

GUÍA RÁPIDA FRANCIS
LEFEBVRE

Ley de vivienda

Fecha de edición: 11 de julio de 2023



Esta obra ha sido realizada
a iniciativa y bajo la coordinación
de la Redacción de
Francis Lefebvre

Coordinador:

Francisco M. Echeverría Summers (Abogado-Doctor en Derecho. Profesor de la
Universidad de Barcelona y de la Universidad Internacional de La Rioja. Socio
Director del Despacho Echeverría&Summers Abogados Asociados)

Autores:

PARTE I: Aspectos Constitucionales

Alicia Villaseca Balleca (Abogada del Estado)

PARTE II: Aspectos Administrativo-urbanísticos

Daniel Jiménez Schlegl (Abogado-Doctor en Derecho. Despacho)

PARTE III: Aspectos Civiles y Procesales

Josep Maria Espinet Asensio (Abogado. Socio Director del Despacho Espinet
Advocats) y **Francisco M. Echeverría Summers** (Abogado-Doctor en Derecho.
Profesor de la Universidad de Barcelona y de la Universidad Internacional de La
Rioja. Socio Director del Despacho Echeverría&Summers Abogados Asociados)

PARTE IV: Aspectos Fiscales

Ángeles Postils Lanfranco (Abogada. Responsable del Área fiscal de Barcelona
de Moore Asesores Legales y Tributarios)

© Francis Lefebvre
Lefebvre-El Derecho, S. A.
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid. Teléfono: (91) 210 80 00
clientes@lefebvre.es
www.efl.es
Precio: 39,52 € (IVA incluido)
ISBN: 978-84-19573-53-7
Depósito legal: M-24141-2023
Impreso en España
por Printing'94
Paseo de la Castellana, 93, 2º - 28046 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Plan general

	<u>nº marginal</u>
PARTE I. ASPECTOS CONSTITUCIONALES	
Capítulo 1. Cuestiones generales	105
PARTE II. ASPECTOS ADMINISTRATIVO-URBANÍSTICOS	
Capítulo 2. Principios y objetivos rectores de la Ley y fines comunes de las políticas públicas en materia de vivienda	600
Capítulo 3. Contenido básico del derecho de propiedad de la vivienda con relación a su función social	1500
Capítulo 4. Planificación pública. Intervención en el mercado de la vivienda para garantizar el derecho a la vivienda	2000
PARTE III. ASPECTOS CIVILES Y PROCESALES	
Capítulo 5. Consideraciones de interés con relación a las definiciones legales	3100
Capítulo 6. Régimen jurídico básico y contenido del derecho de propiedad de la vivienda. ...	3500
Capítulo 7. Medidas de protección y transparencia en operaciones de compra y arrendamiento de viviendas	4000
Capítulo 8. Administradores de fincas	4500
Capítulo 9. Novedades en el régimen legal de los contratos de arrendamiento de vivienda ...	5000
Capítulo 10. Incidencia en aspectos procesales	6000
PARTE IV. ASPECTOS FISCALES	
Capítulo 11. Fiscalidad en la Ley de vivienda	7000
	<u>Página</u>
Tabla Alfabética	159

Abreviaturas

art.	artículo
CC	Código Civil (RD 24-7-1889)
CCAA	Comunidades autónomas
CCC	Código Civil de Cataluña
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
Const	Constitución Española
CP	Código Penal (LO 10/1995)
D	Decreto
Dir	Directiva
disp.adic.	disposición adicional
disp.final	disposición final
DL	Decreto-ley
IBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
IGC	Índice de Garantía de Competitividad
IPC	Índice de Precios al Consumo
IRPF	Impuesto de la Renta de las Personas Físicas
L	Ley
LAJ	Letrado de la Administración de Justicia
LAU	Ley de Arrendamientos Urbanos (L 29/1994)
LAU/64	Texto refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos (D 4104/1964)
LBRL	Ley de Bases del Régimen Local (L 7/1985)
LCCI	Ley reguladora de los Contratos de Crédito Inmobiliario (L 5/2019)
LCI	Ley del Catastro Inmobiliario (RDLeg 1/2004)
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público (L 9/2017)
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil (L 1/2000)
LGDCU	Ley general para la Defensa de Consumidores y Usuarios (RDLeg 1/2007)
LGDPD	Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (RDLeg 1/2013)
LH	Ley Hipotecaria (D 8-2-1946)
LHL	Ley reguladora de las Haciendas Locales (RDLeg 2/2004)
LJCA	Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (L 29/1998)
LO	Ley Orgánica
LOE	Ley de Ordenación de la Edificación (L 38/1999)
LPAC	Ley de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (L 39/2015)
LPAP	Ley del Patrimonio de las Administraciones públicas (L 33/2003)
LPH	Ley sobre Propiedad Horizontal (L 49/1960)
LRJSP	Ley de régimen Jurídico del Sector Público (L 40/2015)
LS/15	Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (RDLeg 7/2015)
RBEL	Reglamento de bienes de las entidades locales (RD 1372/1986)
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto-ley
RDLeg	Real Decreto Legislativo
RN	Reglamento Notarial (D 2-6-1944)
TCo	Tribunal Constitucional
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea



