

Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda

FELIPE IGLESIAS GONZÁLEZ

*Profesor titular de Derecho Administrativo.
Universidad Autónoma de Madrid*

- 1. Introducción**
- 2. Distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas en materia de vivienda**
 - 2.1. Análisis de la situación actual
 - 2.1.1. La normativa estatal en materia de vivienda
 - 2.1.2. La normativa autonómica en materia de vivienda
 - 2.1.3. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia vivienda
 - 2.2. Los títulos competenciales en juego
 - 2.2.1. Alcance de las competencias estatales para la definición de las condiciones básicas del ejercicio del derecho a una vivienda digna y adecuada (arts. 47 y 149.1.1 CE)
 - 2.2.2. Alcance de las competencias estatales relativas a bases de la planificación general de la actividad económica en relación con la vivienda (arts. 47 y 149.1.13 CE)
- 3. Competencias locales en materia de vivienda**
 - 3.1. La promoción de suelo adecuado
 - 3.2. La promoción directa de vivienda protegida
 - 3.3. La protección de la promoción y adquisición de viviendas por las entidades locales
- 4. Conclusiones**
- 5. Bibliografía**

Artículo recibido el 31/05/2022; aceptado el 15/06/2022.

Resumen

Este estudio tiene por objeto analizar la distribución de competencias en materia de vivienda entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, con ocasión de la aprobación por el Consejo de Ministros del Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda.

Palabras clave: vivienda; derecho a la vivienda; condiciones básicas ejercicio derechos constitucionales; planificación general actividad económica; competencias municipios.

Distribution of competences between the state, autonomous communities, and local entities in housing policies

Abstract

This article analyzes the distribution of competences in housing policies between the State, Autonomous Communities, and local entities, taking into account the approval by the Council of Ministers of the draft legislation for the right to housing.

Keywords: housing; right to housing; basic conditions for exercising constitutional rights; general planning of the economic activity; municipal competences.

1

Introducción

El reparto de competencias entre las distintas Administraciones públicas en la materia vivienda dista de ser pacífico, como ponen en evidencia tanto el voluminoso y contundente informe sobre el Anteproyecto de Ley emitido por el Consejo General del Poder Judicial (el “CGPJ”) de 24 de enero de 2022 (64 páginas)¹ como el no menos extenso (107 páginas) e incisivo voto particular suscrito por, entre otros, el consejero Álvaro Cuesta.

1. No deja de ser llamativo que la competencia de informe del CGPJ en materia legislativa se limita a anteproyectos legislativos que afecten a “normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales” (artículo 561.1, apartado 6 LOPJ). En su informe, el CGPJ advierte, como no podría ser de otra forma, que el derecho a una vivienda digna y adecuada reconocido en el artículo 47 CE “no reviste en puridad la condición de derecho fundamental”, pero

Para entender en su justa medida la oportunidad y los contenidos del Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda publicado en el BOCG con fecha 18 de febrero de 2022 (el “**Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda**”), nos parece que resulta indispensable conocer, en primer lugar, el estado de la cuestión, esto es, cuál es el alcance de la legislación estatal y autonómica en materia de vivienda, y, en segundo lugar, el análisis de la jurisprudencia constitucional al respecto. Únicamente desde esta perspectiva podrá entenderse el porqué de esta iniciativa legislativa estatal ahora y no 10 o 20 años antes.

2

Distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas en materia de vivienda

2.1

Análisis de la situación actual

Una sencilla búsqueda en cualquier base de datos jurídica pone en evidencia el ingente volumen de normas existentes en materia de vivienda. No hay semana en la que no se apruebe alguna norma al respecto. Sinceramente, no creemos que haya ningún otro ámbito jurídico con semejante volumen normativo, en el que es, a veces, sencillamente imposible conocer la normativa aplicable, puesto que es frecuente que unas normas sucedan temporalmente a otras sin derogación expresa; ni tan siquiera la normativa fiscal o la de la Seguridad Social llegan a semejante nivel de complejidad.

Como en otras materias, parte de esta complejidad trae causa de la concurrencia normativa por parte del Estado, de las comunidades autónomas y también, aunque en menor medida, de los ayuntamientos. A continuación, analizamos la situación actual de las dos primeras.

Nos parece que este análisis permitirá entender perfectamente los motivos que han llevado al Estado a preparar una Ley estatal de vivienda.

2.1.1

La normativa estatal en materia de vivienda

El necesario punto de partida en el análisis de la normativa estatal en materia de vivienda reside en evidenciar que, hasta el momento y a la espera

afirma a renglón seguido que el anteproyecto informado “aspira a equipararlo con los de esta clase” (se sobreentiende que se refiere a los derechos fundamentales) y que “una estimable legislación (autonómica) se vería afectada por la regulación proyectada”.

de la aprobación del proyecto estatal de vivienda, el Estado ha renunciado a contar con una ley específica sobre esta materia. Situación que contrasta abiertamente con una materia tan vinculada a la vivienda como es el urbanismo, que cuenta con una ley específica, actualmente configurada en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (el “**TRLS/15**”), con 68 artículos.

No puede dejar de recordarse que hubo un antecedente de ley estatal de vivienda, como consecuencia de la disposición final primera del Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, que establecía lo siguiente: “El Gobierno, en el plazo de 6 meses a partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto-ley, remitirá a las Cortes un Proyecto de Ley sobre Protección Pública a la Vivienda”. Este Proyecto de Ley sobre protección pública a la vivienda² contenía un total de 92 artículos, derogaba buena parte de la normativa anterior y se marcaba como finalidad de la Ley la siguiente: “La Ley de Protección Pública a la Vivienda tiene como finalidad la promoción, ordenación y, en su caso, la armonización de las condiciones necesarias para la efectividad del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, establecido por la Constitución. A este fin se considera a la vivienda como uno de los sectores a tener en cuenta por el Estado al programar, en su caso, la actividad económica general”; resulta evidente la conexión de esta definición legal con el artículo 149.1.1 de la Constitución Española (la “**CE**”) sustituyendo la expresión “condiciones básicas” por “condiciones necesarias”. Pero, finalmente, este Proyecto de Ley no vio la luz del BOE.

Abandonado este Proyecto de Ley, el Estado ha vehiculado su producción normativa en materia de vivienda a través de la aprobación de planes estatales, trienales o cuatrienales de vivienda. Como se puede comprobar a continuación, la regulación no ha sido escasa³. La relación de planes estatales en materia de vivienda ha sido la siguiente:

- Plan de Vivienda 1981-1983 (Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre)
- Plan de Vivienda 1984-1987 (Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre)

2. Proyecto de Ley de protección pública a la vivienda, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 23 de noviembre de 1979, núm. 98-I, pp. 557 y ss.

3. Un estudio pormenorizado de buena parte de estos planes de vivienda y de su evolución se puede encontrar en Muñoz Castillo (2000: 40).

- Plan de Vivienda 1988-1992 (Real Decreto 1494/1987, de 4 diciembre)
- Plan de Vivienda 1992-1995 (Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre)
- Plan de Vivienda 1996-1999 (Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre)
- Plan de Vivienda 1998-2001 (Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio)
- Plan de Vivienda 2002-2005 (Real Decreto 1/2002, de 11 de enero)
- Plan de Vivienda 2005-2008 (Real Decreto 801/2005, de 1 de julio)
- Plan de Vivienda 2009-2012 (Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre)
- Plan de Vivienda 2013-2016 (Real Decreto 233/2013, de 5 de abril)
- Plan de Vivienda 2018-2021 (Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo)
- Plan de Vivienda 2022-2025 (Real Decreto 42/2022, de 18 de enero)

Muy buena parte de estos planes estatales de vivienda no se han limitado a establecer ayudas económicas en materia de vivienda, sino que en muchas ocasiones han recogido las limitaciones al derecho de propiedad que se vinculan a la propia caracterización de las viviendas protegidas, objeto de estas ayudas económicas programadas por el Estado. Nos referimos, por ejemplo, al establecimiento de la prohibición de disposición de las viviendas protegidas durante los 10 primeros años o la prohibición de venta o arrendamiento por un precio superior al fijado administrativamente por un plazo de (normalmente) 30 años. Resulta, como poco, sorprendente que estas auténticas limitaciones del derecho de propiedad no consten en ninguna norma con rango de ley, por muy flexible que sea el entendimiento de la reserva de ley que recoge el artículo 33 CE. Han puesto de manifiesto esta situación Ponce Solé (2008: 178) y Botía Valverde (2003: 17), enfatizando este último la ausencia de cobertura de estas limitaciones en normas con rango de ley.

