sentit de la norma amb la situació que es pretén resoldre.⁹

2. En la mesura que no s'han reproduït els vots particulars de la STC 93/2015 en les sentències posteriors, es consolida aquesta interpretació expansiva del Tribunal Constitucional sobre l'abast del títol competencial de l'Estat que li reserva l'article 149.1.13 CE que, en definitiva, ha produït un efecte de bloqueig sobre l'acció normativa de les comunitats autònomes en la matèria d'habitatge.

3. Segons la doctrina de la STC 16/2018, FJ 10, la indemnització proporcional que ha de rebre la persona jurídica per l'expropiació de l'ús de l'habitatge que ha mantingut buit durant dos anys avala la constitucionalitat d'aquesta causa justificativa; en congruència, aquest mateix argument hauria d'avaluar la constitucionalitat de l'expropiació de l'ús de l'habitatge objecte d'un procés hipotecari, ja que en ambdós casos l'expropiat hauria de rebre una indemnització proporcional al valor del bé expropiat i, en cas contrari, podria acudir als Tribunals en defensa dels seus interessos. Tot i així, és difícil, per no dir impossible, que el Tribunal Constitucional modifiqui la seva doctrina en relació amb l'abast del títol competencial de l'Estat que li atorga l'article 149.1.13 CE sobre el procés hipotecari.

Segons el seu parer, el que vulnera el repartiment de competències previst en l'article 149.1.8 CE és el resultat que la normativa catalana produeix en les rendes de lloguer en anul·lar la llibertat dels contractants per pactar-la, ja que aquesta limitació desnaturalitza el contracte d'arrendament urbà que esdevé irreconeixible, perquè s'altera l'equilibri econòmic que van pactar les parts. Afegeix que, en tot cas, només correspon al legislador estatal incidir en l'equilibri econòmic del contracte imposant limitacions a l'autonomia de la voluntat en una relació jurídica privada per aconseguir un interès general, en la mesura que es tracta d'un contracte imperatiu o forçós que prescindeix de la voluntat dels contractants (article 1261 CC). En resum, admet que el legislador autonòmic pugui incidir en la llibertat de pactes del contracte, però no en el pacte relatiu a la limitació de la renda de lloguer.

9. Aquesta conclusió després de la STC 9/2023 queda desvirtuada, si més no pel que fa als decrets llei estatals (vegeu nota 3).

4. El Tribunal Constitucional, en les STC 28/2022 i STC 57/2022, ha aplicat amb molt més rigor el cànon de constitucionalitat de l'article 149.1.6 CE per a resoldre la incidència de la regulació dels requisits del lloguer social sobre els procediments judicials d'execució hipotecària o desnonament per impagament de les rendes de lloguer, que el que ha aplicat en les STC 5/2019 i STC 21/2019, amb les quals va declarar constitucional la suspensió dels procediments d'execució hipotecària i de desnonament per impagament de les rendes. Però en tot cas, la interpretació conjunta de les esmentades sentències hauria d'obrir la porta a validar les regulacions autonòmiques que prevegin la suspensió dels procediments judicials de desnonament per impagament de les rendes de lloguer i de les execucions hipotecàries fins que les persones vulnerables no tinguin alternativa habitacional, bé a través del lloguer social, bé a través de les administracions, amb el benentès que no es podrà condicionar la interposició de les esmentades accions judicials al compliment de fer la proposta de lloguer social.

5. Pel que fa a la contenció de rendes del lloguer de l'habitatge de forma telegràfica, es pot concloure que:

5.1 Sobre els arrendaments urbans, la doctrina del Tribunal STC 89/1994 ha admès que el legislador competent pugui limitar aquesta llibertat de pactes amb l'objectiu de complir el mandat que deriva de l'article 47 CE de garantir el dret de les persones a gaudir d'un habitatge digne. Per tant, si el legislador català és competent per a regular els arrendaments urbans a Catalunya, circumstància que no ha negat de forma expressa el Tribunal, també ho hauria de ser per limitar els pactes.¹⁰

5.2 En congruència amb la STC 132/2019, que fixa la doctrina sobre la competència de la Generalitat de Catalunya per a legislar en la submatèria de contractes civils, el Tribunal Constitucional podria haver fet una lectura menys restrictiva de les competències autonòmiques sobre els arrendaments d'habitatge, atenent a que encara que sigui cert que l'article 1255 del Codi civil disposa que les parts contractants poden establir els pactes que tinguin per convenient, també disposa que aquesta llibertat de pactes pot quedar limitada per les lleis, i això també forma part de la base contractual.

5.3 La regulació de la contenció de rendes no trenca la unitat de mercat perquè el mercat de lloguer d'habitatge no és unitari en tot el territori

10. Sempre que prosperi l'argumentació del vot particular de la STC 150/2022, el Tribunal pot arribar a admetre, com a molt, que el legislador català pugui establir condicions específiques en els arrendaments d'habitatge que limitin l'autonomia de la voluntat dels contractes, però en cap cas aquestes limitacions poden incidir en establir topalls a la renda del lloguer.

espanyol, ans al contrari, és totalment divers. Davant d'aquesta diversitat, per a garantir la unitat de mercat el legislador de cada comunitat autònoma hauria de poder articular unes normes que efectivament possibilitessin l'accés a l'habitatge de lloguer en veritables condicions d'igualtat i complir així el mandat de l'article 47 CE.

Annex. Relació de sentències

1. STC 93/2015, de 14 de maig. Decret llei 6/2013, de 9 d'abril, de mesures per assegurar el compliment de la funció social de l'habitatge d'Andalusia.

2. STC 16/2018, de 22 de febrer. Llei foral 24/2013, de 2 de juliol, de mesures urgents per a garantir el dret de l'habitatge de Navarra.

3. STC 32/2018, de 12 d'abril. Llei 4/2013, d'1 d'octubre, de mesures per assegurar el compliment de la funció social de l'habitatge d'Andalusia.

4. STC 43/2018, de 26 d'abril. Llei 2/2014, de 20 de juny, per garantir el dret de l'habitatge que modifica la Llei 2/2003 d'habitatge de Canàries.

5. STC 80/2018, de 5 de juliol. Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de l'habitatge de València.

6. STC 97/2018, de 19 de setembre. Llei 3/2015, de 18 de juny, d'habitatge del País Basc.

7. STC 102/2018, de 4 d'octubre. Llei 6/2015, de 24 de març, de l'habitatge de la Regió de Múrcia.

8. STC 106/2018, de 4 d'octubre. Llei 2/2017, de 17 de febrer, d'emergència social de l'habitatge d'Extremadura.

9. STC 5/2019, de 17 de gener de 2019. Decret llei 3/2015, de 15 de desembre, de mesures urgents d'emergència social en matèria de prestacions econòmiques de caràcter social, pobresa energètica i accés a l'habitatge d'Aragó.

10. STC 8/2019, de 17 de gener de 2019. Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial de Catalunya.

11. STC 13/2019, de 31 de gener. Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

12. STC 21/2019, de 14 de febrer. Llei 10/2016, d'1 de desembre, de mesures d'emergència en relació amb les prestacions econòmiques del sistema

públic de serveis socials i amb l'accés a l'habitatge a la Comunitat Autònoma d'Aragó.

13 i 14. STC 4/2019, de 17 de gener i STC 43/2019, de 27 de març. Llei 14/2015, del 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits i la seva modificació, operada per la Llei 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals i comercials.

15. STC 16/2021, de 28 de gener. Decrets llei del Govern de la Generalitat de Catalunya 17/2019, del 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, i 1/2020, del 21 de gener, pel qual es modifica l'anterior, i l'acord del Parlament Catalunya de convalidació del Decret llei 1/2020.

16. STC 28/2022, de 24 de febrer. Decret llei del Govern de la Generalitat de Catalunya 37/2020, de 3 de novembre, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge davant els efectes de la pandèmia de la COVID-19.

17, 18 i 19. STC 37/2022, de 10 de març, STC 57/2022, de 7 d'abril i STC 118/2022, de 29 de setembre. Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge de Catalunya; així com la modificació de la Llei 11/2020, realitzada pel Decret llei 50/2020, de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular els habitatges de protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer.

20. STC 150/2022, de 29 de novembre. Decret llei 34/2020, de 20 d'octubre, de mesures urgents de recolzament a l'activitat econòmica desenvolupada en els locals de negoci arrendats.

21. STC 8/2023, de 22 de febrer. Decret llei del Consell 6/2020, de 5 de juny, per a l'ampliació de l'habitatge públic en la Comunitat Valenciana mitjançant els drets de temps i retracte.

22. STC 9/2023, de 22 de febrer. Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19.

23. STC 15/2023, de 7 de març. Reial decret llei 1/2021, de 19 de gener, de protecció dels consumidors i usuaris davant de situacions de vulnerabilitat social i econòmica.

VII

La Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge i la seua (potencial) afectació al corpus legal autonòmic

Ignacio Durbán Martín

1. Coordenades generals de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge

1.1. L'oportunitat de la llei

Encara que la Constitució i els estatuts d'autonomia atribueixen la competència exclusiva sobre habitatge a les comunitats autònomes (CA), el Tribunal Constitucional (TC) ha reiterat que aquesta matèria «no constitueix un títol competencial autònom» (per totes, STC 37/2022, FJ 4). Això vol dir que aquest concret títol competencial de titularitat autonòmica, està abocat a conviure amb uns altres, tant estatals com autonòmics, que incideixen igualment sobre la matèria en qüestió. I aquesta complexitat competencial, com ha apuntat el mateix TC, no és sinó conseqüència de les diferents dimensions constitucionals que presenta l'habitatge. D'aquesta manera, el títol competencial en matèria d'habitatge està inevitablement condicionat per molts altres, ja siguen de titularitat autonòmica (v. gr. assistència social o urbanisme), compartida (v. gr. fiscalitat), o estatal (v. gr. legislació civil o processal).

L'anterior explica que, des de fa dècades, l'Estat —entenent per tal les institucions centrals de l'Estat espanyol, això és, Govern i Parlament— ha estat dictant múltiples normes que incideixen directament en l'àmbit de

l'habitatge. Tant és així que l'Agència Estatal del Butlletí Oficial de l'Estat ha editat, en el marc de la seua col·lecció «codis electrònics», un Codi de l'Habitatge de l'Estat on es compilen totes les normes d'origen estatal que afecten aquest camp: propietat horitzontal, arrendaments, mercat hipotecari, sòl, V.P.O., patrimoni, ordenació de l'edificació, plans estatals d'habitatge, etc. Tenint, doncs, en compte que l'Estat fa dècades que dicta normes amb incidència directa en l'habitatge sembla lògic preguntar-se per què ha decidit, precisament ara, elaborar una llei d'àmbit nacional en la matèria. Doncs bé, en resposta a aquest interrogant, les mateixes institucions estatals han oferit, tant en l'exposició de motius que encapçala la llei com en la memòria d'anàlisi d'impacte normatiu que la va acompanyar en la seua fase d'avantprojecte, una sèrie de raons. D'entre elles, dos resulten, al meu judici, particularment destacables.

D'una banda, s'esgrimeix que la llei pel dret a l'habitatge forma part de les reformes que el Govern s'ha compromés a dur a terme en el marc del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència (PRTR). I, en efecte, el PRTR, en el seu Component 2 (denominat «Pla de rehabilitació d'habitatge i regeneració urbana»), contempla, com a Reforma 3, una llei d'habitatge, de la qual es diu que «constitueix la resposta per part de l'Estat de l'obligació que, en el marc de les seues competències constitucionals, li incumbeix en la protecció del dret a accedir a un habitatge digne i adequat i al seu gaudi i contribueix al principi clau d'assequibilitat de l'habitatge eficient inclòs en el *Renovation Wave*».

D'altra banda, s'apunta que el TC, «en una sort de retret al legislador estatal, ha posat en evidència la inexistència d'una legislació estatal sobre habitatge que servisca com a paràmetre de constitucionalitat a l'elevada producció normativa autonòmica en la matèria». Se citen, en aquest sentit, les STC 16/2018, 32/2018, 43/2018 i 80/2018. L'Estat considera, doncs, que el TC li està instant indirectament que legisle en matèria d'habitatge per a introduir un marc normatiu comú que introduís ordre i aporte estabilitat davant el creixent desplegament legislatiu que han dut a terme les CA. Des d'aquest punt de vista, l'Estat esgrimeix una raó addicional per a dictar una llei sobre aquest tema: els desiguals ritmes de producció normativa autonòmica. Això vol dir, senzillament, que unes CA han regulat prolixament la matèria i altres no. En aquest sentit, es fa referència a «l'absència de regulació en altres comunitats autònomes», la qual cosa, segons s'afirma expressament, «emfatitza la necessitat d'establir, precisament per l'Estat, uns vímets legals comuns d'aspectes (...) essencials i bàsics per a les polítiques de protecció del dret d'accés a un habitatge digne i adequat».

En una paraula, l'Estat considera que, per aquests i altres motius addicionals, el dret a un habitatge digne i adequat recollit en l'art. 47 CE requereix l'aprovació d'una llei estatal que regule les condicions bàsiques i d'igualtat que garantisquen el seu exercici en tot el territori espanyol.

1.2. Aspectes rellevants de la seua tramitació prelegislativa i legislativa

Cal aclarir, d'entrada, que la llei que en aquestes pàgines es comenta no prové de la proposició de llei de garantia del dret a l'habitatge digne i adequat, que va ser, recorde's, una iniciativa presentada el setembre de 2021 pels Grups Parlamentaris Republicà, Plural, Euskal Herria Bildu i Mixt, i que, a penes tres mesos després, va finalitzar el seu periple parlamentari, ja que no va superar el tràmit de pressa en consideració (57 vots a favor, 280 en contra i 6 abstencions). L'origen de la llei finalment promulgada es troba en un projecte de llei aprovat pel Consell de Ministres i remès a les Corts Generals el febrer de 2022 proposada conjuntament pel Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana (al capdavant del qual estava Raquel Sánchez Jiménez, del PSOE) i pel Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030 (al capdavant del qual es trobava Ione Belarra Urteaga, d'Unides Podem).

Pel que respecta a la tramitació prelegislativa d'aquesta iniciativa, ha de dir-se que hi ha hagut, almenys, dues qüestions remarcables:

En primer lloc, ningú desconeix que, tant en la fase de consulta pública com en el tràmit d'audiència i informació pública,¹ es van tindre en consideració les observacions de diversos subjectes potencialment afectats per la futura norma, així com de múltiples organitzacions. No obstant això, a excepció d'alguns casos puntuals —en el tràmit d'audiència i informació pública van presentar al·legacions Galícia, Comunitat Valenciana i Illes Balears—, la veritat és que les CA no van ser escoltades en l'etapa prelegislativa d'aquesta iniciativa sent com són, *ex* art. 148.1.3a CE, les competents en matèria d'habitatge. Des d'aquest punt de vista, i segons van denunciar diverses CA, resulta cridaner que, en la seua fase d'avantprojecte, aquest

1. *Vid.* l'art. 26 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern; l'art. 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques; i l'Ordre PRE/1590/2016, de 3 d'octubre, per la qual es publica l'Acord del Consell de Ministres de 30 de setembre de 2016, pel qual es dicten instruccions per a habilitar la participació pública en el procés d'elaboració normativa a través dels portals web dels departaments ministerials.

text no fóra objecte d'estudi en el marc de la Conferència Sectorial d'Habitatge, Urbanisme i Sòl (actualment dependent del Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana), sobretot tenint en compte que, segons el seu reglament, una de les seues principals funcions consisteix, precisament, en el «debat i anàlisi dels avantprojectes normatius (...) promoguts pel Departament».

En segon lloc, ha de subratllar-se que, en compliment del que es preveu en l'art. 561.1.6a de Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial, el Consell General del Poder Judicial (CGPJ) va emetre, el 27 de gener de 2022, un informe preceptiu —encara que no vinculant— sobre l'avantprojecte. Es tracta d'un informe clar i contundent que qüestiona l'adequació de bona part de la iniciativa a l'ordre constitucional de distribució de competències. En els subsegüents apartats d'aquest breu treball es farà referència expressa a diverses de les consideracions que el CGPJ planteja en aquest informe.