PARTE I

Aspectos constitucionales

CAPÍTULO 1

Cuestiones generales

1. Derecho de vivienda.....	110	105
2. Vivienda y derecho a la propiedad privada.....	140	
3. Títulos competenciales aplicables en esta materia.....	160	
4. Otros títulos competenciales.....	270	

1. Derecho de vivienda

(Const art.47)

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y su familia, entre otros extremos, la vivienda (**Declaración Universal de Derechos Humanos** 10-12-1948 art.25.1). Una previsión simétrica contiene el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (19-12-1966), en su art.11.1. Y la **Carta Social Europea** (revisada), por su parte, hace referencia al derecho a la vivienda en su art.31 (Carta Social Europea –revisada–, Estrasburgo 3-5-1996).

La **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** (7-12-2000) en su art.34.3 reza:

«Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.»

En el ámbito nacional, la **Constitución Española art.47** afirma:

«Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.»

Este precepto se ubica en la Const Título I («De los derechos y deberes fundamentales») y, en particular, en el Capítulo tercero, bajo la rúbrica «De los principios rectores de la política social y económica». El **reconocimiento**, el **respeto** y la **protección** de dichos principios informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (Const art.53.3). Lo anterior, impide considerarlos como normas sin contenido y, a su vez, obliga a tenerlos presentes en la interpretación tanto de las restantes normas constitucionales como de las leyes (TCo 68/1982). No en vano, como señalaba el TCo 36/1991, los principios rectores de la política económica y social deben **orientar la acción de los poderes públicos**. No obstante lo anterior, esa misma sentencia advertía que dichos principios no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables. Esta imposibilidad se desprende del propio art.53.3 que añade que «solamente podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen» (Const art.53.3). Así las cosas, este precepto contiene una directriz constitucional dirigida a los poderes públicos pero no garantiza un derecho fundamental (Const art.47). En este sentido, el Tribunal Constitucional afirmaba:

«... conviene recordar ante todo que el art.47 Const 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 Const] en el ejercicio de sus respectivas competencias" (TCo 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; y en el mismo sentido, TCo 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 Const.» (TCo 32/2019).

Se trata de un **principio informativo** de la legislación que, realmente, solo puede invocarse ante los tribunales a través de leyes ordinarias que los desarrollen (TS cont-adm 26-5-87, EDJ 4132). En consecuencia, debe ser el legislador ordinario quien **defina los contornos** de este derecho de configuración legal.

- 120** Es preciso matizar, llegados a este punto, que existe una **corriente doctrinal** que, en contra de lo razonado *supra*, ha venido defendiendo la existencia de un derecho constitucional subjetivo a la vivienda susceptible de ser esgrimido ante la jurisdicción ordinaria. Dichos autores han considerado que la previsión de la Const art.47, aun no albergando un derecho fundamental, tampoco encierra un mero principio rector. El **argumento central** de esta postura es que, siendo cierto que el art.53.3 de la Const niega que los principios recogidos en el Título I Capítulo Tercero puedan ser reconocidos como derechos subjetivos; este descarte no afecta a los derechos recogidos dentro del mismo capítulo, esto es:
- derecho a la salud (Const art.43);
 - derecho a la cultura (Const art.44);
 - derecho al medio ambiente (Const art.45), y
 - derecho a la vivienda (Const art.47).

Dicho de otro modo, en el capítulo tercero del título I coexisten principios y derechos sin que estos últimos pierdan tal carácter ni deban recibir el tratamiento jurídico de aquellos. Siguiendo este hilo argumental, si bien la Const art.53.3 excluye la acción judicial directa en cuanto a los principios rectores, no lo hace en relación con los derechos, la cual, a la postre (y según estos autores), estaría **plenamente justificada** al albur del art.24.1 de la Const, en el que se reconoce el derecho a la **tutela judicial efectiva** de derechos e intereses legítimos (López Ramón)¹.