Pero debe tenerse en cuenta que estos planes de vivienda estatales no regulan el régimen jurídico propiamente dicho de las viviendas protegidas y, por ejemplo, no establecen el procedimiento de tramitación de las calificaciones provisional y definitiva, que son determinantes para la definición de los deberes de los adquirentes o arrendatarios de viviendas protegidas, ni tampoco se prevé un régimen sancionador.

Probablemente, los planes estatales de vivienda renuncien a establecer el régimen jurídico de la vivienda protegida porque continúan vigentes tanto el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, como el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre,

que desarrolla al anterior, que sí contienen un régimen jurídico completo de las viviendas protegidas. Esta normativa vendría a tener la consideración de normativa supletoria para la legislación autonómica, conforme a los criterios definidos en el fundamento jurídico 12 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de abril, relativa a la legislación urbanística.

Además de todo lo anterior, cabe completar el bloque normativo estatal con otras disposiciones como el Real Decreto 727/1993, de 14 de mayo, sobre el precio de las viviendas de protección oficial de promoción privada, o el Real Decreto 2028/1995, de 22 de diciembre, por el que se establecen las condiciones de acceso a la financiación cualificada estatal de viviendas de protección oficial promovidas por cooperativas de viviendas y comunidades de propietarios al amparo de los planes estatales de vivienda.

El conjunto de este bloque normativo estatal en materia de vivienda puede caracterizarse como de pobre e insuficiente. Primero, porque no contiene ninguna norma con rango de ley, más allá del limitado Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre. Segundo, porque se limita a la regulación de las viviendas protegidas. Tercero, porque no recoge un régimen jurídico acabado de las viviendas protegidas, que se contiene en normas supletorias. Cuarto, porque los planes de vivienda ni tan siquiera resultan de aplicación a todas las comunidades autónomas, puesto que, tanto el País Vasco como Navarra, no necesitan los fondos que el Estado asocia a estos planes de vivienda, por lo que pueden vivir sin aplicar estos planes de vivienda, lo que pone de relieve que no basta con tener competencias exclusivas en una materia competencial (en este caso, vivienda), sino que es necesario tener (también) financiación suficiente.

A la vista de todo lo anterior, no puede sorprender que el Estado haya aprobado un Proyecto de Ley de vivienda, que, más allá de su concreto contenido, debería ser una eficaz herramienta para superar la situación que acabamos de describir.

2.1.2

La normativa autonómica en materia de vivienda

A diferencia del Estado, las comunidades autónomas han aprobado numerosas leyes en materia de vivienda, de forma que, en este momento, todas ellas cuentan con alguna referencia normativa con rango de ley vigente en materia de vivienda.

A continuación, listamos las leyes autonómicas vigentes en materia de vivienda, recogiendo el número de preceptos de cada norma:

Comunidad Autónoma	Ley vigente	Núm. artículos
Andalucía	Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía	81
Aragón	Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida	61
Asturias	Ley 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda	23
Baleares	Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Islas Baleares	99
Canarias	Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias	129
Cantabria	Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria	61
Castilla-La Mancha	Ley 2/2002, de 7 de febrero, por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de viviendas de protección pública en Castilla-La Mancha	8
Castilla y León	Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León	108
Cataluña	Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda	136
Extremadura	Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura	129
Galicia	Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia	115
La Rioja	Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja	80
Madrid	Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid	4
Murcia	Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia	77
Navarra	Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra	87
Comunidad Valenciana	Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana, y Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana	79
País Vasco	Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda	93

La regulación autonómica en materia de vivienda dista de ser homogénea. Del estudio de las leyes autonómicas que acabamos de enunciar, se pueden establecer tres tipos básicos de normas autonómicas sobre viviendas:

- i. **Tipo 1:** Normas autonómicas que establecen una regulación completa del régimen jurídico de la vivienda, tanto de vivienda libre como de vivienda protegida
- ii. **Tipo 2:** Normas autonómicas que se limitan a regular el régimen jurídico de las viviendas protegidas
- iii. **Tipo 3:** Normas autonómicas que regulan el derecho constitucional a la vivienda

El orden que hemos establecido en esta tipología no es casual, porque permite contrastar temporalmente la evolución de las leyes en materia de vivienda, que comenzó con la aprobación de la Ley 24/1991, de 29 de noviembre, de viviendas de Cataluña (ya derogada), que fue el primer referente normativo con rango de ley relativo a la materia vivienda. Muchas leyes autonómicas han seguido la estela de esta primigenia Ley catalana, pero es necesario enfatizar que no ha sido el único modelo seguido, puesto que otras comunidades autónomas han preferido limitar su normativa sobre vivienda con rango de ley a la regulación de las viviendas protegidas (el mejor y primer ejemplo a estos efectos es la todavía vigente Ley 6/1997, de 8 de enero, de la Comunidad de Madrid). Y el último estadio en esta evolución es el relativo a la regulación por ley de la garantía de acceso a la vivienda, encabezada por la Ley 1/2010, de 8 de marzo, andaluza.

A esta relación de leyes autonómicas en materia de vivienda hay que sumar los correspondientes reglamentos de desarrollo, más todos los planes autonómicos en materia de vivienda. Como hemos puesto de relieve en el apartado anterior, una de las debilidades de los planes de vivienda del Estado reside en que se limitan a regular el destino de los fondos que el Estado transfiere a las comunidades autónomas, de forma que las comunidades autónomas se encuentran obligadas a cumplir la normativa estatal en la gestión de las ayudas públicas en materia de vivienda. No puede sorprender que buena parte de las comunidades autónomas hayan buscado vías alternativas, a través de planes autonómicos de vivienda, para establecer ayudas propias sujetas a criterios propios, a veces bien diferentes de los marcados por el Estado, eso sí, financiados con recursos propios autonómicos. Esta convivencia de planes estatales y planes autonómicos de vivienda con ayudas diferentes y, lo que es más complicado, regímenes jurídicos diferentes, ha provocado auténticas situaciones de confusión no solo para los ciudadanos interesados en recibir ayudas económicas, sino también en los propios promotores.

Como se puede deducir claramente de lo anterior, la situación de la legislación autonómica en materia de vivienda tampoco es ejemplar. La inexistencia de ley estatal en materia de vivienda ha provocado una evidente disparidad de la normativa autonómica que, más allá, de su congruencia con el reparto de competencias, crea una evidente situación de desigualdad de los ciudadanos en el ejercicio del constitucional derecho a una vivienda digna y adecuada⁴.