Quant a l'*iter* parlamentari cal esmentar, d'entrada, que el Projecte de llei pel dret a l'habitatge, el camí del qual en la cambra baixa va començar en els primers compassos de febrer de 2022, va decidir tramitar-se —en aplicació del que es disposa en els art. 93 i 94 RCD— pel procediment d'urgència. Va ser remés a la Comissió de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana del Congrés dels Diputats —a la qual es va atribuir competència legislativa plena— i, tenint en compte que es van plantejar diverses esmenes a la totalitat —cinc de devolució i una de text alternatiu—,² va haver-hi debat de totalitat en el Ple (que va tindre lloc el 10 de març de 2022) del qual van eixir rebutjades totes i cadascuna de les citades esmenes. A partir d'aquest moment, a causa de la falta d'acord inicial entre les diferents forces polítiques, la iniciativa legislativa —que comptava en aquesta fase incipient amb més de 800 esmenes al seu articulat—³ va estar més d'un any, a l'espera de la conclusió de l'informe de la Ponència, en l'esmentada Comissió. Davant la mateixa van comparéixer, al llarg del mes d'abril de 2022, una sèrie de professors universitaris —Luciano Parejo Alfonso, Be-

2. Les cinc esmenes a la totalitat de devolució van ser presentades pel Grup Parlamentari Ciutadans, Grup Parlamentari Popular en el Congrés, Grup Parlamentari Plural —que va presentar dos: una corresponent al PDeCAT i una altra a Junts per Catalunya— i Grup Parlamentari Basc (EAJ-PNB). L'esmena a la totalitat de text alternatiu va ser presentada pel Grup Parlamentari Republicà. Totes elles estan disponibles en el següent enllaç: https://web.archive.org/web/20220303134633/https://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/88510_1646314101262.pdf

3. Les esmenes a l'articulat estan disponibles en el següent enllaç: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-3.PDF#page=1

nito Arruñada, Joan Manuel Trayter Jiménez i Sergio Nasarre Aznar— i de representants de diverses entitats —com el Col·legi de Registradors de la Propietat, Mercantils i Béns Mobles d'Espanya o el Sindicat d'Inquilines i Inquilins de Madrid—. ⁴ El cas és que, després d'intenses i prolongades negociacions entre els grups parlamentaris, ⁵ la situació va acabar desbloquejant-se i, en unes poques setmanes compreses entre els mesos d'abril i maig de 2023, es va recórrer la resta de l'iter legislatiu. En el Congrés dels Diputats es va completar l'informe de la Ponència, ⁶ el dictamen de la Comissió ⁷ i el trànsit pel Ple —perquè aquest havia reclamat per a si mateixa el debat i la votació de la iniciativa—, on el Projecte de Llei va resultar aprovat per una folgada majoria (176 vots a favor, 167 en contra i 1 abstenció) ⁸. Al Senat, per la seua part, també es va declarar el procediment d'urgència i, en les successives fases, això és, en l'informe de la Ponència, ⁹

4. Les compareixences estan disponibles en el següent enllaç:

https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=o&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=view&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_iniciativas_relacionadas=121%2F000089

5. Existia la possibilitat —i d'ella es van fer ressò els mitjans de comunicació— que, ja fóra per falta d'acord entre les forces polítiques o per les notòries dilacions que venia patint el procediment legislatiu, el Projecte de Llei no poguera ser aprovat en el marc de la XIV Legislatura. A Ha d'advertir-se que la norma es va acabar promulgant pocs dies abans de la dissolució anticipada de les Corts Generals decretada pel President del Govern el 29 de maig de 2023. Si, en el moment de la dissolució del Parlament, la iniciativa s'haguera trobat enmig de l'iter legislatiu, la conseqüència inevitable hauria sigut, d'acord amb el que es preveu en l'art. 207 RDC i en la D. A. 1a RS, la seua caducitat. Ara bé, ha de recordar-se, que aquesta conseqüència —la de la caducitat— no concorre si existeix acord definitiu de les Corts Generals abans de la seua dissolució, i si la llei només està pendent de sanció, promulgació o publicació —o dels tres tràmits—, perquè llavors l'assumpte no estaria ja en curs d'«examen i resolució» per les Cambres, sinó únicament pendent de condicions d'eficàcia. *Vid.*, sobre aquest tema, García-Escudero, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, 216-217.

6. L'informe de la Ponència està disponible en el següent enllaç: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-4.PDF#page=1

7. El dictamen de la Comissió està disponible en el següent enllaç: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-5.PDF

8. El Projecte de Llei va ser aprovat en el Ple de la Cambra Baixa —el 27 d'abril de 2023— amb els següents suports: Grup Parlamentari Socialista; Grup Parlamentari Confederal d'Unides Podem-En Comú Podem-Galícia en comú; Grup Parlamentari Republicà; Grup Parlamentari Euskal Herria Bildu; tres diputats del Grup Parlamentari Plural —els pertanyents a Més País i Compromís—; i dos diputats del Grup Mixt —els pertanyents a Terol Existeix i al Partit Regionalista de Cantàbria—. El text aprovat pel Ple està disponible en el següent enllaç: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-6.PDF#page=1

9. L'informe de la Ponència està disponible en el següent enllaç: https://www.senado.es/legisl4/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_14_493_4163.PDF

en el dictamen de la Comissió de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana¹⁰ i en el Ple (per 134 vots a favor, 117 en contra i 1 abstenció)¹¹ es va acordar aprovar —malgrat l'existència de 324 esmenes a l'articulat i 6 propostes de veto, totes les quals van resultar rebutjades—¹² el projecte de llei sense introduir variacions en el text remés pel Congrés dels Diputats. D'aquesta manera, el 17 de maig de 2023, la iniciativa legislativa quedava definitivament aprovada per les Corts Generals i, uns dies més tard, després de la preceptiva sanció real, es publicava la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge (BOE 25 de maig de 2023), que va entrar en vigor un dia després.

Deixant a un costat els aspectes purament procedimentals, ha de subratllar-se que existeixen diferències apreciables entre el text que el Govern va presentar davant les Corts Generals el febrer de 2022 i el que finalment aquestes van aprovar el maig de 2023. Si ens cenyim a la qüestió competencial, que és la que ací interessa comentar, són diversos els aspectes que escau destacar de manera concisa i global.

Com és sabut, el projecte de llei va ser, d'entrada, durament criticat per diversos grups parlamentaris —tant de l'oposició com de la majoria que havia estat donant el seu suport al Govern des de l'inici de la XIV Legislatura— perquè consideraven —igual que el CGPJ en el ja esmentat informe— que molts dels seus preceptes envaïen la competència exclusiva de les CA en matèria d'habitatge.¹³ A partir d'ací, va començar una com-

10. El dictamen de la Comissió està disponible en el següent enllaç: https://www.senado.es/legis14/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_14_493_4164.PD

11. El Projecte de Llei va ser aprovat en el Ple de la Cambra Alta —el 17 de maig de 2023— amb els següents suports: Grup Parlamentari Socialista; Grup Parlamentari Esquerra Republicana-Euskal Herria Bildu; Grup Parlamentari d'Esquerra Confederal (Més per Mallorca, Més Madrid, Compromís, Geroa Bai i Agrupació Socialista Gomera), si bé el representant de Geroa Bai va votar en contra; i una part del Grup Parlamentari Democràtic (Ciutadans, Agrupació d'electors «Terol Existeix» i Partit Regionalista de Cantàbria), perquè el representant de Ciutadans va votar en contra i el del PRC es va abstenir. El text aprovat pel Ple està disponible en el següent enllaç: https://www.senado.es/legis14/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_14_495_4172.PDF

12. Les esmenes a l'articulat i les propostes de veto estan disponibles en el següent enllaç: <https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/enmiendas/index.html?i-d1=621&i-d2=000089&legis=14>

13. Pot consultar-se, en aquest punt, el referit debat de totalitat (DSCD, 10/03/2022, p. 31-54). En el seu transcurs, Juan Ignacio López-Bas, del Grup Parlamentari Ciutadans, va qualificar la iniciativa de «profundament intervencionista des del punt de vista de les competències pròpies de l'Estat enfront de les comunitats autònomes». Ana María Zurita, del Grup Parlamentari Popular en el Congrés, es va dirigir al Govern en els següents termes: «no regulen doblement el que ja està regulat i, a més, on l'Estat no té competències». Ana Oramas, de Coalició Canària i pertanyent al Grup Parlamentari Plural, va dir que «aquest projecte de llei envaeix compe-

plexa i dilatada negociació entre grups parlamentaris —sobretot, encara que no sols, entre els grups del denominat «bloc de la investidura»— en les successives fases de Ponència i de Comissió en el Congrés dels Diputats. A conseqüència d'aquest llarg procés negociador, el text primigeni va ser àmpliament esmenat.¹⁴ I les esmenes que van prosperar, a més d'en altres qüestions, van incidir en la dimensió competencial de la iniciativa legislativa. Els canvis operats en aquest terreny van ser considerables i mereixerien una anàlisi detallada que, per raons d'espai, no és viable escometre ací. La idea essencial és, en tot cas, clara: el projecte de llei es va veure afectat per supressions,¹⁵ modificacions¹⁶ i addicions¹⁷ el propòsit general de les quals

tències en la comunitat autònoma de Canàries i com a nacionalistes no podem avalar una llei que vulnera el nostre estatut d'autonomia». Per part del Grup Parlamentari Plural, Ferran Bel i Accensi, del PDeCAT, va parlar d'*invasió competencial* i Mariona Illamola Dausà, de Junts per Catalunya, va dir que el projecte de llei vulnerava competències «sense cap mena de pudor». Sergio Sayas, d'UPN i pertanyent al Grup Mixt, va dir que «ningú d'aquesta Cambra que diga respectar les competències de les comunitats autònomes pot estar a favor o permetre aquesta llei». Iñigo Barandiaran, del Grup Parlamentari Basc (EAJ-PNB), va manifestar, entre altres coses, que l'ordre constitucional de distribució de competències «no autoritza l'Estat a la superposició de la seua iniciativa legislativa sobre la (...) autonòmica, a la qual en gran mesura aquest projecte de llei pretén substituir». Des del Grup Parlamentari Republicà, Pilar Vallugera, va expressar amb rotunditat que el seu grup no acceptaria «la invocació de l'article 149.1.1a de la Constitució com a pressupost transversal habilitant» de la norma i, a més, va anunciar que s'oposarien a qualsevol disposició que poguera posar en perill les competències exclusives de Catalunya en matèria de dret civil, habitatge, urbanisme o consum. En aquest sentit, va assenyalar que era la seua pretensió reduir «la regulació considerada bàsica als mínims imprescindibles i no contradictoris amb la nostra pròpia legislació». I Albert Botran, de la CUP i integrat en el Grup Mixt, va dir que la iniciativa presentada pel Govern comportaria una «pèrdua de competències» per als parlaments autonòmics.

14. Pilar Vallugera, del Grup Parlamentari Republicà, va dir sobre aquesta qüestió el següent: «Deixen-me fer un xicotet comentari: 405 dies de negociació, article per article. No ha quedat ni un igual que en el projecte de llei, ni un! El projecte de llei no té res a veure amb el que ha eixit finalment, perquè, és cert, era impresentable i ens vam posar a treballar i vam modificar (...) el que era una invasió competencial amb el que és el text final de la llei no té res a veure». (DSCD, 27/04/2023, p. 30).

15. La més destacable de totes elles va ser la supressió en bloc —en acceptar-se les esmenes 642, 643, 644, 645, 646, 647 i 648 del Grup Parlamentari Republicà— del que en el projecte de llei constituïa el capítol II del títol IV, intitulat «Percepció de quantitats a compte del preu abans o durant la construcció en operacions de compra d'habitatge» (arts. 32 a 38), perquè abordava qüestions ja regulades en normes autonòmiques com la Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge de Catalunya.

16. Entre les múltiples modificacions operades sobre el text inicialment presentat pel Govern podria fer-se esment, a tall d'exemple, de la realitzada en l'art. 12 que, en origen, portava per títol «Acció dels poders públics en matèria d'habitatge, rehabilitació, regeneració i renovació urbana» i va canviar a «Acció de l'Estat en matèria d'habitatge, rehabilitació, regeneració i renovació urbana».

17. Pot assenyalar-se, com a exemple, la inclusió en la disposició final relativa als títols competencials —en origen la sisena i finalment la setena— d'un apartat específic —el 4. b)—

va ser el de salvaguardar, en la mesura del possible, l'espai competencial autonòmic. Amb aquest conjunt de reformes es va pretendre, doncs, que la futura llei s'ajustara als —sovint imprecisos— marges competencials de l'Estat. Ara bé, malgrat la introducció d'aquests canvis, el text resultant —que ja va romandre inalterat durant la resta de la tramitació parlamentària— va continuar sent objecte de crítiques per part d'una sèrie de forces polítiques —PNB, PDeCAT, Junts per Catalunya, CC, UPN, Geroa Bai, CUP i BNG— que van continuar apreciament en ell una extralimitació competencial de l'Estat.¹⁸ Aquestes posicions contràries a la versió esmenada de la norma —i, en concret, les sostingudes per partits de tendència

segons el qual: «El que es disposa en aquesta Llei s'aplicarà sense perjudici de: L'exercici de la competència exclusiva que hagen assumit les comunitats autònomes en virtut de l'article 148.1.3a de la Constitució en matèria d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge».

18. Poden consultar-se, en aquest sentit, els debats parlamentaris reproduïts en els DSCD, 27/04/2023, p. 17-37 i DSS, 17/05/2023, p. 86-142. En el Congrés dels Diputats, Carlos García Adanero, del Grup Mixt (UPN), va parlar *d'atac frontal* a «les competències autonòmiques i municipals». Ana Oramas, del Grup Parlamentari Plural (Coalició Canària), va reiterar que l'habitatge és «competència exclusiva de les comunitats autònomes» i va qualificar la norma en tramitació de «disbarat». Per part del Grup Parlamentari Plural, Ferran Bel i Accensi (PDeCAT) va dir dels promotors del text estaven tractant «el tema de l'habitatge com si fóra una competència compartida amb l'Estat» i Mariona Illamola Dausà (Junts per Catalunya) es va expressar en els següents termes: «Hem intentat fins a l'últim moment millorar un text en el qual encara trobem disposicions les quals el seu redactat de manera directa, indirecta o segons la interpretació que se li done poden suposar una vulneració de competències». Iñigo Barandiaran, del Grup Parlamentari Basc (EAJ-PNB), va dir, entre altres coses, que «aquesta llei s'extralimita en les seues competències i envaeix les de les comunitats autònomes» i va afegir que aquesta era «una de les mesures d'invasió competencial més flagrants, de les més fortes que es recorden». Néstor Rego, del BNG i pertanyent al Grup Parlamentari Plural, va sostindre que: «Aquest últim text de la llei d'habitatge suposa alguns xicotets avanços en relació amb la primera proposta, especialment en el que té a veure amb la invasió de competències (...) No obstant això, al nostre judici continua sent una llei que es queda curta en aquells aspectes en els quals sí que podia entrar a regular, al mateix temps que s'excedeix en les seues competències». Al Senat, Alberto Catalán, d'UPN i pertanyent al Grup Mixt, va dir que «aquest projecte de llei el que fa és una invasió totalment descarada de les competències que en matèria d'habitatge tenen les comunitats autònomes». Josep Lluís Cleries, del Grup Parlamentari Nacionalista al Senat Junts per Catalunya-Coalició Canària/Partit Nacionalista Canari, va afirmar que: «Aquesta és una llei que (...) torna a limitar el nostre ja escàs autogovern i no aporta solucions. Aquesta llei fa olor de Loapa». Maribel Vaquero Montero, del Grup Parlamentari Basc al Senat (EAJ-PNB), va dir que «mitjançant aquesta llei, l'Estat s'excedeix allà on no pot intervindre». Ruth Goñi, exparlamentària de Ciutadans i integrada en el Grup Mixt, va afirmar que: «Aquesta llei caurà davant el primer recurs de qualsevol comunitat autònoma per aquest assumpte, perquè és un atac frontal a les competències autonòmiques i municipals». Koldo Martínez Urionabarrenetxea, de Geroa Bai i integrat en el Grup Parlamentari d'Esquerra Confederal (Més per Mallorca, Més Madrid, Compromís, Geroa Bai i Agrupació Socialista Gomera), es va expressar de la següent manera: «no estem per a res en desacord amb les mesures que proposa la llei estatal (...) En el que sí que estem en total desacord és en el paternalisme d'aquesta llei, on papà Estat ens diu a les autonomies com hem d'actuar en una matèria que és de la nostra exclusiva competència».

liberal o conservadora— van ser, al seu torn, criticades pels partits que la secundaven atés que, al seu judici, després de les raons competencials, el que s'amagava era una discrepància sobre el fons de la regulació. Així, per exemple, Oskar Matute, del Grup Parlamentari Euskal Herria Bildu en el Congrés dels Diputats, va dir que el «gran mantra (...) de la invasió competencial» no era sinó «una altra cortina de fum per a no parlar de l'important, el debat ideològic de fons».¹⁹ En similar sentit es va pronunciar Sara Bailac, senadora d'ERC pertanyent al Grup Parlamentari Esquerra Republicana-Euskal Herria Bildu, quan va afirmar que: «En aquestes situacions, ens dona la sensació que la defensa de l'autogovern s'utilitza com a comodí per a no reconèixer que el que passa és que es defensa un model conservador i contra els avanços socials. Una cortina de fum que amaga un debat ideològic: regular o no regular l'accés a l'habitatge; garantir el dret a un habitatge digne o protegir els interessos dels de sempre».²⁰ Amb tot, la veritat és que la qüestió competencial va suscitar polèmica fins al final de la tramitació parlamentària i, certament, continuarà generant-la a la vista dels recursos d'inconstitucionalitat plantejats —i ja admesos a tràmit— per 50 diputats del PP en el Congrés, així com pel Parlament de Catalunya i pels governs autonòmics d'Andalusia, Illes Balears i Madrid.