- 125** Con independencia de lo anterior, no puede negarse que la vivienda constituye el **soporte físico indispensable** para el efectivo ejercicio del derecho fundamental a la intimidad personal y familiar (Const art.18.1) pues, naturalmente, las personas lo ejercen en su domicilio, que suele identificarse con su vivienda. En este sentido, el Tribunal Constitucional señalaba que «el domicilio inviolable es un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima» (TCo 22/1984).

2. Vivienda y derecho a la propiedad privada

(Const art.33)

- 140** La vivienda guarda también una estrechísima relación con el derecho de propiedad. A este respecto, la Constitución afirma que (Const art.33):
- Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
 - La función social de estos derechos delimita su contenido, de acuerdo con las leyes.
 - Nadie puede ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

A pesar de que el derecho a la propiedad privada no es susceptible de **amparo constitucional** por no estar recogido en la Const Título I Capítulo II Sección 1ª (Const art.14 a 30), se erige en derecho constitucional sobre el que pesa una **reserva de ley**

¹ LÓPEZ RAMÓN, F.: «El derecho subjetivo a la vivienda», Revista Española de Derecho Constitucional, nº 102, septiembre-diciembre 2014, pág.58 y 59.

(Const art.53.1), no pudiendo el legislador desconocer el contenido esencial del mismo.

Nuestro máximo intérprete constitucional señalaba que «la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege como una haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por este motivo la determinación del **contenido esencial de la propiedad privada** no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a este subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo» (TCo 89/1994).

El binomio **utilidad individual y función social** debe definir el derecho de propiedad sobre cada categoría de bienes y debe ser el legislador quien concrete los contornos del derecho, salvaguardando su **contenido esencial**. Por «contenido esencial» debe entenderse la reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y la posibilidad efectiva de su realización, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable.

En esa función social de la propiedad ahonda la L 12/2023, al afirmar:

145

«1. Atendiendo a la delimitación que del derecho a una **vivienda digna y adecuada** efectúa el artículo 47 de la Constitución Española, y considerando que la vivienda cumple una función social dado que constituye un bien destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de las personas, familias y unidades de convivencia, corresponde a las administraciones públicas competentes velar por promover las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de dicho derecho en condiciones asequibles y con especial atención a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo, a través del estatuto de derechos y deberes asociados a la vivienda, en los términos dispuestos en la presente ley.

2. Para el cumplimiento de lo previsto en el apartado anterior, los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben articular los mecanismos efectivos para asegurar su **debida protección**, conservación, rehabilitación y mejora, en los términos dispuestos por esta ley y de acuerdo con la legislación y normativa vigente en materia de vivienda.» (L 12/2023 art.7).

3. Títulos competenciales aplicables en esta materia

Sentado cuanto antecede, la pregunta que se plantea es, ¿a quién corresponde, entonces, legislar sobre esta materia? Como indica la L 12/2023 en su Exposición de Motivos.II, nos encontramos ante un **escenario de concurrencia competencial**. Se pretende, pues, articular un marco normativo coherente en el cual el Estado únicamente puede incidir sobre la base de títulos competenciales diversos y con distinto alcance, mientras que las Comunidades autónomas pueden, por su parte, formular completos programas normativos de la acción pública en la materia. Obsérvese, en este sentido, que siguiendo el tenor de la Const art.148.1.3, con arreglo al cual las Comunidades autónomas podían asumir competencias en materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, todas ellas hicieron suya la competencia de vivienda en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

160

Precisiones 1) Respecto a los **Estatutos de Autonomía**:

- LO 6/2006 art.26 (de reforma del Estatuto de Autonomía de **Cataluña**);
- LO 5/1982 art.16 (Estatuto de Autonomía de la **Comunidad Valenciana**);
- LO 1/2007 art.22 (de reforma del Estatuto de Autonomía de las **Illes Balears**);
- LO 2/2007 art.25, 37.1.22 y 56 (de reforma del Estatuto de Autonomía para **Andalucía**);
- LO 5/2007 art.24.f, 27 y 71.10º (de reforma del Estatuto de Autonomía de **Aragón**);
- LO 14/2007 art.70.6 (de reforma del Estatuto de Autonomía de **Castilla y León**);
- L 10/2000 art.3.d (Carta de Derechos Sociales del **País Vasco**).