4. En similar sentido, Tejedor Bielsa (2018: 15) afirma, en términos que compartimos: “La contingencia de la normativa estatal, amparada de manera recurrente en las exigencias de la planificación general de la actividad económica, vinculada ahora a la garantía de la estabilidad y solvencia del sistema financiero, gravemente amenazado y sujeto a una rigurosa condicionalidad impuesta por el rescate europeo, ha impactado nuevamente sobre la competencia autonómica, que se ha visto gravemente afectada y, por obra de la juris-

2.1.3

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia vivienda

No es menor el número de sentencias del Tribunal Constitucional (las “STC”) que han tenido como objeto básico el estudio del reparto de competencias en materia de vivienda. En un primer análisis, deben tenerse en cuenta las siguientes referencias:

Sentencia	Normas analizadas	Resultado
STC 166/1987 de 28 octubre	Real Decreto 2974/1980, de 22 de diciembre, sobre condiciones de los convenios de encargo de construcción de viviendas por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda a sociedades estatales	Confirmación competencia estatal al tratarse de una norma de organización interna
STC 152/1988 de 20 julio	Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda y diversas órdenes que desarrollan este Real Decreto	En términos generales, confirmación de la competencia estatal
STC 68/1996 de 18 abril	Diversas partidas presupuestarias de la Ley 33/1987, de 23 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988	Se declara nula una partida presupuestaria relativa a trasferencias estatales a SEPES y a ayuntamientos, puesto que son subvenciones territorizables
STC 207/1999 de 11 noviembre	Arts. 47.3 y 48 de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 7/1989, de Medidas de Intervención en materia de Suelo y Vivienda	Nulidad de norma autonómica por incidir en el incumplimiento de deberes de notarios y registradores de la propiedad, que corresponde a competencia estatal

prudencia constitucional, limitada. De este modo, el proceso de construcción del derecho subjetivo a la vivienda, dotándolo de contenidos concretos judicialmente exigibles que den respuesta a la necesidad de alojamiento de colectivos específicos de ciudadanos es víctima, en gran medida, de la dispersión competencial, la contingencia e improvisación de lo básico y la inestabilidad normativa. Los intentos de los legisladores autonómicos de construir normativas sobre el concepto del derecho a la vivienda, por ello, resultan forzados y frecuentemente condicionados por la impotencia presupuestaria y, a la postre, no están suponiendo, salvo excepciones, sino una regulación fragmentada y sectorial de la vivienda en su correspondiente Comunidad. No parece resultar en exceso compatible con una mínima igualdad en las condiciones básicas de un derecho constitucional como el acceder a un alojamiento digno y adecuado, ni la dispersión y diversidad de medios, ni la previsión de contenidos tan diversos como el de exigir un plan local de vivienda, una subvención para el pago de rentas o genéricas acciones públicas de fomento de condiciones de acceso asumibles por los ciudadanos”.

Sentencia	Normas analizadas	Resultado
STC 129/2010 de 29 noviembre	Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes	Se declaran nulos diversos preceptos de la norma recurrida por invadir competencias de la Comunidad de Madrid
STC 36/2012 de 15 marzo	Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, que regula la renta básica de emancipación de los jóvenes	Se declaran nulos diversos preceptos de la norma recurrida por invadir competencias de La Rioja
STC 112/2013 de 9 mayo	Arts. 3.1 b) y 6 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, relativos a la obligación de los solicitantes de vivienda de estar inscritos en un registro público de demandantes y la duración del régimen de protección	Se confirman las competencias del Estado, puestas en cuestión por la Comunidad de Madrid
STC 139/2013 de 8 julio	Apartado 12.1 del artículo único del Real Decreto 14/2008, de 11 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, que aprueba el plan estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda	Se confirman las competencias del Estado, puestas en cuestión por la Comunidad de Madrid
STC 93/2015 de 14 mayo	Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, que dio nueva redacción a diversos artículos de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía	Se declara la nulidad de diversos preceptos autonómicos por invadir competencias estatales
STC 267/2015 de 14 diciembre	Cuestión de inconstitucionalidad sobre la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas	Se declara su constitucionalidad por considerar que no existe vulneración del principio de irretroactividad de las normas restrictivas de los derechos individuales, ni de las garantías del procedimiento expropiatorio
STC 16/2018 de 22 febrero	Diversos preceptos de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra	Se anulan diversos preceptos de la normativa autonómica por invadir competencias estatales
STC 32/2018 de 12 abril	Artículo 1 de la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, por el que se da nueva redacción a diversos artículos de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía	Se anulan diversos preceptos de la normativa autonómica por invadir competencias estatales

Sentencia	Normas analizadas	Resultado
STC 43/2018 de 26 abril	Diversos apartados del artículo 1 y disposiciones adicionales segunda y cuarta de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda	Se anulan diversos preceptos de la normativa autonómica por invadir competencias estatales
STC 51/2018 de 10 mayo	Cuestión de constitucionalidad sobre el apartado b) de la disposición adicional segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas	Se desestima entendiéndose que no se produce conculcación del principio de seguridad jurídica
STC 80/2018 de 5 julio	Diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana	Se anulan diversos preceptos de la normativa autonómica por invadir competencias estatales
STC 97/2018 de 19 septiembre	Diversos preceptos de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco	Se anulan diversos preceptos de la normativa autonómica por invadir competencias estatales
STC 106/2018 de 4 octubre	Diversos preceptos de la Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda de Extremadura	Se anulan diversos preceptos de la normativa autonómica por invadir competencias estatales
STC 8/2019 de 17 enero	Varios preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial	Se anulan diversos preceptos de la normativa autonómica por invadir competencias estatales
STC 13/2019 de 31 enero	Diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética	Se anulan diversos preceptos de la normativa autonómica por invadir competencias estatales
STC 16/2021 de 28 enero	Diversos preceptos del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, y el artículo único del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 1/2020, de 21 de enero, por el que se modifica el anterior	Se anulan diversos preceptos de la normativa autonómica por invadir competencias estatales

De todas estas sentencias, debemos destacar dos.

En primer lugar, la STC 152/1988, de 20 de julio, que es muy favorable para los intereses del Estado, reafirmando muy buena parte de sus competencias con base en una interpretación expansiva del título competencial relativo a la planificación general de la actividad económica (149.1.13 CE); resulta, como poco, curioso que el título competencial que permitió avalar las competencias del Estado en materia de vivienda a través de un real decreto absolutamente preciso, no sirviera para legitimar buena parte de los preceptos reguladores de los patrimonios públicos de suelo en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992, en los términos expresados en la STC 61/1997, de 20 de marzo. Visto con perspectiva, la STC 152/1988, de 20 de junio, provocó que el Estado congelara su actuación en materia de vivienda y se limitara a actuar en el entorno de las competencias estatales reconocidas por el Tribunal Constitucional.

Y, en segundo lugar, debe destacarse la STC 16/2018, de 22 febrero, que analiza la constitucionalidad de la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra. El Abogado del Estado aduce que el legislador foral ha traspasado el límite constitucional constituido por el artículo 149.1.1 CE. Frente a esta argumentación, el fundamento jurídico octavo de esta Sentencia afirma:

“Para resolver esta cuestión debemos partir de las notas con que la doctrina constitucional ha caracterizado la intervención de la legislación estatal *ex art.* 149.1.1 CE, destacando entre ellas que ‘en tanto que esa legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya 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’ (SSTC 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 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”.

Más claro no se puede decir. No hay invasión de competencias del Estado si el propio Estado no ha aprobado ley alguna en materia de vivienda en ejercicio de sus competencias⁵. Esta sentencia, reiterada en sentencias posteriores que relacionamos en el cuadro, es, nos parece, el punto de inflexión que genera el convencimiento en el Estado de la necesidad de redactar, por fin, una ley en materia de vivienda; de hecho, se cita expresamente esta sentencia en la exposición de motivos del Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda.

2.2

Los títulos competenciales en juego

Resulta necesario partir de que todas las comunidades autónomas, a través de sus correspondientes estatutos de autonomía, han asumido, con carácter exclusivo, la competencia en materia de vivienda. Y debe tenerse en cuenta que, desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 84/1982, de 23 de diciembre, resulta claro que las competencias exclusivas autonómicas incluyen la competencia legislativa.