1.3. Algunes anotacions sobre l'estructura i el contingut de la llei

Sense perjudici de les consideracions anteriors, ha d'apuntar-se que la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge és llarga i prolixa. A més de per una extensa part expositiva, està composta per 36 articles, sis disposicions addicionals, quatre transitòries, una derogatòria i nou finals. No es tracta, doncs, d'una norma de mínims —com sí que pretenia ser-ho, en canvi, la proposta realitzada pel Grup Parlamentari Republicà en la seua esmena a la totalitat de text alternatiu— És a dir, no constitueix un mer paraigua per a dotar a les CA de la cobertura que, segons es deriva de la jurisprudència del TC, els falta per a poder legislar determinats aspectes de l'àmbit de l'habitatge sense envair competències estatals com, són les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13a CE) o les bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8a CE

19. DSCD, 27/04/2023, p. 27.

20. DSS, 17/05/2023, p. 106.

in fine). Aquest text legislatiu aprofundeix en moltes qüestions i regula —valent-se, segons els casos, d'instruments de dret públic o privat—, des del contingut del dret de propietat de l'habitatge fins a l'habitatge protegit, passant per qüestions com ara les mesures de contenció de preus de lloguers o el règim d'informació i transparència en aquest àmbit.

D'altra banda, i abans d'entrar en l'anàlisi competencial, cal dir que algunes parts d'aquesta Llei s'ocupen d'aspectes ja regulats —a vegades de manera exhaustiva— en altres normes estatals. En uns certs casos, a més, aquesta regulació prèvia no es deroga expressament i, en conseqüència, es crea un escenari de superposició normativa que podria ser font d'inseguretat jurídica. Així, per exemple, el CGPJ va assenyalar en el seu informe (§ 78 i § 93) que els art. 8 i 9 —relatius als drets i deures del ciutadà en relació amb l'habitatge— i els art. 30 i 31 —sobre drets i informació en les operacions de compra i arrendament— se superposen a la normativa vigent en matèria de consum²¹ atés que aquesta no es deroga. Amb això es vol subratllar que la Llei que ací s'analitza no planteja únicament —com ara veurem— problemes des del prisma de les seues relacions amb el dret autonòmic, sinó que també introdueix algunes incerteses en el pla de la mateixa normativa d'origen estatal.

2. Observacions a la llei des del prisma competencial

2.1. Els títols competencials que l'Estat invoca: consideracions d'ordre global

Tenint en compte que altres capítols d'aquesta obra analitzen, en particular, els títols competencials estatals que afecten la matèria d'habitatge, em limitaré a donar ací unes breus pinzellades sobre els mateixos en la mesura en què hagen sigut invocats en aquesta llei.

D'entrada, s'ha de cridar l'atenció sobre el fet que el preàmbul de la llei, en el seu apartat segon, fa referència a més títols competencials (8) dels quals finalment s'acaben esmentant en els apartats 1 i 2 de la disposició

21. S'al·ludeix, a propòsit d'aquestes qüestions, al que es disposa a determinats preceptes del Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei general per a la defensa dels consumidors i usuaris i altres lleis complementàries, així com de la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'ordenació de l'edificació o de l'encara vigent Reial decret 515/1989, de 21 d'abril, sobre protecció dels consumidors quant a la informació a subministrar en la compravenda i arrendament d'habitatges.

final setena per a donar suport a l'articulat concret de la norma (5). Existeix, doncs, una discordança en aquest punt entre la part expositiva i dispositiva de la Llei que resulta, sens dubte, reprotxable per la confusió que genera. En concret, les bases de l'ordenació de crèdit, banca i assegurances (art. 149.1.11a CE); la legislació bàsica sobre protecció del medi ambient (art. 149.1.23a CE); i les bases del règim miner i energètic (art. 149.1.11a CE) només es nomenen en la part expositiva del text i, per tant, no poden desplegar cap efecte sobre l'articulat de la norma. Així les coses, convé aclarir des d'un inici que els títols competencials en els quals s'empara expressament aquesta Llei són només cinc: condicions bàsiques per a la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (149.1.1a CE); bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (149.1.13a CE); legislació civil (149.1.8a CE); legislació processal (149.1.6a CE) i hisenda general 149.1.14a CE.

Pel que respecta al títol competencial de l'art. 149.1.1a CE, la funció i l'abast del qual ha anat perfilant el TC al llarg dels anys, cal assenyalar que, en el cas d'aquesta Llei, opera sobre dos àmbits materials diferents: el dret de propietat (art. 33 CE) i el dret a l'habitatge (art. 47 CE). No obstant això, és la seua projecció sobre aquest últim —el dret a l'habitatge— la que, a causa de l'absència d'experiència sobre aquest tema, genera certes incògnites. I és que, encara que existeix algun pronunciament jurisprudencial que reconeix aquesta possibilitat (STC 152/1988, FJ 2), aquesta llei és la que, realment, ha fet el primer pas en la configuració de la competència de l'Estat per a regular les condicions bàsiques que garantisquen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici del dret constitucional a gaudir d'un habitatge digne i adequat.

Per contra, la incidència de l'art. 149.1.13a CE en l'àmbit de l'habitatge constitueix, en l'actualitat, un factor àmpliament conegut. En els últims anys, el TC ha realitzat una interpretació àmplia d'aquest precepte constitucional que ha tingut com a contrapartida l'eliminació d'abundants normes aprovades per les CA en exercici de diverses competències exclusives —com la d'habitatge— amb alguna projecció econòmica. En efecte, la doctrina del TC en relació amb la matèria que ací interessa²² ha considerat —si bé amb alguna fluctuació— que la competència estatal bàsica per a dissenyar les línies directrius de l'ordenació econòmica en el sector de l'habitatge justifica una regulació global, única i fins a un cert punt uniforme de la matèria. El correlat de l'anterior no ha sigut un altre que

22. *Vid.* STC 93/2015, 16/2018, 32/2018, 43/2018, 80/2018 i 97/2018.

un buidatge efectiu de la competència exclusiva en habitatge de les CA. Tant és així que, en el seu vot articular a la STC 93/2015, el magistrat Juan Antonio Xiol Ríos va arribar a afirmar que:

Amb aquesta nova Sentència s'opera una segona inflexió conforme a la qual, una vegada «exercitada» la competència estatal de regulació de les bases o planificació d'un sector econòmic de competència de la comunitat autònoma, la comunitat autònoma queda «expropiada» d'aquesta competència. Això és, l'aplicació de l'art. 149.1.13 CE per l'Estat produeix, en opinió de la majoria, un efecte de bloqueig de la competència sectorial autonòmica exclusiva, el qual, al meu judici, no era el que pretenia el constituent quan es va dissenyar l'Estat autonòmic i es va redactar l'art. 149.1.13 CE utilitzant les expressions *bases i coordinació*.

De manera que l'elaboració i tramitació d'aquesta llei s'ha produït en un context d'interpretació jurisprudencial en clau expansiva d'aquest títol competencial —no exempta, d'altra banda, d'abundants i sòlides crítiques doctrinals—²³ i això, com a continuació es veurà, es reflecteix amb claredat en el contingut de la iniciativa legislativa.

Quant a l'art. 149.1.8a CE cal dir que, encara que en aquesta llei només s'invoca el títol genèric en «legislació civil» —que deixa un possible espai, almenys *a priori*, als territoris amb dret civil propi—, la veritat és que, com hi haurà ocasió de comentar després, almenys un precepte té un encaix més clar en la —infranquejable— reserva estatal en matèria de «bases de les obligacions contractuals», que recentment també ha gaudit d'una lectura jurisprudencial en favor de l'Estat en un assumpte directament relacionat amb l'habitatge (STC 37/2022). I, al marge d'això, també caldrà estendre's més endavant sobre el que, a parer meu, constitueix un error de tècnica legislativa pel qual un grup de preceptes d'aquesta llei es troben —incorrectament— emparats en la competència estatal en matèria de legislació civil.

L'art. 149.1.6a CE, que s'invoca en el seu vessant de legislació processal, no suscita, en el context d'aquesta llei, particulars controvèrsies atés que s'utilitza, per un costat, per a donar cobertura a la regulació de l'acció pública en matèria d'habitatge —perquè el TC ha determinat

23. *Vid.*, entre altres, les formulades per Arias Martínez «Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional», i Valcárcel Bustos «Competencias y reconocimiento de derechos de las personas vulnerables».

que les CA no són competents en la matèria, exceptuant l'acció pública de caràcter administratiu (STC 80/2018 i 97/2018)— i, per l'altre, per a introduir un conjunt de modificacions en la regulació del procediment de desnonament en situacions de vulnerabilitat, així com altres qüestions connexes.

I, en fi, l'apel·lació a la competència estatal en matèria d'hisenda general, és a dir, a l'art. 149.1.14a CE, no comporta tampoc cap problemàtica tenint en compte que el que es pretén és que done cobertura a dues reformes molt concretes de la legislació tributària.

Caldria apuntar, abans de donar per conclòs aquest apartat, dues qüestions que, des del prisma competencial, resulten cridaneres en aquesta llei.²⁴ La primera és que no s'invoca cap títol competencial per a justificar el conjunt d'articles (22, 23, 24, 26 i disposició addicional segona) que, segons indica la disposició final setena de la llei, s'aplicaran únicament a l'Administració General de l'Estat. I la segona és que, sorprenentment, no s'ha considerat necessari emparar cap precepte de la norma —ni tan sols a manera de reforç— en la competència estatal sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques (art. 149.1.18a CE), quan salta a la vista que es regula l'activitat d'aquestes.

2.2. L'articulat de la llei a la llum de les competències estatals invocades i la seua possible afectació a l'esfera competencial autonòmica

Per a dotar d'un cert ordre i sistemàtica a aquest epígraf, estructuraré les meues consideracions al voltant dels diferents títols competencials en què s'empara l'articulat d'aquesta llei. Ha de recordar-se que els apartats 1 i 2 de la disposició final setena de la llei són els que expliciten quines són les competències que donen cobertura a uns o altres preceptes del text.

24. Es tracta de dos aspectes d'interés en els quals jo no havia reparat i que recull i incorpore a aquest text després d'haver escoltat la intervenció de Reyes Marzal Raga, professora titular de Dret administratiu de la Universitat de València, en la taula redona «El dret a l'habitatge. Normes autonòmiques i futura Llei d'habitatge estatal», que va tindre lloc en el marc del X Congrés Internacional sobre Teoria i Pràctica del Poder Constituent, celebrat a la Universitat de València els passats dies 14 i 15 de novembre de 2022.

2.2.1. Els articles dictats a l'empara del 149.1.1a i 13a CE

En primer lloc, correspon aclarir que, a excepció dels preceptes concrets indicats en l'apartat 2 de la disposició final setena de la llei (un total de dotze), s'entén —perquè així ho disposa l'apartat primer de la mateixa disposició final setena— que la resta de la norma es dicta a l'empara de l'art. 149.1.1a i 13a CE. Així doncs, més d'un 70% de la llei troba el seu fonament en aquests dos títols competencials. El que ocorre és que es tracta d'un esment conjunt i inespecífic, és a dir, no s'aclareix en cap moment quins preceptes s'emparen en una competència o altra—o en les dues—. Aquest defecte de tècnica legislativa va ser assenyalat pel CGPJ amb particular contundència en el seu informe:

Aquesta manca, per molt que es repetisca en les lleis estatals, va més enllà de la mera incorrecció formal, ja que afecta el fonament objectiu de la regulació prevista i fa precisa una àrdua labor de comprovació que, en última instància haurà de fer el Tribunal Constitucional, de si cadascun dels articles sobre els quals es projecten els referits títols competencials compleix o no els requisits que la jurisprudència constitucional exigeix per a la seua utilització. És evident, d'altra banda, que tots dos són diversos entre si, ja que, en principi, les condicions d'exercici del dret a l'habitatge (article 149.1.1è CE) no tenen per què coincidir amb les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (article 149.1.13è CE) i resulta molt improbable que els dos confluisquen en tan nombrosos articles (§ 40).

Així les coses, l'Estat invoca les regles 1a i 13a de l'art. 149.1 CE com a marc de referència uniforme, sense majors especificacions, amb l'aparent pretensió de reforçar el seu suport competencial. No obstant això, es tracta d'una pràctica del tot inadequada perquè introdueix una gran distorsió pel fet que, com s'ha dit en els paràgrafs anteriors, ens trobem davant dues competències que la Constitució distingeix i regula de diferent forma.

Però, al marge de la problemàtica anterior, ens trobem amb una altra qüestió controvertida. I és que diversos dels preceptes dictats sota aquesta àmplia i imprecisa cobertura competencial aborden aspectes que ja es troben regulats en diverses lleis autonòmiques. Com va expressar el CGPJ en la conclusió sisena del seu informe, hi ha articles l'enunciat normatiu dels quals «és coincident o molt pròxim a l'empleat per les lleis i disposicions autonòmiques o consisteix en constants remissions a aquestes i als instruments (autonòmics) d'ordenació del territori o (municipals) de planejament

urbanístic. El resultat és la duplicació del tots dos contemplen». Per part seua, Iñigo Barandiaran, del Grup Parlamentari Basc (EAJ-PNV), va posar de manifest en el debat de totalitat del Projecte de Llei que aquest contenia matèries ja regulades en la Llei 3/2015, de 18 de juny, d'habitatge del País Basc —i va esmentar també la Llei foral 10/2010, de 10 de maig, del dret a l'habitatge a Navarra—. En concret, va afirmar que:

La Llei 3/2015 del País Basc concreta alguns d'aquests caràcters i drets (...) Moltes —no diré totes— de les mesures que es contemplen en aquest projecte de llei, senyora ministra, es contemplen ja en les normes que existeixen a Euskadi.²⁵

Cal apuntar que, en el mateix preàmbul de la llei, es reconeix «que bona part d'aquests continguts normatius [en referència a alguns aspectes del títol I, si bé això mateix podria afirmar-se d'altres situats en parts diferents de la iniciativa] ja es trobaven presents, d'una forma o altra, en algunes lleis autonòmiques». I, a continuació, s'addueix que l'absència de regulació en unes certes CA és la raó que justifica «la necessitat d'establir, precisament per l'Estat, uns vímets legals comuns d'aspectes tan essencials i bàsics per a les polítiques de protecció del dret d'accés a un habitatge digne i adequat». Ara bé, com va expressar amb rotunditat el CGPJ, «la garantia de la igualtat no autoritza (...) la innecessària superposició sobre l'actual legislació autonòmica d'una altra estatal que en gran manera ve a duplicar-la o substituir-la ni a cobrir suposades llacunes de la legislació autonòmica» (§ 49). Un argument aquest que el CGPJ va desenvolupar en els termes que a continuació es transcriuen:

La translació a la llei estatal del ja disposat per les lleis autonòmiques no pot sustentarse en la necessitat de garantir cap condició bàsica que aquestes hagen de respectar, perquè ja ho fan i, a més, *motu proprio*. A això se suma que aquesta «expropiació» de la regulació autonòmica pel legislador estatal generarà, sens dubte, una situació de gran inseguretat jurídica en resultar certament difícil determinar quina norma haurà d'aplicar-se, l'estatal o l'autonòmica, quan no concorden completament entre si. No en va, una i altra pertanyen a diferents ordenaments, a l'estatal i als autonòmics, per la qual cosa no juga entre aquestes normes el principi de derogació de la llei anterior per la posterior, sinó que haurà de ser el Tribunal Constitucional qui haja de decidir-lo comprovant, en

25. DSCD, 10/03/2022, p. 32.

primer lloc, que la llei estatal que resulte d'aquest avantprojecte es desemboïque en l'àmbit competencial propi de l'Estat i, fet, això si existeix vertadera contradicció amb la llei autonòmica que siga insalvable a conseqüència de la inconstitucionalitat sobrevinguda o mediata d'aquesta última (§ 50).