2) Conviene tener en cuenta, por lo demás, la competencia local contemplada en la L 7/1985 art.25.2.a (Ley de Bases del Régimen Local, en adelante, LBRL), por la que a los **municipios** corresponde la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera.

165 En cualquier caso, conviene tener presente que la vivienda 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 (como advertía el TCo 59/1995). Este entramado competencial es fruto de la **dobles dimensión constitucional** que ofrece la vivienda (TCo 152/1988):

a) Es un **principio rector de la política social y económica** (especialmente en el caso de la vivienda habitacional), conformando el soporte indispensable para el ejercicio de diversos derechos fundamentales vinculados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (la intimidad personal y familiar –Const art.18.1– y la inviolabilidad del domicilio –Const art.18.2–; como se comentaba antes en nº 125).

b) La vivienda constituye un importante **activo patrimonial**, objeto del mercado inmobiliario, por lo que goza de una innegable relevancia desde la perspectiva de la actividad económica, el mercado único y la regulación del tráfico patrimonial privado.

170 La Ley por el derecho a la vivienda (L 12/2023) señala:

«1. Esta ley se dicta al amparo del artículo 149.1.1ª y 13ª 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 149.1.8ª 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 149.1.6ª 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 149.1.14ª 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 149.1.8ª 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 148.1.3ª de la Constitución en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.» (L 12/2023 disp.final séptima).

De lo anterior se colige que los principales títulos competenciales que **sirven de apoyatura** a la L 12/2023 son los recogidos en la Const art.149.1.1ª, 13ª, 6ª, 8ª y 14ª. A continuación, se analiza cada uno de ellos (nº 175 s.).

175 Condiciones básicas (Const art.149.1.1) El Estado tiene competencia exclusiva con respecto a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la **igualdad** de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (Const art.149.1.1).

Las sentencias del Tribunal Constitucional recuerdan que el precepto aludido, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades autónomas, lo que contiene es una **habilitación** para que el Estado, mediante el establecimiento de unas «condiciones básicas» uniformes, supedita el ejercicio de esas competencias autonómicas (TCo 173/1998 y 16/2018). De esta manera, el enjuiciamiento de una ley autonómica a la luz del art.149.1.1 de la Const entraña un **análisis de constitucionalidad** mediata (TCo 94/2014), siendo que la ley estatal opera como parámetro de constitucionalidad.

En este sentido, la L 12/2023 en su Exposición de Motivos pone de relieve la inexistencia, hasta su aprobación, de una legislación estatal sobre vivienda que sirviera como parámetro de constitucionalidad a la **elevada producción normativa autonómica** en la materia, extremo que el propio Tribunal Constitucional había advertido en alguna de sus sentencias: «No habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el art.149.1.1ª Const le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento en el que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional» (TCo 80/2018; en similares términos se expresa TCo 32/2018 y 43/2018).

¿Qué debe interpretarse por «condiciones básicas»? Con carácter previo a su descripción, debe señalarse aquello que queda extramuros de tal concepto. «Condiciones básicas» no equivale a «legislación básica», «bases» o «normas básicas» toda vez que, como establece el TCo 61/1997, la competencia que contempla la Const art.149.1.1 no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En palabras del Tribunal Constitucional, el «Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara». Será el **legislador competente** el que, con posterioridad, establezca el régimen jurídico específico que corresponda, en consonancia con las meritadas condiciones básicas.

El Tribunal Constitucional identifica las «condiciones básicas» con el **contenido primario del derecho**, las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). Dentro de esta noción también incluye aquellos criterios que guardan una **relación necesaria e inmediata** con aquellas, tales como:

- el **objeto o ámbito material** sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (TCo 227/1988);
- los **deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas** en que ha de ejercerse un derecho (TCo 5/1981; 37/1981); así como
- los requisitos indispensables o el **marco organizativo** que posibilitan el ejercicio mismo del derecho (TCo 154/1988).

La descripción expuesta de «condiciones básicas» permite inferir que estas deben implicar una **intervención estatal limitada**, acotada. Reiterada doctrina constitucional ha insistido en que la regulación estatal no puede suponer «una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate, por lo que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho –como es el caso del derecho de propiedad» (TCo 61/1997 y 141/2014).

Planificación general de la actividad económica (Const art.149.1.13) Establece que el Estado tiene competencia exclusiva con respecto a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

La doctrina del Tribunal Constitucional determina que esta regla de carácter transversal atribuye al Estado una competencia para la ordenación general de la economía, sustentándose en el **principio de unidad económica**. Este último principio demanda una toma de decisiones unitaria que asegure un tratamiento homogéneo y coherente de determinados problemas, evitando que, dada la interdependencia de

180

185

las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales o disgregadores (por todas, TCo 100/2020 y 79/2017).