Ahora bien, no puede dejar de tenerse en cuenta que el Estado, aunque no tenga competencias directas en la materia vivienda, sí tiene otras competencias (también de carácter exclusivo) que inciden en la materia vivienda y, por lo tanto, en la competencia de vivienda (exclusiva autonómica).

Sin carácter exhaustivo, algunos de los títulos competenciales del Estado que se recogen directamente en la Constitución Española y que pueden inci-

5. En sentido contrario, el Informe del CGPJ afirma en su párrafo 42, previa cita de la STC 16/2018, que esta jurisprudencia “no significa que esa regulación estatal, por necesaria que se estime, pueda superar el ámbito y la función que la norma constitucional da a ese título competencial. Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior, tales condiciones podrán enunciar condiciones sobre el contenido primario del derecho, de las facultades que integren el derecho de propiedad sobre la vivienda, que habrán de ser observados por el legislador autonómico, pero sin agotar la libertad de configuración de este”.

dir en la competencia exclusiva autonómica en materia de vivienda son los siguientes:

i) Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE). Resulta evidente la relación de este título competencial estatal con el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada recogido en el artículo 47 CE. Naturalmente, el Estado puede (y debe) establecer las condiciones básicas para que los ciudadanos pueden ejercer el derecho a la vivienda.

ii) Legislación mercantil (art. 149.1.6 CE). Este título competencial ampara por ejemplo (junto con el relativo a legislación civil) la competencia estatal en materia de protección de los derechos de los consumidores. En efecto, la STC 15/1989, de 26 de enero, ha declarado la competencia estatal en el ámbito de la protección de los consumidores, afirmando que “la defensa del consumidor y del usuario nos sitúa ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y de seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica y, en fin, de otra serie de derechos respecto de los cuales pudiera corresponder al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio y en el cumplimiento de sus deberes (...); es decir, ante materias que la Constitución toma como punto de referencia para fijar las competencias mínimas que, por corresponder al Estado, quedan al margen del ámbito de disponibilidad de los Estatutos de Autonomía”.

iii) Legislación civil (art. 149.1.8 CE). Resulta evidente la relación de la transmisión de viviendas con el derecho civil, y, junto con la competencia estatal en materia mercantil, justifican la competencia estatal en materia de protección de los consumidores, esto es, los adquirentes o arrendatarios de viviendas.

iv) Bases de la ordenación del crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 CE). Resulta obvio que la producción de viviendas por los promotores y su adquisición por los ciudadanos se realizan, de forma mayoritaria, a través de préstamos otorgados por las entidades de crédito, materia en la que la competencia estatal es relevante. Es claro que el Estado viene ejerciendo esta competencia a través de los planes de vivienda, en la regulación de los préstamos convenidos o cualificados, pero la competencia estatal puede ir más lejos, más allá del otorgamiento de ayudas económicas.

v) Planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Este es el título competencial que más ha utilizado la jurisprudencia de Tribunal Constitucional para avalar el alcance de las competencias del

Estado, históricamente vinculadas a la aprobación de planes cuatrienales de vivienda.

vi) Legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). La protección del medio ambiente urbano tiene una evidente relación con la producción de viviendas, lo que permite de nuevo justificar la competencia estatal.

vii) Bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE). El subsector vivienda es un ámbito clave en relación con las medidas de eficiencia y ahorro de la energía.

El Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda establece en su disposición final sexta, que lleva por nombre: “Títulos competenciales”, que la ley se dicta al amparo del artículo 149.1.1.^a y 13.^a de la Constitución, aunque sin distinguir qué preceptos encuentran amparo en cada uno de estos títulos competenciales⁶, sin perjuicio de otros preceptos que puntualmente encuentran cobertura en otros títulos competenciales⁷. Por lo tanto, resulta razonable detener nuestro análisis en estos dos títulos competenciales.

2.2.1

Alcance de las competencias estatales para la definición de las condiciones básicas del ejercicio del derecho a una vivienda digna y adecuada (arts. 47 y 149.1.1 CE)

Ha sido proverbial la prudencia con la que el Tribunal Constitucional ha tratado el posible alcance de la competencia estatal recogida en el artículo 149.1.1

6. Aspecto que ha sido criticado en el Informe del Consejo General del Poder Judicial de 24 de enero de 2022, que afirma (párrafo 40) que es “censurable que ni la MAIN ni el anteproyecto realicen esa especificación y justificación en lo que respecta a los comprendidos en los subapartados 1º y 13º del artículo 149.1 CE. Máxime, tratándose de una iniciativa legislativa que se propone servir de parámetro de control de las normas autonómicas en lo que tiene que ver, principalmente, con las facultades que integran el derecho de propiedad de la vivienda y la delimitación de su función social. Esa carencia, por mucho que se repita en las leyes estatales, va más allá de la mera incorrección formal ya que afecta al fundamento objetivo mismo de la regulación prevista y hace precisa una ardua labor de comprobación que, en última instancia deberá hacer el Tribunal Constitucional, de si cada uno de los artículos sobre los que se proyectan los referidos títulos competenciales cumple o no los requisitos que la jurisprudencia constitucional exige para su utilización”.

7. A estos efectos, el apartado II de la exposición de motivos del Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda concluye afirmando: “Esto es, toda una pléyade de títulos competenciales, cuyo ejercicio estatal exige la aprobación de normas estatales sobre la materia vivienda, sin perjuicio, naturalmente, del legítimo ejercicio de las competencias exclusivas en dicha materia asumidas por las Comunidades Autónomas y también por otras Administraciones públicas, particularmente la municipal, a la que se atribuye como competencia propia la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera en virtud del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local”.

CE, habida cuenta de su potencial expansivo y limitador de las competencias autonómicas; en una primera etapa de la jurisprudencia constitucional, este título competencial ha servido como criterio interpretativo de las competencias estatales normalmente acompañando a otros títulos competenciales, hasta alcanzar una caracterización independiente, fundamentalmente a raíz de la STC 61/1997, de 20 de marzo, primer intento de la jurisprudencia constitucional para delimitar positivamente su alcance como auténtico título competencial autónomo⁸.

No puede dejar de tenerse en cuenta que parte de la doctrina ha negado la propia configuración del artículo 149.1.1 CE como auténtico título competencial, afirmando por ejemplo López Guerra (1990: 89) que este precepto únicamente sirve para “aclarar o matizar otros títulos competenciales”. No nos puede sorprender que este título competencial, tal y como señala Pemán Gavín (2018: 1214), haya dado lugar a un numerosísimo número de sentencias constitucionales con votos particulares, probablemente el que más.

Pero una cosa es que la Abogacía del Estado justifique las competencias del Estado en el artículo 149.1.1 CE en los diversos conflictos constitucionales, y otra bien distinta es que el Estado dicte normas que, sin la cobertura de otros títulos competenciales, se justifiquen en este título competencial. El momento de inflexión fue la aprobación de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de los discapacitados, que establecía, en su disposición final decimocuarta, que “esta Ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1ª de la Constitución”, aunque existe algún antecedente, pero ciertamente no tan contundente⁹. Pero también pueden citarse la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad¹⁰, o la Ley 27/2007, de 23 de octubre, de Signos¹¹.

8. Una visión crítica de la jurisprudencia constitucional de este precepto se puede encontrar en Betancor Rodríguez (2018).

9. Por ejemplo, la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, cuya disposición final única hace referencia expresa al artículo 149.1.1 CE en relación con un par de artículos.

10. Su disposición final primera establece, en su apartado primero, que “los preceptos contenidos en el Título Preliminar, el Título I, el Capítulo I del Título II, los artículos 28 a 31 y la disposición adicional primera de esta Ley constituyen regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, de acuerdo con el artículo 149.1.1ª de la Constitución”.

11. Su disposición final primera establece que “esta Ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1ª de la Constitución Española”.