Pel que respecta a aquesta qüestió, és cert que molts preceptes de la llei contenen —perquè es van introduir durant la seua tramitació parlamentària— referències explícites a la necessitat de respectar l'espai competencial de les administracions autonòmica i local —la normativa de les quals, a més, es declara, en el marc dels arts. 3 i 16.1, de caràcter prevalent—. No obstant això, tenint en compte l'envergadura d'aquesta llei i la casuística a la qual pot donar lloc en la seua interacció amb les diferents regulacions territorials, no cal descartar per complet la hipòtesi que algunes normes autonòmiques pogueren arribar a declarar-se nul·les per inconstitucionalitat sobrevinguda o, fins i tot, veure's desplaçades per aplicació del principi de prevalença del dret estatal segons la interpretació que s'ha fet del mateix —no sense una certa divisió en el si del TC— en resolucions com les STC 102/2016 o 204/2016. I és que, com precisament han exposat Lasagabaster Herrarte o Setuáin Mendía,²⁶ aquesta nova lectura del principi de prevalença es tradueix en una capacitat immediata dels operadors jurídics (tribunals de justícia, però també administracions públiques) per a deixar d'aplicar preceptes de lleis autonòmiques quan estiguem davant un dels dos següents supòsits: 1) el de la repetició per la llei autonòmica de continguts d'una llei bàsica estatal (*leges repetitae*) sense la necessària adaptació a les posteriors modificacions d'aquesta última (sempre, cal subratllar-ho, que la constitucionalitat d'aquestes modificacions no es qüestione per l'operador jurídic); 2) el d'una llei autonòmica promulgada en absència de legislació bàsica estatal prèvia que resulta incompatible amb una llei bàsica de l'Estat dictada posteriorment (la constitucionalitat del qual no resulte tampoc dubtosa per a l'operador jurídic). No sembla inconcebible, doncs, pensar que el segon dels supòsits indicats poguera arribar a plantejar-se en aquest nou context normatiu.

Siga com siga, les circumstàncies que, des de l'òptica de les fonts del dret, envolten a aquesta llei són certament singulars. Així, per exemple, respecte a la citada noció de *leges repetitae*, el panorama és confús, doncs, d'acord amb la doctrina del TC sobre aquest tema, una llei autonòmica

26. Lasagabaster Herrarte, *El principio de primacía en la Constitución de 1978*; Setuáin Mendía, «El ámbito de operatividad del principio de prevalencia».

incorre en inconstitucionalitat, per invasió competencial, quan reproduïx el contingut d'una llei estatal sobre un àmbit en el qual la comunitat autònoma que legisla no té competències materials.²⁷ Doncs bé, en el cas que ara s'analitza, l'escenari sembla ser més aviat l'invers ja, que és l'Estat el que està reproduint normativa autonòmica en la seua legislació per a regular matèries sobre les quals no està en absolut clar —i no ho estarà fins que, si escau, el TC resolga les eventuals impugnacions— que tinga competències.

Partint de les anteriors premisses, no és d'estranyar que el CGPJ afirmara que l'avantprojecte del qual prové aquesta llei —que, cal subratllar-lo, malgrat les modificacions patides al llarg de la tramitació parlamentària, continua resultant recognoscible en diversos aspectes de la seua estructura i contingut— era «un text sobrecarregat i en gran manera contradictori amb la finalitat de ser la norma bàsica i de referència per a donar efectivitat plena al dret a l'habitatge» (§ 20) i que incorria en un «clar dirigisme de l'actuació de les institucions autonòmiques i locals» (§ 17). Des d'aquest punt de vista, la llei planteja el problema de fixar, almenys en part dels seus continguts, regulacions bastant precises que, per més que oferisquen possibilitats d'actuació a les CA, són en gran manera uniformitzadores pel fet que condicionen aquelles detalladament. Poden esmentar-se, a títol d'exemple, els següents preceptes: art. 15.1.d) (que fixa en un 50% la reserva per a habitatge subjecte a algun règim de protecció pública) i e) (que estableix obligacions de construcció i gestió d'habitatges socials o dotacionals en zones de mercat residencial tensat); art. 17 (que estableix regles precises en matèria d'habitatge assequible incentivat); art. 18 (que fixa el procediment, el període i les causes per a la declaració de zones de mercat residencial tensat) o el títol III en la seua integritat (que regula detalladament, al llarg de tres extensos articles, els parcs públics d'habitatge).

En aquest sentit, no hi ha dubte que l'Estat s'està acollint a la generosa interpretació d'aquests títols competencials —sobretot del 149.1.13a CE— que ha realitzat sovint el TC. Sobre aquesta qüestió caldria recordar, com va fer el CGPJ en el seu informe, que:

Una cosa és que la fixació de les condicions bàsiques de l'article 149.1.1r CE servisca per a garantir la igualtat de tots els ciutadans i que el 149.1.13è CE siga útil perquè la política econòmica de l'Estat i les dels diferents governs

27. Una classificació sistemàtica de la doctrina essencial del TC sobre les *leges repetitae* en Gómez de la Escalera, *Las competencias legislativas en materia de Derecho civil* (Art. 149.1.8ª CE), 273-288.

autonòmics guarden coherència entre si i no es produïsquen distorsions que afecten la unitat econòmica i, una altra ben diferent, que es pretenga uniformitzar a través d'ells, de manera exhaustiva, la legislació autonòmica sobre habitatge (§ 48).

Ara bé, ha de puntualitzar-se que la llei també conté preceptes dictats a l'empara d'aquestes competències enfront dels quals no cal plantejar cap objecció en els termes anteriorment apuntats. Així, per exemple, la disposició addicional primera, que preveu la creació d'una base de dades de contractes d'arrendament d'habitatge, no sembla interferir negativament en l'esfera de potestats autonòmiques —sobretot tenint en compte que part del pressupost de la «col·laboració amb les comunitats autònomes i altres organismes i institucions, per a disposar de la informació veraç sobre els contractes d'arrendament d'habitatge vigent»—, és a dir, que no resulta *a priori* controvertida en termes competencials, més enllà que, com la resta d'articles que integren aquest bloc, s'haja dictat a l'empara genèrica de les regles 1a i 13a de l'art. 149.1 CE. Caldria, per cert, preguntar-se en quina mesura aquest precepte podria haver-se emparat també en la competència exclusiva de l'Estat en matèria d'«ordenació dels registres i instruments públics» (art. 149.1.8a *in fine*).²⁸ En aquest sentit, Rocío Perteguer Prieto, qui va comparéixer l'abril de 2022 en representació del Col·legi de Registradors de la Propietat, Mercantils i Béns Mobles d'Espanya en el Congrés dels Diputats amb motiu de la tramitació d'aquesta llei, va defensar, amb sòlids arguments, la idoneïtat i la conveniència d'utilitzar el Registre de la Propietat —i no la base de dades de nova creació que preveu la norma— per a la inscripció dels arrendaments.²⁹

2.2.2. Els articles dictats a l'empara de l'art. 149.1.8a CE

Segons el que es disposa en l'apartat 2 de la disposició final setena de la Llei, són huit els preceptes dictats a l'empara de «la competència que l'article 149.1.8a CE atribueix a l'Estat en matèria de legislació civil». I és important llegir en la seua literalitat el passatge transcrit perquè, com pot observar-se, en ell s'invoca la noció de *legislació civil* esmentada en la

28. Per a un panorama ampli de les posicions doctrinals i de la interpretació jurisprudencial d'aquesta submatèria de competència exclusiva de l'Estat *vid.* Durbán Martín, *La España asimétrica*, III-114 i 387-398.

29. DSCD, 25/10/2022, p. 40-44.

primera part de l'article 149.1.8a CE, però res es diu d'una de les sis submatèries reservades «en tot cas» a l'Estat en l'última part del mateix precepte constitucional que, com ara veurem, té indubtable rellevància en aquesta llei: les «bases de les obligacions contractuals».

Cal recordar que la competència exclusiva de l'Estat en matèria de «legislació civil» és una regla general que opera «sense perjudici de la conservació, modificació i desenvolupament per les comunitats autònomes dels drets civils, forals o especials, allà on existisquen». No obstant això, les «bases de les obligacions contractuals», com ocorre amb la resta de submatèries enunciades en l'art. 149.1.8a *in fine* —amb algun matis, certament, com és el de la determinació de les fonts del dret—, conformen un àmbit de l'ordenament jurídic indisponible per a les comunitats autònomes atés que el constituent va voler que comptaren amb una regulació unitària i uniforme en tot el territori de l'Estat. En efecte, el TC ha manifestat en la seua jurisprudència amb nitidesa des de fa temps la idea que aquest passatge constitucional ha de ser vist com una «segona reserva competencial en favor del legislador estatal» que té el sentit de «delimitar un àmbit dins del qual mai podrà estimar-se subsistent ni susceptible, per tant, de conservació, modificació o desenvolupament, Dret civil especial o foral algun; i això sense perjudici, és clar, del que en l'últim incís de l'article 149.1.8 es disposa amb vista a la determinació de les fonts del Dret» [STC 88/1993 FJ 1 b) i reiterada jurisprudència posterior].

Així les coses, és determinant saber quan una determinada regulació estatal s'incardina dins de la categoria general de «legislació civil» —perquè la seua existència és compatible amb el dret civil autonòmic que determinats territoris poden promulgar— i quan ho fa dins de la categoria de «bases de les obligacions contractuals» o altres de les submatèries enunciades en l'art. 149.1.8a *in fine* —atés que, en tal cas, estarem, necessàriament, davant una regulació única per a tot l'Estat—.

Doncs bé, dels huit preceptes que la disposició final setena de la llei diu que s'han dictat a l'empara de «la competència que l'article 149.1.8a CE atribueix a l'Estat en matèria de legislació civil», hi ha almenys un —i és, sens dubte, un dels preceptes *estrella* de tota la llei— que cal subsumir inequívocament dins de la categoria de «bases de les obligacions contractuals»: la disposició final primera. És en aquesta on s'inclouen, mitjançant una modificació de diversos articles de la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans, les mesures de contenció de

preus dels lloguers.³⁰ I afirme amb rotunditat que aquestes mesures són «bases de les obligacions contractuals» perquè, amb caràcter recent, la STC 37/2022³¹ ha determinat expressament que el «principi de lliure estipulació de la renda en els arrendaments urbans ha de considerar-se una base de les obligacions contractuals». D'això es deriva que l'Estat és «el competent per a fixar legalment el principi de llibertat de pactes en l'establiment de la renda del contracte de lloguer d'habitatge, així com per a, si escau, determinar les seues eventuais modificacions o modulacions en atenció al disseny del legislador estatal respecte a la necessitat d'ajustar o no el funcionament del mercat immobiliari en atenció al que es disposa en l'art. 47 CE o en altres preceptes constitucionals». D'acord amb tot això, la citada resolució conclou que: «La reserva al legislador estatal de la competència per a la regulació tant de la regla general com de les seues possibles excepcions o modulacions exclou, per tant, que qualsevol legislador autonòmic pugua condicionar o limitar la llibertat de les parts per a determinar la renda inicial del lloguer d'habitatges» [FJ 4 c)]. De manera que, a la llum de la citada jurisprudència constitucional, queda clar que només l'Estat és competent per a establir mesures de contenció de preus dels lloguers i això és, precisament, el que es pretén en aquesta llei. L'única observació que caldria realitzar sobre aquest tema és que, en atenció a l'exposat *supra*, el títol competencial habilitant per a l'Estat no seria el genèric sobre la «legislació civil», sinó l'específic sobre les «bases de les obligacions contractuals». Malgrat que tots dos se situen dins de

30. En el marc de l'XI Fòrum de les Autonomies, organitzat per l'Observatori de Dret Públic IDP Barcelona i celebrat al Senat el passat 16/06/2022, Marcos Vaquer Caballeria, Catedràtic de Dret Administratiu de la Universidad Carlos III de Madrid, va pronunciar una clarificadora conferència titulada «L'exasperació competència autonòmica en matèria d'habitatge» en la qual va manifestar, a propòsit del llavors Projecte de Llei pel dret a l'habitatge i com a mostra del grau de complexitat que ha anat adquirint el joc combinat dels diferents títols competencials estatals, que les mesures de contenció de preus dels lloguers de la Disposició final primera es dicten a l'empara de l'art. 149.1.8a CE, mentre que un dels seus pressupostos de fet, això és, la declaració prèvia de zona de mercat residencial tensat, es regula en un altre precepte de la Llei —l'art. 18— dictat amb fonament en un títol competencial diferent i indeterminat, perquè no sabem si es tracta de l'art. 149.1.13a o 1a CE i, en cas que fóra aquesta última regla, tampoc sabem si es refereix a les condicions bàsiques que garantisquen la igualtat en l'exercici del dret a l'habitatge (art. 47 CE) o de propietat (art. 33 CE).

31. És la sentència que ha resolt el recurs d'inconstitucionalitat interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular en el Congrés respecte de diversos preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge.

l'art. 149.1.8a CE, potser seria aconsellable que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, el legislador haguera realitzat aquesta distinció.

Ha d'assenyalar-se que l'apartat 4 a) de la disposició final setena de la Llei estableix que el que es disposa en la mateixa s'aplicarà sense perjudici de: «Les previsions dels règims civils, forals o especials en l'àmbit reservat a les mateixes per l'article 149.1.8a de la Constitució, allà on existisquen». Es tracta d'una puntualització que, segons acaba de veure's, no pot operar de cap manera en relació amb la disposició final primera de la Llei (perquè són «bases de les obligacions contractuals») i caldria valorar en quina mesura pot resultar d'aplicació respecte d'alguns dels restants preceptes de la norma que s'emparen en l'art. 149.1.8a CE.³²

Aquests preceptes, sobre els quals convindria realitzar unes breus consideracions més enllà de l'anterior línia de reflexió, són, per un costat, els art. 10 i 11 i, per l'altre, els art. 32 a 36. Vegem tots dos.

Els art. 10 i 11 regulen el règim jurídic bàsic del dret de propietat de l'habitatge i, sobre ells, el CGPJ va dir en el seu informe que «suposen una clara fugida de les pautes civils per a enquadrar-se en la normativa administrativa que passa a regular novament tant el contingut estatutari de la propietat de l'habitatge com a precisar l'abast de la seua funció social», afegint que «resulta per això difícil de justificar una competència que, encara que es diu fundada en la legislació civil, pot xocar amb l'exclusivitat autonòmica en matèria d'habitatge» (§ 79). És interessant aquesta apreciació del CGPJ perquè, d'acord amb ella, aquests dos preceptes de la Llei podrien estar, per raó del seu contingut, incorrectament emparats en l'art. 149.1.8a CE i envaint, per això, la competència autonòmica en matèria d'habitatge. I aquesta interpretació ha de posar-se, al meu judici, en connexió amb la doctrina que el TC manté sobre aquesta qüestió:

La regulació de la dimensió institucional del dret de propietat privada, atés que no pot deslligar-se de la regulació dels concrets interessos generals que la justifiquen, incumbeix el titular de la competència sectorial per a tutelar tals interessos i no al que ho és en matèria de legislació civil en l'anterior article 149.1.8 CE. [STC 16/2018, FJ 8 b)]

32. Sobre la connexió que existeix entre les competències autonòmiques en matèria civil i d'habitatge vegeu, entre altres, els treballs de Cordero Lobato, «La legislación civil autonómica relativa a la construcción y a la vivienda», i Mesa Marrero, «Las viviendas de uso turístico y la cuestión competencial en materia civil».