De este modo, este título competencial ampararía:

1. La **adopción de normas**, cualquiera que sea su naturaleza, orientadas a la ordenación de sectores económicos concretos y para el mantenimiento de la unidad de mercado.

2. La definición de **líneas de actuación** tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución.

El ejercicio de esta competencia estatal no está exenta de límites, como es lógico. La Constitución garantiza tanto la **unidad de España** como la **autonomía de sus nacionalidades y regiones** (TCo 79/2017). Tal confluencia obliga a buscar un equilibrio entre ambos principios «pues la unidad del Estado no es óbice para la coexistencia de una diversidad territorial que admite un importante campo competencial de las Comunidades Autónomas».

190 Así las cosas, la ordenación general de la economía hace posible la intervención del Estado a través de medidas económicas en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades autónomas sin que aquella, no obstante, pueda vaciar de contenido el ámbito competencial autonómico. De esta forma, la **actuación estatal**:

– **Debe llegar** hasta donde lo exija el principio que le sirva de fundamento, «límite cuya observancia se deducirá partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas» (TCo 34/2013).

– **No puede incluir** cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, desde el momento en que lo contrario significaría drenar el contenido de una materia y un título competencial más específico (TCo 124/2003).

En suma, el **interés general** que representa el Estado debe materializarse a través del orden competencial establecido, sin que pueda ser desbordado con base en consideraciones meramente finalísticas (TCo 75/1989 o 13/1992).

195 Razonado cuanto precede, conviene dejar constancia de los óbices apuntados por el **Consejo General del Poder Judicial** en su Informe del Anteproyecto de Ley por el derecho de vivienda de 27-1-2022 en relación con los dos títulos competenciales antedichos:

a) El CGPJ advierte que a los aludidos títulos competenciales no se les puede atribuir una suerte de función armonizadora de la legislación de las Comunidades Autónomas, eludiendo los requisitos a que se refiere el art.150.3 Const. Indica, en este sentido, que una cosa es que la **fijación de las condiciones básicas** del art.149.1.1º Const sirva para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos y que el art.149.1.13º de la Const sea útil para que la política económica del Estado y las de los distintos gobiernos autonómicos guarden coherencia entre sí y, otra bien distinta, que se pretenda uniformizar a través de ellos, de forma exhaustiva, la legislación autonómica sobre vivienda (Informe del Anteproyecto de Ley por el derecho de vivienda de 27-1-2022 punto 48).

b) Se subraya que, ni el Anteproyecto de Ley disp.final séptima ni la Memoria de Análisis de Impacto Normativo², identificaron los preceptos legales dictados al amparo de los títulos competenciales de la Const art.149.1.1 y 149.1.13. Pese a ello, el Informe desciende al tenor de algunos de los artículos del Anteproyecto de ley para poner en cuestión, por diversos motivos, su apropiado soporte en los títulos competenciales antes mencionados. Las objeciones formuladas en dicho Informe pueden agruparse en las siguientes **categorías**:

– La **inexistente o insuficiente vinculación** entre el precepto legal y el art.149.1.1º y 13º de la Const (por ejemplo, el art.4, referido a «Servicios de interés general», carecería de la meritada ligazón con los títulos competenciales estatales mencionados;

² [https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normaelaboracion.htm?id=NormaEV03LO-20214202\(ca=Tue%20Jun%2014%2015:57:21%20CEST%202022](https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/normaelaboracion.htm?id=NormaEV03LO-20214202(ca=Tue%20Jun%2014%2015:57:21%20CEST%202022)

en el mismo sentido es de ver, por ejemplo, la enmienda en el Congreso de los Diputados nº 282 de la diputada Ana María Oramas González-Moro del Grupo Mixto en la que se sostiene la falta de conexión entre el art.1 y el art.149.1.13 Const)³.

– La **imprecisión o vaguedad** de los términos empleados en la redacción del precepto legal devendría incompatible con la consideración de «condiciones básicas» (así sería de ver, por ejemplo, en el art.7 relativo a los «Principios rectores de la garantía de la función social de la vivienda»).