El gran valladar que encontraba la aplicación de la competencia del artículo 149.1.1 CE ha residido en el debate acerca de si su alcance debía limitarse a los derechos fundamentales o podría ampliarse al conjunto de derechos (y deberes) constitucionales. Alguna doctrina justificó un alcance limitado¹², y también parecía deducirse de alguna decisión del Tribunal Constitucional¹³. Frente a este entendimiento restrictivo, otros autores han defendido abiertamente su aplicación a todos los derechos constitucionales; puede citarse, entre otros, a Baño León (1988: 270)¹⁴, Aragón Reyes (1988: 204)¹⁵, Cabellos Espiérrez (2001: 224) o De la Quadra-Salcedo Janini (2008: 136), afirmando este último de forma nítida que nada impide que entre los derechos y deberes a que hace referencia el artículo 149.1.1 CE se encuentren los recogidos en el Capítulo III del Título I de la Constitución, esto es, los principios rectores de la política social y económica, con cita expresa del artículo 47 de la CE; así de sencillo. Definitivamente, en términos que compartimos plenamente, Vaquer Caballería (2011: 57) concluye que “donde mejor puede realizar la competencia del artículo 149.1.1^a CE su función propia de integración y reducción a la unidad del ordenamiento jurídico es en su relación con derechos del Capítulo III como el disfrutar de una vivienda digna y adecuada”.

Y esta es la posición que finalmente ha aceptado la jurisprudencia constitucional. Sin perjuicio de algún precedente¹⁶, con rotundidad la STC 33/2014, de 27 de febrero, en su fundamento jurídico cuarto, afirma que es “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”.

12. Por ejemplo, Barnés Vázquez (1995: 59). *Vid.* también Barnés Vázquez (2007: 117).

13. La STC 71/1997, de 20 de marzo, afirma que el artículo 149.1.1 CE se proyecta “sobre los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos”, lo que a pesar de no referirse a ninguna de las categorías acuñadas por la propia Constitución no parece incluir a los principios rectores de la política social y económica.

14. De forma contundente Baño León (1988: 270) afirma que “el Estado, aun cuando no disponga de competencia específica sobre una materia (por ejemplo, vivienda), puede regular las condiciones básicas de la misma para un ejercicio igualitario de ese derecho”.

15. Este autor afirma que “el artículo 149.1.1 se refiere a todos los derechos y obligaciones constitucionales (fundamentales y no fundamentales)”.

16. *Vid.* STC 13/1992, de 6 de febrero, que, en su fundamento jurídico 14, vinculaba los artículos 149.1.1 y 50 CE en materia de pensiones.

Dando un paso más, obligado podría decirse, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que la utilización del título competencial recogido en el artículo 149.1.1 CE puede traer causa de la existencia de una disparidad normativa autonómica que justifique la intervención del Estado, en una especie de remedio o último recurso antes de la utilización de las leyes de armonización (artículo 150.2 CE)¹⁷. Expresamente, la STC 18/2017, de 2 febrero, en su fundamento jurídico cuarto afirma¹⁸:

“Conviene finalmente subrayar la posibilidad de que las condiciones básicas que el Estado considere necesario establecer *ex art. 149.1.1 CE* sean establecidas con posterioridad al dictado de la normativa que puedan aprobar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus propias competencias. Precisamente, la imposición de condiciones básicas puede ser consecuencia de las disparidades regulatorias autonómicas resultantes cuando éstas afecten a la igualdad de ejercicio de un derecho o deber fundamental y se ciñan a ese propósito. Así ha ocurrido en este caso, tal como invoca el Gobierno de la Nación en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, en la Exposición de Motivos y en sus alegaciones al presente conflicto. La consecuencia de este ejercicio a posteriori de la competencia estatal derivada del art. 149.1.1 CE es clara, y a ella nos referimos en nuestra STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9: ‘si el Estado considerara necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entraran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, éstos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas’. De manera que resulta lógico el acompañamiento de la introducción estatal de condiciones básicas de una regulación con una cláusula de acomodación de la normativa autonómica previa a las nuevas disposiciones en un plazo de tiempo prudencial”.

Cabe enfatizar el gran alcance de la competencia estatal *ex artículo 149.1.1 CE* que admite, por ejemplo, esta misma STC 18/2017, de 2 de febrero, amparando perfectamente la constitucionalidad de preceptos tan precisos y concretos como el que establece la definición de las tarjetas de estacionamiento de vehículos automóviles para personas con discapacidad que presenten movilidad reducida, o qué personas en concreto tienen derecho a beneficiarse de las autorizaciones contenidas en las tarjetas de estacionamiento. De esta forma, consideramos que se supera la concepción minimalista¹⁹ de la

17. En similar sentido se manifiesta Pemán Gavín (2018: 1222), afirmando que el art. 149.1.1 se comporta como una especie de comodín o último (o penúltimo) resorte competencial “movilizable cuando se detectan necesidades sociales novedosas que es preciso abordar”.

18. Resulta evidente la vinculación entre esta doctrina constitucional y la posición académica sostenida por De la Quadra-Salcedo Janini (2008: 210).

19. Utiliza esta expresión Menéndez Rexach (1997: 53).

competencia estatal recogida en el artículo 149.1.1 CE que afirmaba la STC 61/1997, de 20 de marzo.

Desde esta perspectiva, no puede sorprender que el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda haga referencia expresa al artículo 149.1.1 CE tanto en su exposición de motivos como en su disposición final sexta (títulos competenciales).

Tampoco puede sorprender que, en su exposición de motivos, el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda cite la STC 16/2018, de 22 de febrero, que puso en evidencia la ausencia de legislación estatal en materia de vivienda. En cambio, ni la exposición de motivos ni la Memoria de Impacto Normativo citan la disparidad legislativa autonómica existente, que hemos puesto de manifiesto *supra*, pero parece claro que es uno de los motivos que provoca la redacción de esta ley.

Debe notarse que el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda no se limita a establecer las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en el derecho a una vivienda digna y adecuada (artículo 47 CE), sino que también establece el régimen jurídico básico del derecho de propiedad de la vivienda, siendo evidente el paralelismo con la regulación del derecho de propiedad urbana en la legislación estatal de suelo²⁰; en nuestra opinión, ninguna dificultad debe encontrar esta regulación, más allá de su efectivo alcance, desde el reconocimiento de la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae, conforme a la formulación recogida en la STC 37/1997, de 26 de marzo.

Como acertadamente señala Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz (1998: 152), el artículo 149.1.1 CE es, entre otras cosas, una nueva forma de expresar la vieja idea de la codificación, de forma “que la misma normativa, por ser uniforme, es quien garantiza por sí la igualdad”. Desde esta perspectiva, resulta evidente que el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda supone una homogeneización de la regulación de las condiciones para disfrutar de una vivienda digna y adecuada, estableciendo unas comunes condiciones básicas en los términos que recoge la STC 76/1983, de 5 de agosto, sin que se pueda perder de perspectiva que el artículo 139.1 CE establece que todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

Con base en lo anterior, es claro, en nuestra opinión, que el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda encaja perfectamente en el nuevo entendimiento jurisprudencial de la competencia estatal derivada del artículo

20. En la actualidad, recogida en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

149.1.1 CE, sin perjuicio del alcance preciso de cada precepto, análisis que escapa del análisis de esta colaboración, aunque no puede dejarse de tenerse en cuenta que el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda integra bastantes normas que ya se encuentran vigentes en otros cuerpos normativos.

2.2.2

Alcance de las competencias estatales relativas a bases de la planificación general de la actividad económica en relación con la vivienda (arts. 47 y 149.1.13 CE)

Conforme al artículo 149.1.13 CE corresponde al Estado la competencia exclusiva relativa a las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”²¹.