Quant a la cobertura competencial dels arts. 32 a 36 tot apunta al fet que ens trobem davant un error de tècnica legislativa. Si s'acudeix al text del projecte de llei aprovat pel Consell de Ministres i remés a les Corts Generals el febrer de 2022, s'observa que l'apartat 2 b) de la llavors disposició final sisena assenyalava —en termes molt similars a la finalment aprovada disposició final setena— que: «Els articles 10, 11, 32, 33, 34, 35, 36 i disposició final primera que s'emparen en la competència que l'article 149.1.8a CE atribueix a l'Estat en matèria de legislació civil». El que ocorre és que, en aquella versió primigènia del text, el grup de cinc preceptes que ací interessaven, això és, els art. 32 a 36, eren diferents dels que finalment s'han promulgat sota aquesta numeració. En aquella fase inicial els art. 32 a 36 estaven integrats en el marc d'un capítol intitulat «Percepció de quantitats a compte del preu abans o durant la construcció en operacions de compra d'habitatge» (art. 32 a 38) i, tenint en compte que la regulació posseïa una dimensió contractual, era coherent (encara que no del tot indiscutible) que la seua cobertura competencial fóra la de l'art. 149.1.8a CE.³³ No obstant això, com s'ha indicat *supra*, el referit capítol va ser suprimit íntegrament i amb caràcter definitiu en la fase de Ponència.³⁴ Per aquesta raó, l'articulat definitiu es va tornar a enumerar i els *antics* arts. 39 a 43 —pertanyents al capítol final sobre «Informació i transparència en matèria d'habitatge i sòl»— van passar a ser els *nous* art. 32 a 36. No obstant això, sembla que no es va reparar en el fet que l'apartat 2 a) de la disposició final relativa als títols competencials —en origen la sisena i finalment la setena— continuava donant cobertura competencial, amb base en l'art. 149.1.8a CE, als art. 32 a 36, el contingut dels quals, com acaba de precisar-se, era ara diferent. De manera que, com que no es va suprimir—en paral·lel a l'eliminació del capítol sobre «Percepció de quantitats a compte del preu abans o durant la construcció en operacions de compra d'habitatge»— aquesta referència de l'apartat 2 a) de la disposició final setena, la Llei finalment promulgada ha acabat emparant els art. 32 a 36, sobre «Informació i transparència en matèria d'habitatge i sòl» —difícilment subsumibles en l'àmbit del dret

33. Ha d'esmentar-se, a més, que aquest capítol comportava que el projecte de llei derogara, a través del llavors apartat 2 de la seua disposició derogatòria única, la disposició addicional primera —intitulada, precisament, Percepció de quantitats a compte del preu durant la construcció— de la Llei 38/1999, de 5 de novembre, d'Ordenació de l'Edificació.

34. La supressió íntegra d'aquest capítol va suposar —encara que, curiosament, ni l'Informe de la Ponència, ni el Dictamen de la Comissió el reflecteixen expressament— la consegüent eliminació de l'apartat 2 de la disposició derogatòria única al·ludit en la nota al peu anterior.

privat—,³⁵ en la competència que l'article 149.1.8a CE atribueix a l'Estat en matèria de legislació civil.

2.2.3. Els articles dictats a l'empara de l'art. 149.1.6a i 14a CE

Dos són els preceptes de la Llei que troben el seu fonament en la competència exclusiva de l'Estat en matèria de legislació processal (*ex* art. 149.1.6a CE): l'art. 5 i la disposició final cinquena.

El primer d'ells regula l'acció pública en matèria d'habitatge i, sobre aquest tema, cal assenyalar que, des d'una òptica competencial, el legislador estatal ha sigut coherent amb la doctrina del TC en aquest tema. I és que, d'entrada i amb caràcter general, l'Alt Tribunal ha determinat que:

Només l'Estat, en exercici de la competència que li atribueix l'art. 149.1.6 CE, pot determinar els supòsits de legitimació per a accionar en via judicial, ja siga pel títol general del «dret o interès legítim», o pels títols especials, entre els quals es troba l'acció popular, respecte de la qual ja advertim que «la Llei 29/1998 [art. 19 h)] ha optat per excloure l'acció popular jurisdiccional, llevat que una llei estatal l'haja prevista específicament» (STC 97/2018, de 19 de setembre, FJ 6). [STC 15/2021, FJ 4.]

Però, a més, ha de tindre's en compte que el TC ja ha declarat inconstitucionals normes autonòmiques de caràcter processal que regulaven l'acció pública en matèria d'habitatge³⁶ per vulnerar la competència de l'Estat atribuïda per l'art. 149.1.6a CE, en excedir de l'àmbit permés a les CA per a introduir «les necessàries especialitats que en aquest ordre es deriven de les particularitats del dret substantiu de les comunitats autònomes» (STC 80/2018, FJ 5 i 97/2018, FJ 6). No obstant això, ha d'aclarir-se que, en aquests casos, el TC ha avalat l'acció pública de caràcter merament administratiu conforme a la qual qualsevol ciutadà pot exigir davant les

35. S'ha d'advertir, en aquest sentit, que, en el projecte de llei, el mateix Govern va considerar que aquests mateixos preceptes —els incardinats en el capítol sobre «Informació i transparència en matèria d'habitatge i sòl»— s'emparaven l'art. 149.1.1a i 13a CE.

36. En concret, es van declarar inconstitucionals els incisos que feien referència a la projecció específicament jurisdiccional de l'acció pública presents en l'art. 6 de la Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana (STC 80/2018) i en l'art. 6.1 de la Llei 3/2015, de 18 de juny, d'habitatge del País Basc (STC 97/2018).

autoritats administratives l'observança de la corresponent legislació autonòmica d'habitatge.

L'extensa disposició final cinquena introdueix una sèrie de modificacions en la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil amb el propòsit principal de millorar la regulació del procediment de desnonament en situacions de vulnerabilitat. Es tracta, doncs, d'un precepte que no planteja problemes d'ordre competencial.

Quant als dos preceptes dictats a l'empara de l'art. 149.1.14a CE res cal objectar perquè els dos es limiten a operar modificacions sobre legislació tributària estatal. Així, la disposició final segona reforma, amb el propòsit d'incorporar una sèrie d'incentius fiscals en matèria d'arrendament, la Llei de l'IRPF. I la disposició final tercera modifica la regulació del recàrrec als immobles d'ús residencial desocupats que conté la Llei reguladora de les hisendes locals.

3. A tall de conclusió

Sabem que, per més que la competència sobre habitatge recaiga de manera exclusiva en les CA, l'Estat pot incidir en la seua regulació a través de diversos títols competencials —alguns transversals i altres no—. Aquesta és la premissa des de la qual s'ha elaborat la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge. I cal dir que aquesta norma, lluny de pretendre frenar els avanços autonòmics dels últims anys en la *subjectivació* del dret a l'habitatge,³⁷ s'ha concebut com un plausible instrument per a progressar en aquesta mateixa direcció després que el TC haja declarat nul·les, per invasió competencial, diverses regulacions de les CA que pretenien donar resposta a una situació generalitzada d'emergència residencial. Des d'aquestes coordenades, les Corts Generals han donat forma a un text legislatiu que —a diferència del Projecte de Llei inicialment remés pel Govern— tracta de respectar el criteri segons el qual la intervenció de l'Estat en el sector de l'habitatge ha de realitzar-se, sobretot, a través de principis o regles generals que deixen, en tot cas, un marge a les CA per a exercitar la seua competència exclusiva en la matèria.³⁸

37. Quintiá Pastrana, «El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización».

38. Santolaya Machetti, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el urbanismo y en el régimen de la vivienda», 126.

Ara bé, no pot negar-se que estem davant una llei extensa —i, en alguns punts, prolixa— que incideix sobre múltiples qüestions i, des d'aquest punt de vista, és cert que es plantegen alguns dubtes a propòsit de la manera en què interaccionarà amb la copiosa regulació promulgada des de les diferents administracions territorials —autonòmiques i locals—. No es tracta, com s'ha dit *supra*, d'una norma bàsica instrumental i mínima concebuda únicament per a dotar a les CA de la cobertura que ara els falta —per veure's involucrats títols competencials estatals— per a la implementació efectiva de polítiques públiques pròpies en aquest àmbit. Sobre aquesta qüestió, Maribel Vaquero Montero, del Grup Parlamentari Basc al Senat (EAJ-PNB), va realitzar el passat 23 de maig de 2023 en el Ple de la Cambra Alta una sèrie de consideracions d'interès:

Era necessària l'extensa regulació d'aquest projecte de llei perquè les comunitats autònomes pogueren tindre un paraigua normatiu que donara seguretat als seus parlaments a fi d'adoptar les mesures conduents a garantir l'accés a un habitatge digne i assequible? (...) La regulació que recull aquest projecte de llei és tan exhaustiva que condiciona les facultats del legislador autonòmic per a establir, conforme a l'orientació política dels seus parlaments, la regulació en matèria d'habitatge. Al nostre judici (...) hauria bastat amb crear un marc perquè les comunitats autònomes pogueren desenvolupar amb seguretat jurídica mesures necessàries en el seu propi àmbit (...) Amb una altra llei de l'Estat o modificacions puntuals d'altres lleis, que es limitaren a oferir a les comunitats autònomes un marc jurídic mínim i suficient per a regular aquells aspectes per als quals manca de cobertura suficient, com la limitació de renda o les zones tensades, Euskadi i altres comunitats autònomes podrien disposar d'eines per a actuar en aquells aspectes necessaris a fi de garantir l'accés a un habitatge digne i assequible.³⁹

A la vista d'aquestes —i moltes altres— discrepàncies respecte de la cobertura competencial de la recentment promulgada llei estatal, no és d'estranyar que aquesta haja sigut objecte de diversos recursos d'inconstitucionalitat (de 50 diputats del PP en el Congrés, així com del Parlament de Catalunya i dels governs autonòmics d'Andalusia, Illes Balears i Madrid). Així les coses, tornarem a estar, una vegada més, a l'espera —que probablement seria llarga— d'una resolució que aclarira —o embullara encara més— el panorama. No sembla, doncs, que, després de la promulgació

39. DSS, 17/05/2023, p. 96-97.

d'aquesta llei, vaja a dissipar-se la inseguretat jurídica que, d'algun temps ençà, està menyscabant la realització efectiva del mandat de l'art. 47 CE.

Voldria concloure aquestes pàgines manifestant que les controvèrsies competencials —que a penes preocupen la generalitat de la ciutadania— no deurien, a parer meu, eclipsar la dimensió substantiva de la qüestió que, en aquest cas, no és una altra que el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat. Sembla que s'haja oblidat que els drets de la ciutadania haurien de ser satisfets i garantits pels poders públics amb independència de la manera en què es concrete —normativament o jurisprudencialment— el repartiment territorial del poder entre aquests.⁴⁰ Des d'aquest punt de vista, Joaquín Tornos ha recalcat que, si es volen implementar polítiques públiques eficaces i eficients en un sector com és el de l'habitatge, cal assumir que els títols competencials s'entrecreuen i que, per tant, no queda més remei que buscar fórmules equilibrades de coordinació o col·laboració entre nivells de govern.⁴¹ Aquest és, sens dubte, l'horitzó desitjable i, en aquest marc, el raonable seria que tals principis operaren sempre a l'hora d'elaborar, aplicar i interpretar la normativa amb incidència en la matèria.

Bibliografia

- Arias Martínez, M. A. «Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional». *REALA. Nueva Época*, 11 (2019): 106-121.
- Cordero Lobato, E. «La legislación civil autonómica relativa a la construcción y a la vivienda». *InDret*, 2 (2006).
- Durbán Martín, I. *La España asimétrica. Estado autonómico y pluralidad de legislaciones civiles*. València: Tirant lo Blanch, 2019.
- Fernández Farreres, G. *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*. Madrid: Iustel, 2005.
- García-Escudero Márquez, P. *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. Madrid: CEPC, 2006.
- Gómez de la Escalera, C. *Las competencias legislativas en materia de Derecho civil (Art. 149.1.8ª CE). El caso de la propiedad horizontal*. Madrid: Iustel, 2007.
- Lasagabaster Herrarte, I. *El principio de primacía en la Constitución de 1978*. Madrid: Marcial Pons, 2018.

40. Valcárcel Bustos, «Competencias y reconocimiento de derechos de las personas vulnerables», 369.

41. Tornos Mas, «Derechos sociales, comunidades autónomas y crisis económica», 46.

- Mesa Marrero, C. «Las viviendas de uso turístico y la cuestión competencial en materia civil». *InDret*, 3 (2019).
- Quintíá Pastrana, A. «El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización». *R.V.A.P.*, 109-I (2017): 225-267.
- Santolaya Machetti, P. «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el urbanismo y en el régimen de la vivienda». *Cuadernos de Derecho Público*, 31 (2007):109-128.
- Setuáin Mendía, B. «El ámbito de operatividad del principio de prevalencia: algunas certezas, riesgos inevitables y muchas dudas (A propósito de la doctrina derivada de la serie jurisprudencial iniciada por la STC 102/2016, de 25 de mayo)». *Revista General de Derecho Administrativo*, 47 (2018).
- Tornos Mas, J. «Derechos sociales, comunidades autónomas y crisis económica. Las políticas autonómicas en materia de vivienda». *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 62 (2017): 19-50.
- Valcárcel Bustos, M. T. «Competencias y reconocimiento de derechos de las personas vulnerables: sanidad, vivienda y derechos fundamentales». *R.V.A.P.*, 111, (2018): 341-372.

VIII

Els reptes de la política d'habitatge en el nou context normatiu

Jaume Fornt Paradell

1. Introducció

L'objecte de la present ponència no és altre que situar les causes de l'elevadíssima producció normativa en matèria d'habitatge dels darrers anys i apuntar-ne les conseqüències des del punt de vista del conflicte competencial amb l'Estat, així com també en la dinàmica de la gestió diària de les polítiques d'habitatge.

A vegades sembla que s'ignora que la producció normativa en una matèria no sorgeix del no-res, sinó que acostuma a ser causa del que la societat demanda o de problemàtiques no resoltes en cada context social. Això és exactament el que ha succeït amb les polítiques d'habitatge a Catalunya en els darrers anys, fruit de factors interns i externs que han influït en la producció normativa, així com també en l'articulació de programes i actuacions de les administracions públiques per a mirar de donar resposta a les necessitats del curt termini.

Hem de recordar que les polítiques d'habitatge abans de l'esclat de la bombolla immobiliària que es produeix a partir del 2008 responien gairebé en la seva integritat al foment de l'accés a l'habitatge en règim de compravenda, orientant-se, en aquell moment, tots els ajuts i estímuls fiscals a l'incentiu d'aquest règim de tinença.

No em compto entre els que consideren l'accés a la propietat d'habitatge com un sistema que calgui eliminar del catàleg de solucions d'accés

a l'habitatge, però és cert que aquesta política de foment única i exclusiva d'aquest règim de tinença va entrar en crisi amb l'esclat de la bombolla i va fer visible una altra realitat punyent, però existent, pel que fa a l'habitatge: les persones que estan en situació de perdre el lloc on viuen.

Efectivament, la crisi d'aquell moment posa damunt la taula la problemàtica de la possible pèrdua de l'habitatge (en aquell moment deguda a les execucions hipotecàries) i també fa evident que les solucions legislatives existents fins aleshores no eren suficients per abordar aquesta qüestió. Això provoca tot un primer grup de propostes legislatives, la majoria de les quals cristal·litzen l'any 2015.

Posteriorment, però, els efectes econòmics letals d'aquella crisi van anar desapareixent i una certa recuperació, que es produeix a partir de l'any 2014, comporta una forta pujada dels preus de l'habitatge, i molt especialment de l'habitatge en règim de lloguer, la qual l'accés a l'habitatge en règim de compravenda no pot apaivagar, ja que ha desaparegut pràcticament com una via d'accés a l'habitatge, especialment dels joves, per la impossibilitat d'obtenir finançament i disposar de l'entrada necessària per a la seva compra. Una dada prou significativa en aquest sentit és que, segons l'Observatori de l'Emancipació d'Espanya de l'any 2021, una persona jove hauria de destinar 3,8 vegades el seu salari íntegre només per cobrir l'entrada per a una hipoteca d'un habitatge de 170.000 euros, quan alhora el preu màxim d'un habitatge que pot assumir sense superar el 30% de recursos destinats a l'habitatge hauria de ser d'un màxim de 100.000 euros. El desajust, doncs, entre els baixos nivells d'ingressos (així com els elevats nivells de precarietat laboral, amb taxes de temporalitat del 24,2% a Espanya —66,4% entre els joves—) de les persones i els preus del lloguer dels habitatges provoca una segona crisi que ja no afecta només les persones amb més dificultats econòmiques, sinó a amplis sectors de la societat i a les classes mitjanes.

Aquest fet provoca una segona resposta legislativa, aquesta vegada en forma de sistemes de limitació del preu dels lloguers. No obstant, aquesta segona problemàtica no substitueix l'anterior derivada de la pèrdua de l'habitatge també de moltes famílies, sinó que s'hi superposa fent encara més complexa la seva resolució, ja que mentre aflora un problema general d'accés a l'habitatge d'àmplies capes de la població, es continua amb un problema de risc de pèrdua de l'habitatge per part de moltes altres.