– **Exhaustividad** en la regulación contenida en la ley que podría exceder el ámbito reservado a los títulos competenciales estatales antes aludidos (por ejemplo, lo que en el Anteproyecto se ubicaba en el Título III y en la L 12/2023 se sitúa en el Título II, bajo la rúbrica «Acción de los poderes públicos en materia de vivienda»).

Legislación civil (Const art.149.1.8) Establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las **normas jurídicas**, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de **matrimonio**, ordenación de los **registros** e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las **fuentes** del Derecho, con respeto, en este último caso, a las **normas de derecho foral o especial**.

Esta disposición atribuye al Estado una competencia exclusiva sobre la legislación civil y, a su vez, introduce una **garantía de la foralidad civil** a través de la autonomía política (TCo 88/1993). Pese a todo, esta disposición constitucional únicamente permite legislar en materia de derecho civil a aquellas Comunidades autónomas que, a la entrada en vigor de la Constitución, hubieran venido cultivando su propio derecho civil. A mayores, esa capacidad para legislar no puede desplegarse de cualquier manera o en cualquier dirección, solamente puede ejercerse para modificar, desarrollar o conservar este Derecho. Por consiguiente, la Const art.149.1.8 no habilita la creación de un derecho civil nuevo en Comunidades autónomas que nunca lo tuvieron, pues la regla general es que la competencia en materia de derecho civil es exclusiva del Estado (TCo 82/2016; 110/2016 y 192/2016).

Precisiones De acuerdo con una doctrina constitucional consolidada, la **legislación civil** comprende la regulación de las relaciones *inter privatos* (TCo 28/2012).

¿Qué debe entenderse por «**conservación**»? El Tribunal Constitucional afirmó que esta permite la asunción o integración en el ordenamiento autonómico de las Compilaciones y otras normas derivadas de las fuentes propias de su ordenamiento y puede hacer también viable, junto a ello, la formalización legislativa de costumbres efectivamente vigentes en el propio ámbito territorial (TCo 121/1992).

¿Hasta dónde alcanza el término «**desarrollo**»? La Constitución permite que los Derechos civiles especiales o forales preexistentes puedan ser objeto de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico. De esta forma, y en palabras del Tribunal Constitucional, no solamente se reconoce la historicidad y la actual vigencia de estos ordenamientos preconstitucionales, sino que, además, se les dota de vitalidad hacia el futuro (TCo 88/1993).

Este crecimiento debe proyectarse sobre **instituciones conexas** con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de esta, según los principios informadores peculiares del derecho foral. No es dable, en resumidas cuentas, equiparar el desarrollo del derecho foral con una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae*, dejada a la disponibilidad de las Comunidades autónomas.

³ https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones_p_lifecycle=0_p_state=normal_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=XIV&_publicaciones_id_texto={BOCG-14-A-89-3.CODI.}&_publicaciones_template=PUWTZDIT.fmt

200

205

Precisiones Conviene precisar que la **conexión** que debe existir **con el derecho preexistente**:

- Incluye tanto el derecho compilado como el consuetudinario (TCo 182/1992; 133/2017).
- Debe referirse al ordenamiento civil en su conjunto, esto es, puede tener lugar respecto de otra institución que forme parte del mismo o tenga relación con los principios jurídicos que lo informan (TCo 95/2017).

210 Por último, «**modificación**» puede implicar no solo la alteración y reforma del Derecho preexistente, sino incluso, de las reglas contenidas en el mismo (TCo 95/2017). Se ha visto que la Const art.149.1.8 atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de legislación civil, haciendo posible, sin embargo, la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil foral allí donde existiese. Ahora bien, el propio precepto identifica una serie de **materias** que, en todo caso, son atribuidas **al legislador estatal**:

- Reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas.
- Relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio.
- Ordenación de los registros e instrumentos públicos.
- Bases de las obligaciones contractuales.
- Normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial.

Precisiones Por «ordenación de la aplicación y eficacia» habrá que reputar a todo aquello que se concrete en disciplinar la aplicación de las normas jurídicas en el tiempo (TCo 14/1986).

215 Por su importancia, hay que detenerse brevemente en «**las bases de las obligaciones contractuales**».

La Constitución, al reservar al Estado la fijación de las bases de las obligaciones contractuales, le confía el establecimiento de los criterios de ordenación general del **sector de la contratación privada** en aquellos territorios autonómicos que cuentan con legislación propia. El propósito de esta reserva no es otro que asegurar un **común denominador** en los principios que deben regir las obligaciones contractuales, lo que se logra cuando las categorías generales son las mismas en todo el territorio nacional; se trata, en definitiva, de una **garantía estructural del mercado único** (TCo 37/2022).