Como hemos anticipado, este ha sido el título competencial que hasta el momento ha justificado buena parte del elenco de normas aprobadas por el Estado en materia de vivienda, fundamentalmente los planes estatales de vivienda. La STC 152/1988, de 20 de julio, justificó, prácticamente en su integridad, el contenido del plan estatal que fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, y fue una de las sentencias clave en la definición de las competencias estatales en materia económica, aunque no puede dejar de tenerse en cuenta que el alcance de este título competencial ha sido posteriormente recortado por el Tribunal Constitucional afirmando, por ejemplo, que este título competencial exige “una lectura restrictiva” (STC 141/2014, FJ 5), descafeinando en gran medida el principio de unidad de mercado²², concepto jurisprudencial en el que este título competencial es una pieza clave, hasta el punto de que ha sido reconocido por la propia jurisprudencia constitucional como una de las garantías dinámicas de la unidad económica, precisamente junto con el artículo 149.1.1 CE²³.

21. Un completo y actualizado estudio del este título competencial se puede encontrar en Guillén Caramés (2018). *Vid.* también, en relación con la materia vivienda, Beltrán de Felipe (2000: 28 y ss.) y Zamorano Wisnes (2022: 80 y ss.).

22. *Vid.* al respecto Fernández Farreres (2005: 413 y ss.).

23. En efecto, la STC 79/2017, de 22 de junio, afirma, en su fundamento jurídico segundo, que es “posible diferenciar entre unas garantías estructurales y unas garantías dinámicas de la unidad económica. Las primeras se vincularían con el hecho de que todos los poderes públicos deban respetar en su actuación aquellas competencias y aquellos principios constitucionales que, al suponer un límite en sí a la diversidad regulatoria, preservan, en alguna medida, los rasgos propios del mercado nacional único. Las segundas permitirían al Estado promover, en su caso, tal unidad –cuando las primeras ‘se demuestran insuficientes’ para garantizarla (SSTC 96/2013, de 23 de abril, FJ 4 y 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3)–, a través de la decisión de ejercer sus competencias transversales. Entre estas últimas garantías se encuentra la competencia del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), competencia que de acuerdo con la doctrina

Sea como fuere, la protectora jurisprudencia constitucional de 1988 para con las competencias estatales, permitió al Estado continuar pacíficamente con sus políticas de vivienda, con planes de vivienda con un detalle en muchas ocasiones manifiestamente discutible en el binomio bases-desarrollo. Hasta que un nuevo bloque de legislación autonómica en materia de vivienda, comandada por la Ley 1/2010, de 8 de marzo, andaluza, desbordó al Estado y puso de manifiesto que no era suficiente con el título competencial bases de la planificación general de la actividad económica para mantener una básica homogeneidad.

Por otra parte, tal y como hemos puesto de manifiesto *supra*, los planes estatales de vivienda únicamente resultan aplicables a las comunidades autónomas con régimen de financiación común, esto es, a aquellas a las que se transfieren anualmente los recursos estatales que se territorializan; esto es, los planes de vivienda estatales tienen como objeto definir el destino de las cantidades económicas que se territorializan, de forma que no resultan aplicables ni al País Vasco ni a Navarra, las dos únicas comunidades autónomas que no reciben ayudas del Estado para financiar sus políticas de vivienda, sencillamente porque recaudan directamente los fondos necesarios para financiarlas. Esta criticable situación es suficiente para poner en cuestión que las políticas estatales de vivienda deban articularse en la competencia estatal derivada del artículo 149.1.13 CE.

En realidad, el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda pone en evidencia el cambio de rumbo de títulos competenciales, abandonándose la competencia relativa a las bases de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE), aunque nominalmente sigue apareciendo en la nómina de títulos competenciales, para abrazar con entusiasmo las competencias que se derivan del artículo 149.1.1 CE.

Este cambio radical de orientación da la razón al voto particular del magistrado Rubio Llorente en la STC 152/1988, de 20 de julio, en el que afirma: “Ni por su desarrollo de detalle puede considerarse el plan de protección de viviendas un mero establecimiento de bases o un conjunto de

de este Tribunal ampara, precisamente, todas aquellas normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a garantizar la ‘unidad de mercado’ (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10, y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o la ‘unidad económica’ (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2). E, igualmente entre las garantías dinámicas, se encuentra la competencia del Estado para imponer la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE) que habilita al Estado a intervenir normativamente a fin de imponer aquella. Así, a través del ejercicio efectivo de las competencias contenidas en los referidos títulos, el Estado promueve, en su caso, aquellos rasgos que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal caracterizan el mercado único”.

medidas de coordinación, ni su sentido primordial es, a mi juicio, el de incidir sobre un sector de la actividad económica, sino el de procurar dar realidad al derecho a una vivienda digna y adecuada que el art. 47 de la Constitución reconoce a todos los españoles. Visto desde esta perspectiva, el mencionado plan puede ser entendido como una actuación producida, no al amparo del párrafo 13, sino más bien del párrafo primero del apartado 1.º del art. 149, como un esfuerzo por asegurar un mínimo igual en el ejercicio (en rigor en el disfrute), de un derecho constitucional.

Resultan desde luego, evidentes, las dificultades dogmáticas que implica la consideración como ‘derechos constitucionales’ de todos los que derivan de actuaciones estatales acomodadas a los principios de política social y económica que enumera el Capítulo Tercero del Título I de la Constitución, pero tales dificultades no me parecen insalvables si el concepto de derechos constitucionales se entiende como concepto genérico y mucho menos graves, desde luego, que las que origina el empleo de otro título genérico (el del 149.1.13.^a), inadecuado no sólo porque lo es, sino sobre todo, porque dada su naturaleza lleva a la ablación total de las competencias autonómicas.

Proconicé (sic) por eso su uso y sigo teniendo el convencimiento de que con él se hubiese podido llegar, salvo en los puntos de los que expresamente he disentido, a resultados tal vez no muy disimiles de los alcanzados, pero mediante una construcción más respetuosa con las competencias autonómicas y que hubiese podido orientar más eficazmente que la recogida en la Sentencia, la actuación futura de los poderes públicos sobre esta materia. La conceptualización del Plan cuatrienal como un plan mediante el que el Estado trata de asegurar que la actuación de los poderes públicos para dar realidad al derecho a la vivienda se lleva a cabo de modo que se asegure en lo posible un mínimo igual en todo el territorio nacional, habría permitido, de una parte, dar una explicación más razonable a la articulación de la iniciativa estatal con las competencias autonómicas en la materia y asegurar, de la otra, un mayor margen de libertad de acción a las Comunidades Autónomas para todas las actuaciones que, una vez asegurado este mínimo social igual, quisieran llevar a cabo en esta materia”.

Absolutamente magistral. Poco (o nada) más se puede añadir. Más de 30 años después, el Estado corrige su rumbo siguiendo punto por punto la propuesta de Rubio Llorente.

3

Competencias locales en materia de vivienda

El artículo 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (la “LBRL”), en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, dispone que “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) [...] Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación”.

Hemos de tener en cuenta que las competencias atribuidas a la Administración local en el artículo 25.2 LBRL presentan, al menos, una doble característica: por una parte, no estamos frente a títulos competenciales exclusivos de las entidades locales y excluyentes del resto de Administraciones públicas, sino que, precisamente, se caracterizan por precisar para su efectivo desarrollo de la colaboración con otras Administraciones públicas con base en su respectiva competencia; en segundo lugar, y tal y como señala el propio enunciado del artículo 25.2 LBRL, será el legislador sectorial, estatal o autonómico²⁴, el que señale, a través de ley²⁵, el efectivo alcance de la competencia local en estas materias en las que, en todo caso, el municipio ha de tener garantizada una presencia en su gestión²⁶, respetándose, de esta manera, la autonomía que la Constitución garantiza a las entidades locales para la gestión de sus respectivos intereses. En cualquier caso, y a pesar de que Estado y comunidades autónomas han de concretar el alcance del ejercicio de estas competencias, se puede afirmar que las materias enumeradas en el artículo 25.2 LBRL constituyen verdaderos títulos competenciales municipales para cuyo efectivo ejercicio no se precisa de desarrollo normativo estatal o autonómico²⁷.