Finalment, i més recentment, ens enfrontem a una tercera fase del problema, provocada en aquest cas per la crisi energètica post COVID-19 i la inflació al voltant de la guerra a Ucraïna, que encara no ens ha mostrat

totes les seves conseqüències, però que amenaça amb introduir nous factors de complexitat en aquesta matèria.

Per tant, com es veu, el context social provoca la necessitat de dictar les normes.

Però, a més a més, no podem perdre de vista que en aquests darrers anys de problemàtica general en l'habitatge, l'abordatge de possibles solucions cada vegada s'ha fet més pluridisciplinari, més transversal. Per abordar el problema de l'habitatge, ja no és suficient articular un ajut més, o un ajut menys. Les possibles solucions han de venir de diferents àmbits, també governamentals. Cal alinear en la resolució del problema aspectes de caràcter fiscal, processal, de regulació dels arrendaments urbans, de dret civil i d'intervenció administrativa. Aquesta necessitat d'obrir el ventall de la intervenció a àrees que fins al moment no havien entrat en joc, també agreuja la conflictivitat constitucional de les normes que es dicten des de les comunitats autònomes, i, en aquest cas, especialment, des de Catalunya.

Dit d'una altra manera: cada cop és més difícil exercir la competència exclusiva en matèria d'habitatge que, en aquest cas, existeix a Catalunya, sense incidir en altres àmbits i matèries que excedeixen en molt les competències en matèria d'habitatge. Aquest fet explica bona part de la conflictivitat normativa que s'ha produït els darrers anys des del punt de vista competencial.

2. Normativa aprovada els darrers anys en matèria d'habitatge: perspectiva autonòmica

Durant el període històric descrit en la introducció, a Catalunya s'han aprovat catorze normes amb rang de Llei en matèria d'habitatge. Són les següents:

- *Decret llei 1/2015, de 24 de març*, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària.
- *Llei 14/2015, de 21 de juliol*, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012.
- *Llei 19/2015, de 29 de juliol*, d'incorporació de la propietat temporal i la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil.
- *Llei 24/2015, de 29 de juliol*, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica.

- *Llei 4/2016, de 23 de desembre*, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.
- *Decret llei 5/2019, de 5 de març*, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.
- *Decret llei 9/2019, de 21 de maig*, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge.
- *Decret llei 17/2019, de 23 de desembre*, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.
- *Decret llei 1/2020, de 21 de gener*, pel qual es modifica el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge.
- *Llei 11/2020, del 18 de setembre*, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge,
- *Decret llei 37/2020, de 3 de novembre*, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge davant els efectes de la pandèmia de la COVID-19.
- *Decret llei 50/2020, de 9 de desembre*, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer.
- *Llei 1/2022, de 3 de març*, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016, per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge.
- *Decret llei 5/2022, de 17 de maig*, de mesures urgents per contribuir a pal·liar els efectes del conflicte bèl·lic d'Ucraïna a Catalunya i d'actualització de determinades mesures adoptades durant la pandèmia de la COVID-19.

A la vista, doncs, de l'ampli desplegament normatiu en matèria d'habitatge dels darrers anys per part de la Generalitat de Catalunya, quines primeres conclusions podríem treure des de la perspectiva que ocupa aquesta ponència?

2.1. Nombre de disposicions i la seva forma

En primer lloc, hauríem de destacar el mateix fet que en poc més de 7 anys s'hagin dictat 14 normes amb rang de llei al voltant de l'habitatge. Només aquesta dada dona ja la imatge de fins a quin punt hem estat i estem davant

d'un problema social la resolució del qual presenta enormes dificultats. Efectivament, s'han buscat a través de l'instrument normatiu les solucions que els mecanismes convencionals no aportaven.

Així mateix, és destacable també que d'aquestes 14 disposicions amb rang de llei, 8 han adoptat la forma de decret llei, la qual cosa encara reforça més la idea de la urgència en l'aplicació de les mesures per resoldre els problemes de fons. La utilització d'aquesta tècnica normativa també ha donat peu a sentències com la Sentència del Tribunal Constitucional 16/21, que en aquest cas va anul·lar bona part del Decret llei 17/19 per entendre no ajustada a dret la utilització de la figura del decret llei en lloc de la tramitació d'una llei ordinària.

2.2. Elevadíssima conflictivitat constitucional de les normes aprovades

El segon punt a comentar no és altre que el grau molt elevat de conflictivitat constitucional que han generat les normes aprovades. En aquest sentit, cal remarcar que de les 14 normes esmentades anteriorment, únicament dues no han estat objecte d'impugnació davant del Tribunal Constitucional. De la resta, 10 han estat objecte de recursos per part del Govern central o partits de l'oposició i en el cas dels decrets llei 5/19 i 9/19, no varen ser convalidats en el tràmit parlamentari posterior i van perdre la seva vigència.

Així,

- La *Llei 14/2015, de 21 de juliol*, de l'impost sobre els habitatges buits i de modificació de normes tributàries i de la *Llei 3/2012* va ser impugnada mitjançant el RI 2255-2016 i va generar la STC 4/2019, que en aquest cas va confirmar la validesa de la norma.
- La *Llei 19/2015, de 29 de juliol*, d'incorporació de la propietat temporal i la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil va ser impugnada mitjançant el RI 2465-2016 i va generar la STC 95/2017, que en aquest cas va confirmar també la validesa de la norma.
- La *Llei 24/2015, de 29 de juliol*, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica va ser impugnada mitjançant el RI 2501-2016 i va generar la STC 13/19, que va anul·lar alguns dels preceptes de la norma, i un acord interpretatiu en el marc de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat que va permetre salvaguardar alguns dels aspectes clau de la llei.

- La *Llei 4/2016, de 23 de desembre*, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial va ser impugnada mitjançant el RI 4752-2017 i va generar la STC 8/19.
- El *Decret llei 17/2019, de 23 de desembre*, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge i el *Decret llei 1/2020, de 21 de gener*, van ser objecte del RI 2577-20 i van generar la STC esmentada 16/21, que va anul·lar bona part del Decret llei 17/19 pels motius formals abans esmentats.
- La *Llei 11/2020, del 18 de setembre*, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge fou recorreguda pels RI 6289-2020 i RI 4203-21 i van generar les STC 37/22 i STC 57/22, que van deixar sense efectes els aspectes essencials d'aquesta llei.
- El *Decret llei 37/2020, de 3 de novembre*, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge davant els efectes de la pandèmia de la COVID-19 també fou recorregut mitjançant el RI 5389-2021 i va generar la STC 28/22.
- El *Decret llei 50/2020, de 9 de desembre*, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial i de noves modalitats d'allotjament en règim de lloguer fou recorregut en virtut del RI 5390-2021 i ha obtingut la recent STC 118/22.
- I, finalment, la *Llei 1/2022, de 3 de març*, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016, per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge, ha estat objecte de dos recursos, el RI 3955-2022 i RI 4038-2022 que estan pendents de sentència.

2.3. Efectes de la impugnació de les normes sobre la gestió de les polítiques d'habitatge

Una de les conseqüències, sovint no massa explicades, de la conflictivitat constitucional de les normes és l'efecte que acaba tenint en la gestió de les polítiques públiques que aquestes normes permeten desplegar. L'aplicació de les normes sovint requereix que les administracions adequin procediments, protocols, programes informàtics i actuacions d'indole molt diversa que després, quan aquestes normes són anul·lades, cal retrocedir, amb una evident pèrdua dels recursos esmerçats en posar-les en marxa.

En l'àmbit d'habitatge, hi ha hagut exemples especialment rellevants en aquest aspecte.

Així, la Llei 24/2015, amb instruments tan rellevants com el lloguer social obligatori, va entrar en vigor el 29 de juliol de 2015, però a conseqüència del recurs interposat pel Govern espanyol, es va suspendre el 3 de juny de 2016. És a dir, ni tan sols un any després de la seva entrada en vigor. Aquesta suspensió es va mantenir fins el 31 de gener del 2019, quan l'acord de la Comissió Bilateral Estat-Generalitat va permetre la continuïtat de la seva vigència.

Entretant, i per tal de suplir la manca de capacitat d'aplicar les previsions de la Llei 24/2015, es va aprovar la Llei 4/2016, que va entrar en vigor el 23 de desembre de 2016, però que també va ser suspesa a conseqüència del recurs interposat en data de 26 d'octubre de 2017.

En l'exemple anterior tenim que una figura de la rellevància social del lloguer social obligatori va estar en vigor inicialment 11 mesos, va deixar d'aplicar-se durant 5 mesos, després es va restablir, però no en idèntics termes, per una altra norma durant 10 mesos més, posteriorment va tornar a no tenir cap aplicació durant 14 mesos i finalment va ser, encara que parcialment, restablerta per l'acord de la Comissió Bilateral.

En termes similars podríem parlar de la Llei 11/20 de contenció de rendes, que en el seu any i mig de vigència va implicar l'activació de convenis i protocols en matèria de protecció de dades, adequacions de l'Índex de referència de preus del lloguer, implantació de sistemes d'inspecció i sancionadors, etc.

No es pot menystenir tampoc l'efecte d'inseguretat jurídica que provoquen aquestes situacions de vigències suspeses temporalment de les normes, o de pèrdua de vigència definitiva. Inseguretat per als operadors responsables de l'aplicació de les normes, però també per a les famílies que sovint veuen com situacions tan doloroses com pot ser la possible pèrdua de l'habitatge passen per diferents estadis de possible resolució en funció de la vigència o no d'aquestes normes.

La inestabilitat de les normes no afavoreix la seva aplicació, ni tan sols en els moments en què aquestes estan vigents. Així, hem pogut observar com durant la vigència del Decret llei 17/19, que va ampliar els supòsits de lloguer social obligatori a algunes situacions d'habitatges ocupats sense títol habilitant, alguns grans tenidors van evitar la subscripció de contractes de lloguer social amb persones que es trobaven en aquesta circumstància esperant una anul·lació posterior de la norma per part del Tribunal Constitucional, que finalment es va produir, encara que per motius formals, a finals de gener de l'any 2021.

2.4. Matèries regulades en la normativa de la Generalitat

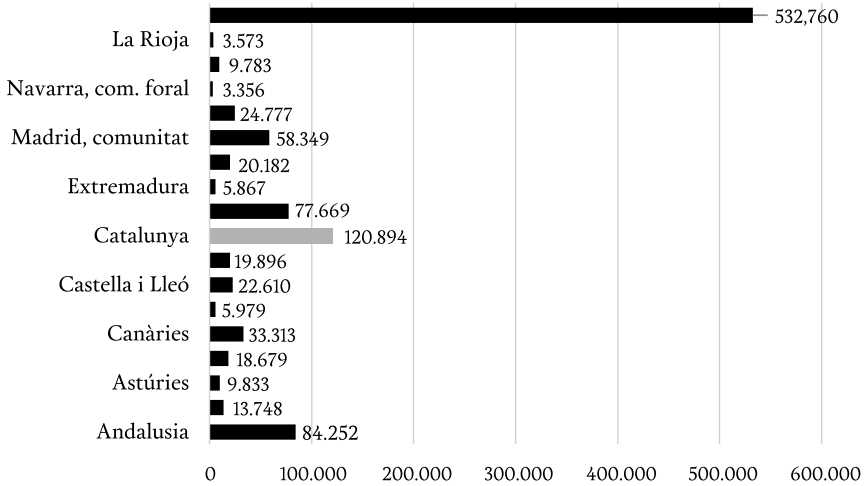
L'anàlisi de les 14 normes amb rang de llei aprovades per la Generalitat els darrers anys també permet aproximar-se a quin ha estat el contingut predominant d'aquestes normes, la qual cosa indica la dimensió de quines han estat les principals preocupacions al voltant de la matèria de l'habitatge en aquest període.

Així, de les 14 normes aprovades, es constata que 8 d'elles han estat completament dedicades al que podríem anomenar l'emergència habitacional o a com abordar la problemàtica de la pèrdua de l'habitatge, i una altra s'hi ha dedicat de forma parcial. La mateixa lectura dels títols de les normes aprovades avala aquesta afirmació. Dins d'aquest gran bloc hi ha la regulació de figures com el lloguer social obligatori, l'impost sobre habitatges buits, l'expropiació o cessió d'aquests habitatges o l'establiment de drets de tanteig i retracte per a l'obtenció d'habitatges per a emergències socials.

No obstant, però, en l'època més recent, han sovintejat també les normes que han incidit en el problema de les dificultats en l'accés a l'habitatge, com la Llei 11/2020 de contenció de rendes o els decrets llei 17/2019 o 50/2020, que tornen a incidir en la necessitat de dotar-nos de més i millors instruments per disposar d'un parc d'habitatge social i assequible d'acord amb les necessitats.

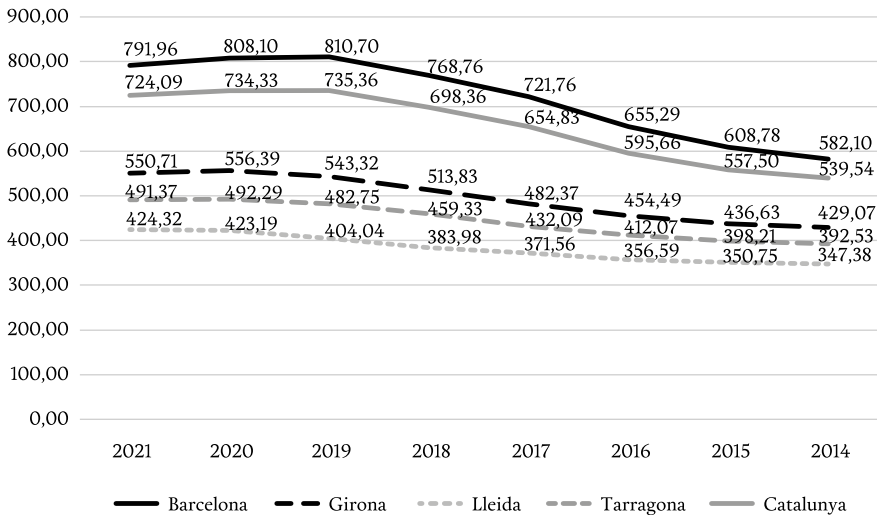
Els següents gràfics indiquen les raons per les quals l'executiu i el legislador catalans conflueixen en l'interès de promoure iniciatives normatives encaminades a atendre l'anomenada emergència habitacional, com són el nombre de desnonaments (figura 1), i l'evolució dels preus del lloguer amb posterioritat a l'any 2014, que posa de manifest un increment notable que, associat a l'estancament del poder adquisitiu dels ciutadans, genera problemàtiques en la capacitat de pagament de l'habitatge llogat (figura 2).

FIGURA 1. Llançaments practicats per TSJ (2013-2T 2022)



Font: CGPJ

FIGURA 2. Evolució dels preus del lloguer a Catalunya (2014-2021)



Font: Generalitat de Catalunya

2.5. La necessitat d'un enfocament més integral de les diferents matèries que determinen les polítiques d'habitatge

Finalment, per tancar aquest bloc de la normativa que ha desplegat la Generalitat en els darrers anys, em referiré a la necessitat d'aquest enfocament, al qual es feia referència a la introducció, més integral i més interdisciplinari que inclogui una regulació alineada cap a l'objectiu de l'habitatge, però desenvolupada des d'altres àmbits competencials. Ens podem referir concretament a quatre que semblen essencials.

En primer lloc, tenim la política fiscal, un àmbit de competència bàsicament estatal, però que pot tenir un impacte enorme en les polítiques d'habitatge fomentant, per exemple, el lloguer d'habitatges lliures o protegits, el règim fiscal via impost de societats de les societats d'arrendament d'habitatges, la fiscalitat de les transmissions de drets de superfície per a la construcció d'habitatge social de lloguer, entre moltes altres.

El segon àmbit és el del dret processal en relació amb totes les problemàtiques lligades als desnonaments i a la necessitat de preservar el dret, tant dels propietaris com de les persones vulnerables, a un habitatge digne i adequat.

El tercer seria tot l'àmbit del dret civil, competència exclusiva de la Generalitat, però que ha estat i és discutida per l'Estat en molts aspectes concrets. Valguin com a exemples la limitació dels preus dels lloguers, que ha estat anul·lada per les recents sentències del Tribunal Constitucional 37/22 i 57/22, la possible regulació integral d'una llei d'arrendaments urbans catalana o la definició i regulació de tinences intermèdies a l'accés a l'habitatge diferents de la propietat i el lloguer. Tots aquests són àmbits actualment essencials en la definició d'una política d'habitatge.