Se habilita, así, al legislador estatal para que dicte aquellas **normas que sean esenciales** para preservar una estructura de relaciones contractuales con idéntica lógica interna, auspiciada por los mismos principios materiales e igual para **todos los agentes económicos** en todo el territorio nacional (TCo 132/2019).

Con todo, tales bases de las obligaciones contractuales no han sido establecidas expresamente por el Estado sino que tienen que inferirse de la **regulación vigente**, teniendo presente que los contratos constituyen un instrumento jurídico al servicio de la economía, que debe orientarse al cumplimiento de los principios de unidad de mercado y libre circulación de personas y bienes (Const art.139), solidaridad y equilibrio económico (Const art.2 y 138) y planificación general de la actividad económica (Const art.131) (TCo 157/2021).

220 De acuerdo con la L 12/2023 disp.final séptima.2.a, se sustentan en este título competencial el art.10, 11, 32, 33, 34, 35, 36 y disp.final primera de la L 12/2023:

1. El contenido del derecho de propiedad de la vivienda (L 12/2023 art.10 –facultades que comprende– y art.11 –deberes y cargas). Con respecto a ellos, debe traerse a colación las observaciones formuladas por el CGPJ en su informe sobre el Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda de 27-1-2022:

a) De una parte, se pone de manifiesto la incoherencia de que estos preceptos se erijan sobre la **competencia estatal** referida a la legislación civil desde el punto y hora en que se trata de disposiciones que, precisamente, hacen gala de un marcadísimo carácter administrativo:

«... resulta en cierta medida contradictorio que los artículos 10 y 11 fundamenten el título competencial habilitante en el artículo 149.1.8 Const... cuando, evidentemente, como a continuación se detalla, suponen una clara huida de las pautas civiles para encuadrarse en la normativa administrativa que pasa a regular nove-

dosamente tanto el contenido estatutario de la propiedad de la vivienda como de precisar el alcance de su función social. Resulta por ello difícil justificar una competencia que, aunque se dice fundada en la legislación civil, puede chocar con la exclusividad autonómica en materia de vivienda.» [CGPJ Informe sobre el Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda de 27-1-2022 Punto 79].

b) De otra, se recuerda que la **función social** de la propiedad forma parte del contenido esencial del derecho consagrado en el art.33 de la Const. Se advierte, asimismo, que la delimitación de dicha función social corresponde al legislador sectorial, que normalmente será el autonómico (en este sentido, TCo 37/1987, en relación con las limitaciones o causas de expropiación forzosa). Se concluye, de esta forma, que «la intervención estatal no puede agotar la regulación de la materia, en este caso, la de vivienda, ni, tampoco, el derecho del artículo 47 Const, sino que ha de ser la mínima imprescindible para lograr el objetivo que legitima su uso y para que las comunidades Autónomas puedan desplegar sus políticas propias en la materia» [CGPJ Informe sobre el Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda de 27-1-2022 punto 43].

Precisiones En esta línea parecía pronunciarse la **enmienda** nº 105 del Grupo Parlamentario Confederado de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común en el Congreso de los Diputados, al artículo 11 del Proyecto de Ley por el derecho de vivienda, señalando que «el legislador, al ejercer su competencia en la definición de los deberes de la propiedad de la vivienda –nótese que se listan estas con carácter cerrado– estaría limitando el ejercicio de competencias propias de las Comunidades Autónomas en materia de política de vivienda, que pueden incluir otros deberes de la propiedad asociados a la función social»
https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones_p_lifecycle=0_p_state=normal_p_mode=view&_publicaciones_mode=m

2. El art.32 se refiere al **inventario del parque público** de vivienda de titularidad estatal así como a la memoria sobre las características de dicho parque (L 12/2023 art.32). La L 12/2023 art.33 trata la inversión estatal en programas de política de vivienda.

3. La L 12/2023 art.34, 35 y 36 reflejan el deber del Estado de **dar publicidad** a una serie de datos ligados al uso y destino del parque de viviendas de su ámbito territorial, al número de personas inscritas en registros de demandantes de vivienda y al suelo disponible dotado de potencialidad edificatoria residencial.

4. La L 12/2023 disp.final primera incorpora **medidas de contención de precios** en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda, para lo cual introduce diversas modificaciones en la L 29/1994 (Ley de Arrendamientos Urbanos, en adelante, LAU).