24. Véanse, en este sentido, Fernández González (1995: 88) y Barnés Vázquez (1997: 91).

25. En el mismo sentido, véase Fernández González (1995: 100).

26. En el mismo sentido, véanse Barnés Vázquez (1997: 91) y Díaz Lema (1994: 25).

27. En este sentido se manifiestan Ortega Álvarez (2003: 261) y Sosa Wagner (1987: 108). En contra de este criterio, Fernández González (1995: 100) afirma que “la generalidad con la que se abordan las materias incluidas en dicho precepto (se refiere, aparentemente, al art. 25.2 LBRL) conduce a pensar que su finalidad no es la de realizar una auténtica atribución de competencias en favor del municipio”. Desde otra perspectiva, Velasco Caballero (2014: 60) afirma que el artículo 25.2 LBRL no enuncia las competencias municipales, “sino las materias de interés locales en las que las leyes (del Estado o de las comunidades autónomas) han de atribuir necesariamente algún tipo de competencia a los municipios”; en similar sentido, *vid.* Alonso Mas (2013: 430).

Los vocablos utilizados por el artículo 25.2 a) LBRL para definir la competencia de las entidades locales en materia de vivienda son extremadamente amplios: promoción y gestión. Con ellos se permite tanto la “promoción” directa (construcción) por el ayuntamiento de viviendas, ya sea para su venta o arrendamiento, pero únicamente de viviendas de protección pública²⁸, como la “gestión” de ayudas públicas para que promotores privados construyan viviendas en el municipio, aunque, sin duda, el término “gestión” puede hacer referencia también a la propia promoción inmobiliaria directa del municipio (gestión de la promoción). Además, los ayuntamientos podrán también tener un papel activo en la conservación y rehabilitación de la edificación, constituyendo un buen ejemplo de ello los numerosos programas de ayudas económicas en materia de rehabilitación de viviendas²⁹.

Lo cierto es, en cualquier caso, que no existe ni ley ni norma alguna que discipline cuál es el alcance real de la competencia municipal relativa a la promoción y gestión de viviendas, y que las normas que establecen los mecanismos de intervención de las comunidades autónomas y del Estado en el fomento de la promoción y adquisición de viviendas no prevén participación alguna de las entidades locales. A pesar de ello, y como acabamos de anticipar, los ayuntamientos, en términos generales y sin perjuicio de la evidente heterogeneidad local, ejercen con habitualidad sus competencias relativas a la promoción y gestión de viviendas, aunque, bien es cierto, su alcance está extremadamente condicionado por las exuberantes competencias que, en materia de vivienda, desarrollan Estado y comunidades autónomas.

La transferencia de competencias en materia de vivienda realizada en el primer lustro de los años ochenta del siglo pasado a las comunidades autónomas ha producido una concentración de estas competencias en manos autonómicas, sin que estas hayan descentralizado, en modo alguno, estas competencias en el ámbito local. Este fenómeno fue agudamente puesto de manifiesto en el Informe para una nueva política de vivienda realizado por un Comité de Expertos bajo la coordinación de Jesús Leal Maldonado y que fue publicado por el antiguo Ministerio de Obras Públicas y Transportes en el

28. La redacción anterior a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, no contenía esta distinción, por lo que permitía también la promoción y gestión por los municipios de viviendas libres.

29. Baste como ejemplo el Decreto de 27 de mayo de 2021 del Delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano por el que se aprueba la convocatoria pública de subvenciones 2021 con destino a actuaciones de accesibilidad, conservación, eficiencia energética y salubridad de edificios existentes de uso residencial vivienda, “Plan Rehabilita Madrid 2021” (Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid de 8 de junio de 2021).

lejano 1992, y seguimos en la misma situación³⁰. Esta concentración explica en buena medida la escasa participación de los municipios en la gestión de las ayudas públicas para la promoción y adquisición de viviendas.

Desarrollamos a continuación las técnicas de intervención municipal en el ámbito de la vivienda.

3.1

La promoción de suelo adecuado

Tres son las herramientas que tienen en sus manos los ayuntamientos para intervenir en el mercado del suelo: i) los patrimonios públicos de suelo, ii) las cesiones de suelo relativo a un porcentaje del aprovechamiento urbanístico, y iii) las reservas de suelo para la construcción de vivienda protegida.

Y todas estas herramientas, además, se encuentran volcadas en la construcción de vivienda protegida. Así, el destino primario de los patrimonios públicos de suelo es la construcción de vivienda protegida (*vid.* art. 52.1 TRLS/15), las cesiones de aprovechamiento urbanístico no podrán monetizarse si en el ámbito hay usos de vivienda protegida (*vid.* art. 52.1 TRLS/15) y, obviamente, los suelos calificados para la construcción de viviendas protegidas no pueden tener otro destino, sin perjuicio de la duración del régimen legal de las viviendas protegidas, cuya tendencia es la de convertirse en permanente³¹.

Estas tres herramientas no son en absoluto nuevas, y si se hubieran aplicado con pulcritud jurídica existiría en nuestro país un parque de vivienda protegida a precio moderado que, a buen seguro, hubiera erradicado los actuales problemas de acceso a una vivienda digna y adecuada.

3.2

La promoción directa de vivienda protegida

La promoción de viviendas por las entidades locales constituye, en estos momentos, uno de los mecanismos de intervención más frecuentes e incisivos de las entidades locales en materia de vivienda. Esta tarea de promoción municipal se lleva a cabo, normalmente, a través de sociedades municipales, bien ín-

30. Leal Maldonado (1992). Concretamente, en este informe se afirma (pág. 134): “La fuerte resistencia a la descentralización ejercida por la Administración central a lo largo de la década de los ochenta, se ve actualmente reproducida de forma similar por parte de las Comunidades Autónomas hacia los Ayuntamientos”.

31. Sobre el debate del conflicto entre la calificación del suelo y la duración del régimen legal de las viviendas protegidas, *vid.* Vaquer Caballería (2017: 73).

tegramente públicas o mixtas, y se puede afirmar que goza en estos momentos de buena salud y que, cada vez más, los municipios asumen esta competencia como propia. Un buen ejemplo de la actualidad de esta labor de promoción de viviendas por los municipios se encuentra en la “Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo”, que en la actualidad integra a más de 100 entidades públicas, municipales y autonómicas, dedicadas a la vivienda y el suelo.

En cualquier caso, resulta preciso tener en cuenta que son las comunidades autónomas quienes ostentan el protagonismo en la promoción pública de vivienda, y ello gracias a las transferencias de los servicios estatales en materia de vivienda a las comunidades autónomas. No solo se transfirió a estas el cuantioso parque público gestionado por el Estado, sino también la inercia constructiva.

A pesar de los problemas que presenta en la actualidad, la promoción pública de viviendas por las entidades locales constituye uno de los ejes centrales de una política de vivienda que pretenda resolver las evidentes carencias que, en este ámbito, presenta nuestro país.

3.3

La protección de la promoción y adquisición de viviendas por las entidades locales

Se trata del ámbito en el que la participación de las entidades locales es más reducida, prácticamente inexistente. Las políticas de protección pública a la promoción y adquisición de viviendas están en manos exclusivas del Estado y de las comunidades autónomas. Sin embargo, los municipios son las entidades político-administrativas que tienen un conocimiento más profundo de las necesidades reales de estas políticas de protección pública.

Sorprendentemente, la STS de 25 de mayo de 2004 (rec. núm. 66/2002) concluye que “los Ayuntamientos carecen de capacidad para ordenar y regular un régimen de promoción pública de viviendas y están obligados, a cumplir y respetar los regímenes de promoción pública establecidos o por el Estado o por las Comunidades Autónomas, respecto a los bienes o terrenos incluidos en el Patrimonio Municipal”. Aquí se pone en evidencia la relevancia del debate acerca si las competencias municipales en materia de vivienda que prevé el artículo 25.2.a) LBRL son de ejecución inmediata o únicamente pueden ejercerse en los términos que prevea la legislación estatal o autonómica, de forma que si ninguna de ellas contempla la posibilidad de modalidades locales de viviendas protegidas no existirá cobertura alguna al respecto. En mi opinión, se trata de una competencia municipal propia y directa, sin

perjuicio de los límites que puedan establecer al respecto normas estatales o autonómicas, pero en ausencia de estas ningún límite debe existir al ejercicio de estas competencias³².

4

Conclusiones

- (i) Para entender el contexto en el que se produce la aprobación del Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda es determinante tener en cuenta que la producción normativa estatal en materia de vivienda se ha limitado, en lo básico, a la aprobación mediante el correspondiente Real Decreto de planes cuatrienales de vivienda vinculados a la distribución entre determinadas comunidades autónomas de fondos cada vez más exiguos. Mientras tanto, las comunidades autónomas se han ido dotando de leyes en materia de vivienda con contenidos poco homogéneos.
- (ii) La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido ampliando en los últimos años el alcance de la competencia estatal recogida en el artículo 149.1.1 CE y, además, cuando el Estado ha intentado anular alguna norma autonómica por invasión, precisamente, del artículo 149.1.1 CE, el Tribunal Constitucional ha afirmado categóricamente que no existe invasión de competencias del Estado si no se ha aprobado ley alguna en materia de vivienda en ejercicio de sus competencias.
- (iii) El Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda pone en evidencia el cambio de rumbo de títulos competenciales en materia de vivienda, abandonándose la competencia relativa a las bases de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE),

³². Aunque, sin duda, es mejor una habilitación legal al respecto para disipar cualquier duda. Un buen ejemplo se encuentra en la disposición adicional octava de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco; en su apartado segundo, establece: “Las diputaciones forales, las entidades locales en general y los ayuntamientos en particular podrán promover toda clase de viviendas de protección pública, así como de alojamientos dotacionales. Las viviendas y alojamientos resultantes se adjudicarán con arreglo a lo previsto en la Ley de Vivienda y disposiciones reglamentarias que se dicten en su desarrollo. Las bases de las convocatorias que realicen al efecto las instituciones señaladas en el presente apartado establecerán, entre otras determinaciones, la de los destinatarios y el procedimiento para su adjudicación, en el que deberán respetarse necesariamente los principios de publicidad, libre concurrencia y no discriminación. Justificadamente, por parte de las citadas administraciones podrá acordarse la exclusión de un cupo de viviendas de cada promoción para la atención de necesidades sociales o para realojos debidos a actuaciones urbanísticas, expropiatorias o de rehabilitación o regeneración urbana”.

aunque nominalmente sigue apareciendo en la relación de títulos competenciales, para abrazar las competencias que se derivan del artículo 149.1.1 CE.

- (iv) El Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda encaja perfectamente en el nuevo entendimiento de la jurisprudencia constitucional de la competencia estatal derivada del art. 149.1.1 CE.
- (v) La transferencia de competencias en materia de vivienda realizada en el primer lustro de los años ochenta del siglo pasado a las comunidades autónomas ha producido una concentración de estas competencias en manos autonómicas, sin que estas hayan descentralizado estas competencias en el ámbito local.

5

Bibliografía

- Alonso Mas, M.^a J. (2013). Comentario al art. 25 LBRL. En M. J. Domingo Zaballos (coord.). *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local. Tomo I* (3.^a ed.). Civitas.
- Aragón Reyes, M. (1988). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de propiedad privada. En AA. VV. *La reforma agraria*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Baño León, J. M.^a (1988). *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*. INAP.
- Barnés Vázquez, J. (1995). El derecho de propiedad en la Constitución española de 1978. En J. Barnés Vázquez (coord.). *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el derecho europeo comparado*. Tecnos.
- (1997). Subsidiariedad y Autonomía local en la Constitución. En T. Font i Llovet (dir.). *Anuario del Gobierno Local*. Marcial Pons.
- (2007). La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda. *Revista Vasca de Administración Pública*, 79, 83-143.
- Beltrán de Felipe, M. (2000). *La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*. Lex Nova.
- Betancor Rodríguez, A. (2018). La garantía de la igualdad de todos los españoles en el art. 149.1.1: La competencia que no es competencia, sino más que una competencia. En B.

- Pendás García (dir.). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (tomo III, pp. 2617-2632). CEPC.
- Botía Valverde, A. (2003). Viviendas de protección oficial y limitaciones del derecho de propiedad. Prohibición de disponer y requisitos de los adquirentes: lectura crítica de los artículos 10 y 13 del Real Decreto 1/2002. *Revista Jurídica del Notariado*, 45, 9-29.
- Cabellos Espiérrez, M. Á. (2001). *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2008). *Mercado nacional único y Constitución*. CEPC.
- Díaz Lema, J. M. (1994). *Los monopolios locales*. Montecorvo.
- Fernández Farreres, G. (2005). *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*. Iustel.
- Fernández González, F. J. (1995). *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*. Civitas.
- Guillén Caramés, J. (2018). Artículo 149.1.13^a. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. En M. Pérez Manzano (coord.). *Comentarios a la Constitución española* (tomo II, pp. 1331-1340).
- Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, A. (1998). El art. 149.1.1 de la Constitución y las competencias legislativas del Estado sobre urbanismo. En M. Aragón Reyes (coord.). *La Constitución y la práctica del derecho* (tomo I, pp. 145 y ss.). Sopec.
- Leal Maldonado, J. (coord.). (1992). *Informe para una nueva política V90 de vivienda*. MOPT.
- López Guerra, L. (1990). Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 de la Constitución Española. En A. Pérez Calvo (coord.). *Normativa básica en el Ordenamiento Jurídico español*. INAP.
- Menéndez Rexach, A. (1997). Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen de suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997. *RDU*, 153, 47 y ss.
- Muñoz Castillo, J. (2000). *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*. Colex.

- Ortega Álvarez, L. (2003). Las competencias propias de las corporaciones locales. En S. Muñoz Machado (coord.). *Tratado de Derecho Municipal* (tomo I, 2.ª ed., pp. 239-301). Civitas.
- Pemán Gavín, J. M.^a (2018). Artículo 149.1.1 CE. La cláusula de igualdad en las condiciones básicas. En M. Pérez Manzano (coord.). *Comentarios a la Constitución Española* (tomo II, pp. 1212-1224). BOE – Tribunal Constitucional – Wolters Kluwer – Ministerio de Justicia.
- Ponce Solé, J. (2008). La competencia en materia de vivienda a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 7, 145-195.
- Sosa Wagner, F. (1987). *Manual de derecho local*. Tecnos.
- Tejedor Bielsa, J. (2018). A vueltas con las competencias sobre vivienda y la estabilidad del sistema financiero. *Práctica Urbanística*, 151.
- Vaquer Caballería, M. (2011). *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*. Iustel.
- (2017). Planes urbanísticos y planes de vivienda: la extraña pareja. *REALA*, 7, 68-85.
- Velasco Caballero, F. (2014). La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en el sistema de derecho local. En M. J. Domingo Zaballos (coord.). *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*. Aranzadi.
- Zamorano Wisnes, J. (2022). *El derecho a la vivienda en Andalucía*. Tirant lo Blanch.