I, com a quart àmbit, tota la qüestió del mercat financer, de regulació estatal (en part, també europea) que és determinant en les polítiques d'habitatge, no només pel que fa al mercat hipotecari i les compravendes d'habitatges (tal com va quedar manifestament demostrat amb la crisi financera dels anys 2008 i següents), sinó també per la construcció de l'indispensable parc de lloguer social.

Fins aquí hem analitzat les situacions de conflicte competencial generades per les normes amb rang de llei aprovades pel Parlament de Catalunya. Convé ara referir-se al que succeeix des del punt de vista de la regulació estatal, i ho farem diferenciant entre les normes estatals amb rang de llei i aquelles altres de rang inferior, com són, bàsicament, els plans estatals d'habitatge.

3. Perspectiva de les normes de l'Estat

3.1. Plans estatals d'habitatge

Els darrers plans estatals d'habitatge han evidenciat, per part de l'Estat, una voluntat progressiva d'incidir o condicionar les polítiques d'habitatge de les comunitats autònomes, al nostre entendre anant sovint força més enllà del que permetrien les mateixes sentències del Tribunal Constitucional. Vegem-ne alguns exemples.

El Reial decret 106/2018, de 9 de març, pel qual es regula el Pla estatal d'habitatge 2018-2021, va iniciar la tendència apuntada amb un mecanisme que consistia a condicionar el lliurament de part dels fons estatals al fet que la comunitat autònoma cofinanci amb un percentatge determinat i amb recursos propis els programes del Pla estatal. Aquest cofinançament s'ha de materialitzar en els programes estatals tal com estan dissenyats, no essent suficient que la comunitat autònoma acrediti que finança amb recursos propis altres programes amb idèntica finalitat, però amb els requisits i les regles que tingui fixades. Per tant, es tracta d'una norma que condiona els programes d'habitatge que puguin desenvolupar les comunitats autònomes amb recursos propis. Així és com l'article 6.3 del Reial decret 106/2018 esmentat establia aquesta limitació:

3. En los ejercicios 2019, 2020 y 2021, el 70% del importe que el Ministerio de Fomento se comprometa a aportar estará condicionado a que la Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla de que se trate, cofinancie con una cuantía equivalente al 10% de la correspondiente anualidad para actuaciones del Plan. En caso de que la cofinanciación de la Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla que corresponda, sea menor al 10% el compromiso del Ministerio de Fomento sobre el 70% se reducirá proporcionalmente.

El 30% restante de dicho importe, correspondiente al compromiso del Ministerio de Fomento, estará condicionado a que la Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma de Ceuta y Melilla cofinancie con una cuantía del 20% de la correspondiente anualidad para actuaciones del Plan. En caso de que la cofinanciación de la Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla que corresponda, sea menor al 20% el compromiso del Ministerio de Fomento sobre el 30% se reducirá proporcionalmente.

El vigent Reial decret 42/2022, de 18 de gener, pel qual s'aprova el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025, manté al seu article 22.2.c el mateix tipus de limitació que acabem de comentar referint-nos al «Plan» anterior. No obstant, aquest mateix text legal incorpora una altra limitació que fins aquest moment era desconeguda en els plans estatals d'habitatge, i consisteix en que la norma imposa a les comunitats autònomes una prioritització d'uns programes sobre uns altres.

Així, l'article 22.2.e de l'esmentat Reial decret 42/2022, de 18 de gener, estableix:

e) La financiación de los programas de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables y de ayuda a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida será prioritaria. A tal efecto las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla habrán de garantizar que las ayudas de estos programas se reconozcan con prevalencia sobre las ayudas de cualquier otro programa.

D'aquesta manera, doncs, els plans estatals deixen de ser una mena de catàleg d'actuacions on les comunitats autònomes, en funció dels recursos assignats al pla, escullen aquelles actuacions que s'adapten millor a les necessitats del seu territori, per passar a prioritzar uns programes per sobre d'uns altres.

Certament, les pròpies dificultats d'implementació d'aquest model han portat l'Estat a modificar aquest apartat de l'actual Plan de Vivienda per admetre que les comunitats autònomes puguin justificar que estan atenent aquestes finalitats prioritàries amb «altres mitjans assimilables» (Reial decret 903/22, de 25 d'octubre), però el cert és que si una comunitat autònoma no pot fer aquesta justificació, queda condicionada per la prioritització establerta pel Govern central.

Dins del propi Reial decret 42/2022, però fora del que és pròpiament el Plan de Vivienda, es regula una altra figura: el Bono Alquiler Joven. En aquest cas es tracta d'un ajut al pagament del lloguer adreçat a les persones joves. El problema es planteja quan, des de la norma estatal es fa una regulació precisa i detallada de tots i cadascun dels requisits i característiques d'aquest ajut que no deixa cap marge d'actuació a les comunitats autònomes.

Així, les comunitats autònomes han hagut d'incloure la convocatòria del *Bono joven estatal* dins els seus programes de gestió anuals de subvenci-

ons, amb independència de si aquest programa o les seves característiques produïen incompatibilitats o contradiccions amb altres actuacions desenvolupades per aquella comunitat autònoma.

Sobre aquest tipus de regulació estatal, es pot citar la STC 36/2012, dictada com a conseqüència de recursos interposats per la regulació de la *renta bàsica de emancipación*, concretament el seu fonament jurídic 9:

com ja apreciarem a la STC 129/2010, FJ 7, en la mesura que només permet excepcionalment a les comunitats autònomes l'establiment de requisits addicionals per a la concessió de la renda bàsica d'emancipació, condicionant-los, a més, a l'informe favorable de la comissió de seguiment prevista a l'art. 7.2 c) del mateix real decret. Aquesta previsió vulnera de manera palesa les competències autonòmiques, perquè, tenint en aquesta matèria la Comunitat Autònoma de La Rioja una competència exclusiva que el faculta per al disseny de polítiques pròpies, l'Estat només pot regular els aspectes més generals de la subvenció, mentre que la Comunitat Autònoma resulta competent per a l'establiment de requisits addicionals per a la concessió de les ajudes, de manera que no resulta constitucionalment lícit qualificar aquesta facultat com a excepcional ni condicionar-la al previ informe favorable de la comissió de seguiment esmentada.

Vegem, doncs, com l'Estat s'extralimita clarament amb aquest tipus de regulacions tan reglamentistes que finalment acaben produint duplicitats de convocatòries i d'ajuts en un mateix territori sobre el mateix objecte, com ha acabat succeint a Catalunya amb el *Bono joven* i, a més, amb requisits i criteris diferents que provoquen un comprensible desconcert a la ciutadania.

3.2. Llei estatal 12/2023 pel dret a l'habitatge

Finalment, i per tancar ja el capítol de la normativa estatal, hem de referir-nos necessàriament a la recentment aprovada Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge.

La primera qüestió a considerar respecte de la nova llei és que bona part dels seus articles aborden múltiples matèries ja recollides actualment per la legislació catalana en matèria d'habitatge. De fet, podria dir-se que bona part de les seves regulacions estan inspirades en regulacions ja adoptades anteriorment per la legislació catalana.

Aquesta confluència de regulacions diferents sobre una mateixa matèria feia necessària l'articulació de mecanismes que clarifiquessin quina seria la regulació prevalent en cada cas, si l'estatal o l'autonòmica. Amb independència del debat (que probablement haurà d'abordar el Tribunal Constitucional) de si és possible que l'Estat reguli amb caràcter subsidiari matèries que són competència exclusiva de les comunitats autònomes, cal dir que la redacció d'alguns d'aquests mecanismes ha millorat força en el tràmit parlamentari, ja que algunes versions inicials de la llei feien preveure una notable conflictivitat futura motivada per la redacció d'aquests mecanismes de prevalença entre normes. Malgrat això, els mecanismes utilitzats per la llei per a articular aquesta prevalença no són sempre els mateixos i adopten diferents variants, fet que provoca que no es pugui excloure una certa conflictivitat en l'aplicació d'algun d'ells. A títol d'exemple, podem citar alguns d'aquests mecanismes:

- L'article 3 preveu una sèrie de definicions, que s'estableixen «a los efectos de lo dispuesto en esta ley, y en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquéllas».

Vegem com actuaria aquesta disposició en un exemple concret, com és el concepte de gran tenidor recollit a l'apartat «k» d'aquesta article 3. La norma estatal estableix que és gran tenidor el propietari que té més de deu habitatges, amb la possibilitat que les comunitats autònomes rebaixin a cinc aquest nombre en les declaracions d'entorns de mercat residencial tensionat. Ara bé, l'actual Llei catalana 24/2015 estableix que són grans tenidors, a banda d'altres supòsits tampoc contemplats per la norma estatal, les persones jurídiques titulars de més de deu habitatges i les persones físiques titulars de més de quinze. Com es resol la contradicció? Doncs el concepte estatal prevaldria pel que fa a les matèries competència de l'estat (com qüestions processals o regulació dels preus dels lloguers), però la definició autonòmica prevaldria en matèries pròpies de les competències autonòmiques. Per exemple, en el nostre cas, la figura del lloguer social obligatori prevista a la Llei 24/2015 seguiria regint-se pel concepte de gran tenidor definit en la llei pròpia.

- En altres ocasions, com l'article 16, que regula alguns aspectes concrets del règim jurídic de l'habitatge protegit, s'estableix que la normativa concurrent de caràcter autonòmic o municipal sobre la mateixa matèria tindrà «en tot cas» caràcter prevalent.

- També s'utilitza en altres articles la fórmula d'establir uns requisits mínims, com en el cas de la informació als consumidors en les operacions

de compra i arrendament d'habitatges. En aquests cas, s'estableix la regulació «sin perjuicio de los principios y requerimientos contenidos en la normativa autonómica de aplicación y con carácter mínimo».

– I, en altres supòsits, es diu simplement que la norma té un caràcter «orientatiu» o de «criteris orientadors» (articles 17.1 i 28).

Però més enllà de la claredat dels criteris de prevalença entre la norma estatal o autonòmica en cada cas, els quals acabem de comentar, que hi hagi una duplictat de normativa sobre la mateixa matèria amb regulacions divergents no es pot considerar la millor de les situacions de cara a la seguretat jurídica i a la mínima coherència que han de tenir les normes jurídiques, ja que aquest fet pot induir a confusions i pot afeblir la necessària certesa que han de tenir alguns dels continguts regulats per la llei.

A títol exemplificatiu, a continuació es relacionen les matèries regulades pel projecte de llei que entren més en contradicció amb les regulacions de Catalunya o que, si bé avui poden no representar una gran contradicció, podrien acabar representant-la si canvia la normativa estatal:

- Establiment de definicions que entrin en contradicció amb les establertes per la normativa catalana (art. 3).
- Definició de tipologies específiques d'habitatge protegit (art. 16 i 17).
- Establiment de requisits respecte dels procediments d'adjudicació d'habitatges (art.16).
- Establiment de la destinació prioritària dels fons recaptats a través de les fiances dels arrendaments urbans i dels expedients sancionadors (art. 27.2 i 3).
- Establiment de criteris de gestió respecte del parc públic d'habitatge (art. 28 i 29).
- Establiment de les garanties en les operacions d'intermediació immobiliària (art. 30 i 31).
- Règim jurídic dels habitatges protegits. Durada de la qualificació en el cas d'habitatges en sòl no reservat per a habitatge protegit (art 16).
- Regulació de diversos aspectes dels patrimonis públics de sòl i d'habitatge.
- Establiment d'objectius amb relació al parc d'habitatge destinat a polítiques socials (DT 2a). 20% regulació estatal, 15% regulació catalana com a l'objectiu de solidaritat urbana.

Finalment, i per acabar aquesta reflexió sobre el marc normatiu desplegat els darrers anys en matèria d'habitatge, restaria només plantejar-nos, a

mode de conclusió, quins són els reptes més importants futurs, o si es vol dir d'una forma més modesta, quins haurien de ser els propers passos que ens permetin superar la situació de bloqueig a què ens porta la inestabilitat normativa i que queda palesa en aquesta ponència.

4. Tres reptes pel futur immediat

1. El primer d'ells passa, sens dubte, per posar fi de forma urgent a *la inseguretat jurídica* provocada per la inestabilitat de les normes en matèria d'habitatge.

Sense aquesta estabilitat serà impossible, per exemple, que promotors públics, socials o privats es decideixin a fer possible la construcció massiva d'habitatges de lloguer social que tant necessitem. Es tracta d'inversions a llarg termini que requereixen certesa i previsibilitat futura.

Però tampoc resoldrem l'actuació immediata que requereix la gestió de l'emergència habitacional, que no pot veure's condicionada per la darrera sentència del Tribunal Constitucional que hem pogut conèixer.

2. El segon repte està molt relacionat amb l'anterior i pot ser, potser, la condició necessària per a solucionar-lo. Es tracta de sustentar les polítiques d'habitatge en el *pacte per sobre de l'aspecte regulador*.

Pacte entre les administracions amb competències reguladores o d'execució (Estat, comunitats autònomes i ens locals). Però també pacte entre tots els agents implicats, des de propietaris i promotors a les entitats socials de tots els tipus. El repte és immens i si estem d'acord amb els objectius, no pot sobrar-nos cap actor.

3. I, finalment, un aspecte sovint oblidat, però de gran transcendència. *Re-valoritzar* la gestió en les polítiques d'habitatge. No hi ha norma o iniciativa política bona si aquesta no té la capacitat d'implantar-se, si no pot obtenir resultats tangibles i mesurables, ja que, en definitiva, els ciutadans ens reclamen, i ens reclamaran cada cop més, solucions efectives davant el repte de l'habitatge.

Nota sobre els autors

Andrés Boix Palop

Professor de Dret Administratiu a la Universitat de València, és coordinador del grup de recerca REGULATION-UV, dedicat a l'estudi de les normes europees i internes de dret públic orientades a la regulació de mercats, la protecció dels drets dels ciutadans davant de les intervencions administratives i la garantia jurídica dels interessos col·lectius i socials que hi apareixen. Com a responsable de diferents projectes autonòmics, nacionals i europeus en aquestes matèries, ha treballat aspectes relacionats amb les polítiques públiques d'habitatge i les garanties jurídiques que se'n dedueixen per les persones i els col·lectius en situacions de vulnerabilitat. Arran d'aquesta activitat, va coordinar, amb la professora Reyes Marzal Raga, un grup acadèmic que va participar en la redacció de l'avantprojecte de llei que es va convertir en la Llei valenciana 2/2017, per la funció social de l'habitatge.

Natalia Caicedo Camacho

Professora agregada de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona, ha realitzat estades d'investigació en centres d'Itàlia, el Regne Unit i Canadà, i ha participat en diversos projectes i publicacions relacionats amb la immigració, el dret a l'habitatge i el gènere. En matèria d'habitatge destaquen dues publicacions recents: “Los desahucios por impago del alquiler: propuestas para hacerles frente”, a Albert Noguera, coord., Regular los alquileres. La lucha por el derecho a una vivienda digna en España i “La supervisión bancaria y el derecho a la vivienda en el Pilar Social Europeo de la EUM”, a Andreu Olesti i Javier Donaire, dir., Futuros y retos jurídicos de la Unión Económica y Monetaria Europea. Actualment és la investigadora principal del projecte europeu “Migrants with irregular status. Safe Reporting of Crime (VISA RoC)”.

Ignacio Durbán Martín

Professor de Dret Constitucional de la Universitat de València, és codirector de la Càtedra de Dret Foral Valencià i Desenvolupament Estatutari. Imparteix cursos de postgrau sobre descentralització territorial del poder i altres matèries en diverses universitats llatinoamericanes, com ara la Universidad Mayor de San Andrés (Bolívia), la Universidad Nacional Autónoma de Honduras i la Universidad Técnica de Machala (Equador). Ha fet estades d'investigació a la Universitat di Padova (Itàlia) i a la Université de Montréal (Canadà), entre altres. Ha format part de projectes R+D+i autonòmics i nacionals, i és investigador principal del projecte per a grups emergents "Constitución y Estado autonómico. Cartografía del debate sobre la reforma territorial". Entre les seves publicacions destaca La España asimétrica. Estado autonómico y pluralidad de legislaciones civiles (XV Premio Manuel Giménez Abad para trabajos de investigación sobre la descentralización política y territorial).

Jaume Fornt Paradell

Funcionari del cos superior de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, ha ocupat diversos llocs a l'Institut Català del Sòl, entre els quals el de director tècnic. Ha estat gerent del Patronat Municipal de l'Habitatge de Barcelona i director de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC) de la Generalitat de Catalunya, on en l'actualitat és subdirector general de Promoció d'Habitatge Protegit i Sòl Residencial Associat.

Judith Gifreu Font

Professora titular de Dret Administratiu a la Universitat Autònoma de Barcelona i membre de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya. És codirectora de la Càtedra Barcelona d'Estudis d'Habitatge, directora de la Càtedra Enric Prat de la Riba d'Estudis Jurídics Locals (UAB) i secretària tresorera de l'Associació Espanyola de Dret Urbanístic (AEDUr). Ha estat directora de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya i presidenta de la Comissió de Control de les Consultes Populars no Referendàries. També ha estat vocal de la Comissió de Territori, de la Comissió Territorial d'Urbanisme de Barcelona, de la Comissió Sectorial d'Ordenació de la Taula de Turisme i del Jurat d'Expropiació de Catalunya. Membre del grup d'investigació consolidat "Territori, Ciutadania i Sostenibilitat", és autora de més d'un centenar de publicacions especialitzades en matèria de dret local, urbanisme i habitatge, sostenibilitat i canvi climàtic, i transparència, directora del màster en Gestió i Dret Local (EAPC-UAB-

URV-UdG), membre dels consells de redacció de Revista Catalana de Dret Públic, Revista Catalana de Dret Ambiental i Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente), membre del Consell Territorial i Internacional de Revista Práctica Urbanística i vocal de l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona i del Consell Assessor Jurídic del COAPI-BCN.

Iñaki Lasagabaster Herrarte

Catedràtic de Dret Administratiu de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), és director del màster oficial Drets Humans i Poders Públics i del programa de doctorat del mateix nom en aquesta universitat. Entre les seves obres recents destaquen *Comentario al Convenio Europeo de Derechos Humanos*, *Parlamento*, *Tribunal Constitucional*, *separación de poderes*, *El principio de primacía en la Constitución de 1978*, *Cárceles y derechos*, *Derecho público en Euskal Herria*, *La cooperación transfronteriza en Europa*, *Democracia*, *desobediencia civil*, *derecho a decidir* i “*La regulación de la expulsión de extranjeros en la ley de seguridad ciudadana y la prohibición de tratos inhumanos y degradantes*”, a *Tensiones entre las políticas de extranjería y los Derechos Humanos*.

Mercè Noguera Corrons

Advocada de la Generalitat de Catalunya, és responsable de Coordinació d'Assumptes Constitucionals a la DG de Drets i Assumptes Constitucionals del Gabinet Jurídic de la Generalitat de Catalunya. Actua en la defensa jurídica de les competències de la Generalitat davant el Tribunal Constitucional i l'assessorament en matèria competencial. També exerceix la representació i defensa jurídica de la Generalitat en els processos precontenciosos de la Comissió Europea i en els procediments que s'enjudicien pel Tribunal de Justícia de la Unió Europea. En l'àmbit del dret administratiu ha treballat en les matèries d'urbanisme, habitatge, ordenació del territori i dret local. Des del vessant d'assessorament en òrgans actius de la Generalitat, ha estat lletrada adscrita a la Comissió d'Urbanisme de Barcelona i responsable de sostenibilitat urbana a la DG d'Urbanisme del Departament de Política Territorial i Obres Públiques; des del vessant jurisdiccional ha treballat com a responsable del Grup en matèria d'urbanisme i d'Administració local de la DG d'Assumptes Contenciosos del Gabinet Jurídic de la Generalitat, en representació i defensa jurídica de l'Administració de la Generalitat davant els òrgans jurisdiccionals.

Juli Ponce Solé

Catedràtic de Dret Administratiu a la Universitat de Barcelona, és codirector de la Càtedra Barcelona d'Estudis d'Habitatge. Ha estat vicedegà i director del TransJus, l'institut de recerca transdisciplinar de la Facultat de Dret de la UB, i director de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. És membre de l'European Group of Public Law i de l'European Network for Housing Research. Ha estat professor visitant i ha impartit conferències en universitats estrangeres, com ara a Georgia State (Atlanta, EUA), Sheffield (Regne Unit) o la Pontificia Universidad Católica del Perú, i ha estat professor de l'Academy of European Public Law. És autor de més d'una dotzena de llibres i del Manual de Fonaments del Dret Administratiu i de la Gestió Pública, el primer manual en català en aquest àmbit, coordinador de monografies en diferents països i de més de 100 articles acadèmics en publicacions espanyoles, europees, hispanoamericanes i nord-americanes. Ha rebut el I Premi Fermín Abella y Blave, de l'Instituto Nacional de Administración Pública i el Premio Internacional de Investigación Jurídica Lorenzo Martín-Retortillo Baquer sobre Derechos Fundamentales, convocat per l'Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo.

Índex general

Presentació	7
<i>Joan Ridao</i>	
Introducció. El desenvolupament legislatiu del dret a l'habitatge i els conflictes de competències	13
<i>Judith Gifreu Font, Albert Noguera Fernández</i>	
I. Habitatge i competències en el marc europeu, constitucional, estatutari i legal: especialment, el cas català	19
<i>Juli Ponce Solé</i>	
1. Introducció. La creixent rellevància del nivell europeu	19
2. La creixent rellevància del nivell europeu	22
3. El model actual de distribució de competències en matèria d'habitatge a Espanya	34
3.1. Les competències estatals i autonòmiques	36
3.1.1. Les matèries d'ordenació del territori, urbanisme i habitatge	36
3.1.2. Habitatge i altres competències estatals	47
3.2. Les competències locals	55
4. La jurisprudència del TC en matèria d'habitatge i la seva anàlisi estadística: les sentències recaigudes des de 2015	60
5. La Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge	75
6. Algunes conclusions: urgeix actuar, finançant adequadament les polítiques públiques en matèria d'habitatge	78
6.1. Un canvi de model? La governança i l'habitatge	78
6.2. Bona governança, bon govern, bona administració: l'increment necessari del finançament de les polítiques públiques per a l'habitatge assequible	87
II. Les competències estatals que afecten l'habitatge. Els plans estatals d'habitatge	93
<i>Natalia Caicedo Camacho</i>	
1. L'actuació de l'Estat en matèria d'habitatge mitjançant els plans estatals d'habitatge. El punt de partida de la STC 152/88	94
1.1. La definició dels eixos de la política d'habitatge públic per part dels plans estatals	95
1.2. L'extensió material de l'article 149.1.13 CE més enllà del poder de despesa	96

1.3. La connexió entre el foment de l'economia i l'habitatge com a dret social	98
2. El poder de despesa de l'Estat sota el prisma de la doctrina del Tribunal Constitucional	99
2.1. Els límits al poder de despesa de l'Estat a les STC 152/88 i STC 13/92	99
2.2. La relectura centralista dels límits al poder de despesa de l'Estat a la STC 78/11	102
3. La cooperació autonòmica en el marc del Pla estatal d'habitatge	106
4. El Pla estatal com a instrument de configuració i definició de la política d'habitatge públic	110
III. El bastiment normatiu del dret a l'habitatge a Catalunya a l'empara del compliment de la funció social de la propietat	121
<i>Judith Gifreu Font</i>	
1. La configuració d'una política pública en matèria d'habitatge	121
1.1. Els primers passos: l'Estat centralista	121
1.2. El dret a l'habitatge en l'ordre constitucional de distribució de competències	123
2. El marc legal aplicable a Catalunya en matèria d'habitatge	128
2.1. Dret a l'habitatge i funció social de la propietat	128
2.2. L'evolució de la normativa sobre habitatge: la legislació de tercera generació	134
2.3. Principals instruments per a fer efectiu el dret a un habitatge digne i adequat	149
2.3.1. La garantia del compliment de la funció social de l'habitatge	150
2.3.2. L'ampliació amb caràcter permanent del parc d'habitatge públic destinat a lloguer social: els drets de tanteig i retracte	161
2.3.3. Mesures preventives per evitar el desnonament: el lloguer social obligatori	163
2.3.4. Mesures per resoldre temporalment la manca d'habitatge de persones en risc d'exclusió residencial	171
2.3.5. La contenció de les rendes de lloguer en les zones tensionades	174
3. Reflexions finals	178
IV. El desplegament de la competència en matèria d'habitatge al País Valencià, especialment arran de la Llei valenciana 2/2017 per la funció social de l'habitatge i la STC 80/2018	185
<i>Andrés Boix Palop</i>	
1. Introducció sobre l'exercici de competències autonòmiques al País Valencià fins a la crisi econòmica de 2008-2015	185

2.	El canvi de paradigma en l'exercici de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge que suposa la Llei valenciana 2/2017, per la funció social de l'habitatge	190
3.	Les retallades sobre les possibilitats d'exercici de les competències en matèria d'habitatge que es deriven de la Sentència del Tribunal Constitucional 80/2017	195
4.	Aprofundiment en les reformes en matèria d'habitatge, aprofitant la dinàmica política i jurídica favorable a l'aprovació de normes ambiciosos en matèria d'habitatge, a partir de 2019	200
V.	El derecho a la vivienda en la regulación de la Comunidad Autónoma del País Vasco	207
	<i>Iñaki Lasagabaster Herrarte</i>	
1.	Introducción	207
2.	El derecho a la vivienda regulado en la Ley 3/2015 del Parlamento Vasco	210
2.1.	Requisitos subjetivos para ser acreedores del derecho	210
2.2.	El contenido del derecho a la vivienda	215
2.3.	Programas y resultados en la satisfacción del derecho a la vivienda	216
2.3.1.	La adjudicación de viviendas como dominio, arrendamiento o ayuda económica	216
2.3.2.	La adjudicación de viviendas en la época de la COVID-19	219
2.3.3.	El programa de ayuda al alquiler GAZTELAGUN	219
2.3.4.	Las viviendas vacías y el programa Bizigune	220
2.3.5.	Las viviendas de alquiler y la intermediación	221
2.3.6.	Una valoración sintética de los resultados del Plan Director de Vivienda (PDV) 2018-2020	221
3.	Otras políticas y principios relacionados con el derecho subjetivo de vivienda (DSV)	222
3.1.	Vivienda como un servicio de interés general	222
3.2.	La función social de la vivienda	226
3.3.	La vivienda deshabitada	227
3.4.	La vivienda sobreocupada y las infraviviendas	228
3.5.	Régimen jurídico de la vivienda de protección pública	229
3.6.	La rehabilitación de las viviendas	230
4.	Retos y desafíos de la política de vivienda para el período 2021-2023: una valoración crítica	230
5.	Una consideración final sobre la política de la vivienda en el País Vasco	233

VI. Decisions i línia jurisprudencial del Tribunal Constitucional respecte al desenvolupament normatiu autonòmic en matèria d'habitatge	241
<i>Mercè Noguera Corrons</i>	
1. Antecedents	241
2. Cànon de constitucionalitat	245
3. Doctrina del TC sobre l'ordenació de l'habitatge	247
3.1. Sobre els aspectes formals relatius a la inadequació de la figura normativa del decret llei quan les mesures previstes afecten a elements essencials del dret de propietat (STC 93/2015 i STC 16/2021)	247
3.2. Pronunciaments específics sobre aspectes competencials en matèria d'ordenació de l'habitatge	250
3.2.1. El deure d'ocupació efectiva de l'habitatge formulat per llei formal	250
3.2.2. L'expropiació forçosa de l'ús de l'habitatge buit, propietat d'una persona jurídica	251
3.2.3. L'expropiació d'ús d'un habitatge objecte d'un procediment d'execució hipotecària	252
3.2.4. El lloguer social	254
3.2.5. La tipificació com a infracció molt greu de la conducta de les persones jurídiques que tinguin en el seu patrimoni habitatges buits durant més de dos anys, amb la imposició de multes quantioses	255
4. Pronunciaments sobre regulacions de dret processal	255
4.1. Procediments extrajudicials de mediació	256
4.2. Procediments judicials de mediació	256
4.3. Suspensió dels llançaments en processos judicials o extrajudicials derivats d'execucions hipotecàries i desnonaments per impagament de lloguer d'inquilins	257
4.4. Prohibició d'exercir accions de desnonament en relació amb els habitatges de titularitat pública	259
4.5. Necessitat d'acreditar la formulació de la proposta de lloguer social a l'interposar accions judicials	259
4.6. Acció pública en matèria d'habitatge	260
4.7. Declaració d'inembargabilitat de les prestacions econòmiques socials de la comunitat autònoma	261
5. Sentències sobre la matèria tributària: l'impost d'habitatges buits	261
6. Pronunciaments sobre la matèria de dret civil. La Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge	264
7. Conclusions	269

VII. La Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge i la seua (potencial) afectació al corpus legal autonòmic	273
<i>Ignacio Durbán Martín</i>	273
1. Coordinades generals de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge	273
1.1. L'oportunitat de la llei	273
1.2. Aspectes rellevants de la seua tramitació prelegislativa i legislativa	275
1.3. Algunes anotacions sobre l'estructura i el contingut de la llei	281
2. Observacions a la llei des del prisma competencial	282
2.1. Els títols competencials que l'Estat invoca: consideracions d'ordre global	282
2.2. L'articulat de la llei a la llum de les competències estatals invocades i la seua possible afectació a l'esfera competencial autonòmica	285
2.2.1. Els articles dictats a l'empara del 149.1.1a i 13a CE	286
2.2.2. Els articles dictats a l'empara de l'art. 149.1.8a CE	290
2.2.3. Els articles dictats a l'empara de l'art. 149.1.6a i 14a CE	295
3. A tall de conclusió	296
VIII. Els reptes de la política d'habitatge en el nou context normatiu	301
<i>Jaume Fornt Paradell</i>	
1. Introducció	301
2. Normativa aprovada els darrers anys en matèria d'habitatge: perspectiva autonòmica	303
2.1. Nombre de disposicions i la seva forma	304
2.2. Elevadíssima conflictivitat constitucional de les normes aprovades	305
2.3. Efectes de la impugnació de les normes sobre la gestió de les polítiques d'habitatge	306
2.4. Matèries regulades en la normativa de la Generalitat	308
2.5. La necessitat d'un enfocament més integral de les diferents matèries que determinen les polítiques d'habitatge	310
3. Perspectiva de les normes de l'Estat	311
3.1. Plans estatals d'habitatge	311
3.2. Llei estatal 12/2023 pel dret a l'habitatge	313
4. Tres reptes pel futur immediat	316
Nota sobre els autors	317

En el marc del constitucionalisme social, el dret a l'habitatge es troba íntimament vinculat al reconeixement i la garantia d'altres drets i béns públics fonamentals. Tant la Constitució espanyola com l'Estatut de Catalunya reconeixen que aquest dret té la condició de necessitat bàsica, també reconeguda en la majoria de declaracions de drets en l'àmbit internacional, com la Declaració Universal dels Drets Humans del 1948 o el Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals.

A Espanya, la configuració del dret a l'habitatge a l'article 47 CE, dins del capítol dels drets socials i econòmics i lligat als límits dels drets patrimonials inherents a la funció social de la propietat, imposa als poders públics obligacions que van més enllà de la dimensió individual del dret, però l'absència d'un sistema de garanties constitucionals o estatutàries fa que el contingut d'aquest dret hagi de ser desplegat per les lleis.

Amb l'assumpció de la competència per part de la Generalitat de Catalunya, semblava que hi hauria un marge estret per a la intervenció estatal, però l'Estat hi ha incidit a bastament invocant les bases i la coordinació sobre diversos àmbits. El rol de la Generalitat en la política d'habitatge, amb un fort component normatiu orientat a donar resposta a l'emergència en aquesta matèria, ha tocat amb la constant impugnació del Govern de l'Estat davant el TC, el denominador comú de la doctrina del qual és que la competència autonòmica en matèria d'habitatge no constitueix un títol competencial autònom. Així, l'Estat s'ha sentit interpel·lat fins al punt d'aprovar la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, la qual va molt més enllà de fixar principis generals i ha obert un escenari de conflicte competencial. El Parlament de Catalunya, després que el Consell de Garanties Estatutàries dictaminés que la Llei 12/2023 vulnerava les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge i el principi d'autonomia financera, ja ha interposat recurs d'inconstitucionalitat.

L'Institut d'Estudis de l'Autogovern publica el volum que teniu a les mans, tributari de la jornada que amb el mateix títol va organitzar juntament amb el Departament de Drets Socials de la Generalitat de Catalunya l'1 de juliol de 2022, en què s'aborda el debat sobre les possibilitats i limitacions de les competències autonòmiques en habitatge i la millor manera d'afrontar la situació esdevinguda després de l'aprovació de la nova llei estatal.