En este sentido, el Tribunal Constitucional ya señaló que la **paridad contractual entre arrendadores y arrendatarios** puede ser sometida a modulaciones fundadas en una finalidad tuitiva de intereses que se consideren necesitados de una especial protección –concretamente, los de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario–, como muestra la historia de la regulación de los arrendamientos urbanos en nuestro país (TCo 89/1994).

Sentencia TCo 37/2022 Dicho lo anterior, desde una perspectiva competencial parece oportuno analizar la sentencia TCo 37/2022, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a diversos preceptos de la L Cataluña 11/2020 (de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda). Entre ellos, el artículo 6 que contenía un **mecanismo de limitación de la renta** de los arrendamientos.

El Tribunal Constitucional concluyó que el principio de libre estipulación de la renta en los arrendamientos urbanos ha de considerarse una base de las obligaciones contractuales por **dos motivos**:

– por ser una plasmación o concreción de la regla general de primacía de la autonomía de la voluntad;

225

230

– porque la regulación de la renta y de los criterios para su determinación tiene también una incidencia relevante en la actividad económica por cuanto afecta al sector inmobiliario y al alquiler de viviendas.

Lo anterior justifica que, en garantía del **principio de unidad de mercado**, quede reservado al legislador estatal la determinación de eventuales modificaciones o modulaciones en la renta del contrato de alquiler de vivienda. Por esta razón se afirmó que la L Cataluña 11/2020 art.6 era **inconstitucional**, careciendo el legislador autonómico de competencia para incidir sobre las reglas para la determinación de la renta derivadas del contrato de arrendamiento de vivienda.

235 Legislación procesal (Const art.149.1.6) El Estado tiene competencia exclusiva sobre la legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades autónomas.

Recordaba el Tribunal Constitucional que, con arreglo al artículo constitucional ahora analizado, la legislación procesal constituye una competencia exclusiva del Estado, en tanto que la competencia atribuida a las Comunidades autónomas por este precepto constitucional tiene un carácter limitado, pues está circunscrita a «las necesarias especialidades que en ese orden se deriven de las particularidades de Derecho sustantivo de las Comunidades autónomas» (TCo 37/2022, nº 230).

Parece oportuno puntualizar que la salvedad recogida en el art.149.1.6 de la Const únicamente permite que las Comunidades autónomas introduzcan **singularidades procesales** que sean requeridas por guardar una conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico (TCo 57/2022).

240 De acuerdo con la L 12/2023 disp.final séptima 2.b, se apoyan en este título competencial el art.5 y disp.final quinta de la L 12/2023:

a) Abre la **legitimación activa** para la impugnación de los actos dictados en aplicación del título II (Acción de los poderes públicos en materia de vivienda), del título III (Parques públicos de vivienda) y del capítulo II del título IV (Información y transparencia en materia de vivienda y suelo) de la L 12/2023 a **personas jurídicas sin ánimo de lucro** que, mediante el ejercicio de la acción, defiendan intereses generales vinculados con la protección de la vivienda (L 12/2023 art.5).

A este respecto, el Tribunal Constitucional declaraba que solo el Estado, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art.149.1.6 Const, puede determinar los supuestos de legitimación para accionar en vía judicial, ya sea por el título general del «derecho o interés legítimo», ya sea por los títulos especiales, entre los que se encuentra la acción popular, respecto de la cual ya advirtieron que la L 29/1998 art.19.h) había optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una ley estatal la hubiera previsto específicamente (TCo 15/2021).

b) Contiene modificaciones de la LEC en la regulación del **procedimiento de desahucio** en situaciones de vulnerabilidad (L 12/2023 disp.final quinta). De entre ellas conviene destacar:

– la imposición de una previa conciliación o intermediación cuando se trate de la vivienda habitual de la persona ocupante y la misma se encuentre en **situación de vulnerabilidad económica**; así como

– la **posible suspensión** del procedimiento por decisión judicial, durante dos meses si el propietario es una persona física o cuatro meses si es una persona jurídica, con tal de que se adopten las medidas propuestas por las Administraciones públicas.

Precisiones Por lo señalado en sentencia TCo 15/2021, se declaró inconstitucional la L País Vasco 3/2015 art.6 (de vivienda del País Vasco) y la L C.Valenciana 2/2017 art.6 (por la función social de la vivienda en la Comunidad Valenciana), respectivamente por TCo 97/2018 y 80/2018.

No se apreció, en ninguno de los dos casos, una conexión directa entre la ampliación y la peculiaridad el derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma.