

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 VIVIENDA¹

Juli Ponce Solé

Profesor titular de Derecho Administrativo
Universidad de Barcelona²

SUMARIO: 1. Introducción. Reticencias estatales para adaptarse al marco constitucional y estatutario y escenarios futuros. – 2. El modelo existente de distribución de competencias en materia de vivienda *con anterioridad* a la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. 2.1. Las competencias estatales y autonómicas. a) Las materias ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. a.1 Ordenación del territorio y vivienda. a.2 La Ordenación del Territorio y las relaciones entre los diferentes niveles de poder. La STC 61/1997, de 20 de marzo. a.3 La relación entre la materia urbanismo y la materia vivienda b) Vivienda y otras competencias estatales. b.1 Desde la perspectiva jurídico-privada. b.2 Desde la perspectiva del Derecho público. 2.2. Las competencias locales a) Marco general. b) El desarrollo de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial y la autonomía municipal. – 3. El modelo existente de distribución de competencias en materia de vivienda *tras* la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. 3.1. La vivienda y las relaciones Estado-Generalidad. 3.2. La vivienda y el nivel de poder local. 3.3. ¿Un cambio de modelo? La gobernanza y la vivienda. – 4. La ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. 4.1. El dictamen del Consejo Consultivo a propósito del proyecto de ley del derecho a la vivienda. 4.2. Las competencias sobre vivienda en la Ley del derecho a la vivienda. a) El título I de la ley catalana del derecho a la vivienda. b) La distribución de competencias entre el nivel estatal, el autonómico y el local en el texto de la ley: visión general. – 5. Conclusión: urge actuar. Bibliografía citada y documentación referida. – *Resumen-Resum-Abstract*.

Artículo recibido el 16/05/2008; aceptado el 28/07/2008.

1. Ponce Solé, Juli y Sibina Tomàs, Domènec (coords.): *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*, Marcial Pons, 2008.

2. jponce@ub.edu

1. Introducción. Reticencias estatales para adaptarse al marco constitucional y estatutario y escenarios futuros

Ya nadie duda hoy en día que existe una *crisis de vivienda* digna, asequible y no segregada en España. En este sentido, es ciertamente revelador el terminante Informe elaborado en 2008, tras su visita a España a finales de 2006, por el señor Miloon Kothari, Relator especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada de la Organización de Naciones Unidas, nombrado por la Comisión de Derechos Humanos.³ Asimismo, el propio *Síndic de Greuges*, en el caso catalán, ha puesto de relieve los graves problemas de alojamiento que sufre la sociedad catalana.⁴

Desde la perspectiva de la distribución territorial del poder en materia de vivienda, el estudio de la (no muy brillante) historia del Derecho de la vivienda en España hace inevitable aludir al modelo centralista predominante históricamente y, en lo que ahora interesa, existente en el momento inmediatamente anterior a la aprobación de la Constitución de 1978. Modelo que tuvo su expresión organizativa en el Ministerio de la Vivienda, creado en 1957 y desaparecido en 1977.⁵

Con la Constitución de 1978, como es sabido, se produce la entrada en un modelo de estado compuesto, donde la descentralización afecta también al ejercicio del poder público en materia de vivienda (téngase en cuenta el art. 148.1.3 CE y el art. 9.9 del EAC de 1979, que considera la competencia en esta materia como "exclusiva"). Sin embargo, como es sabido también, el Estado ha continuado desplegando políticas públicas en materia de vivienda. Significativo es, en este sentido, la *resurrección* del Ministerio de Vivienda en 2004⁶ y la apro-

3. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/105/34/PDF/G0810534.pdf?OpenElement> (última consulta efectuada: 9 de mayo de 2008).

4. Informe extraordinario de julio de 2007, El dret a l'habitatge: obstacles i límits, consultable en: http://www.sindic.cat/ficheros/informes/52_INFORME-HABITATGE%2020070628.pdf (última consulta efectuada: 16 de mayo de 2008).

5. Sobre la historia del Derecho de la vivienda, puede consultarse Gómez Giménez, María Luisa: *La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005*, Montecorvo-Grupo Pinar, 2006, Villar Palasí, J. L., *La protección pública a la vivienda*, Madrid, 1981.

6. Nacido mediante Decreto Ley de 25 de febrero de 1957, su *deceso* se produce por Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio y su *resurrección* por Real Decreto 553/2004, de 17 de abril.

bación de normas jurídicas referidas a esta materia, con el respaldo, como veremos, del TC, al amparo, esencialmente, del art. 149.1.13 CE, referido a la competencia estatal exclusiva sobre “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”.

En el ámbito local, la LBRL y la legislación autonómica de desarrollo han aludido a las competencias municipales en materia de vivienda, con referencia, en su caso, a las previsiones de la legislación sectorial (art. 25.2 d LBRL, Ley catalana de vivienda de 1991; pero téngase en cuenta también el art. 28 LBRL), pero el papel local en la materia, condicionado, entre otras razones, por consideraciones de orden financiero, ha sido, como en general el de todos los poderes públicos en este ámbito, discreto.

Puede afirmarse que el Derecho relativo a la distribución de competencias en materia de vivienda “en acción”, no solo el que encontramos en “los libros”, utilizando la conocida distinción del movimiento realista norteamericano,⁷ se ha caracterizado por una resistencia estatal a aceptar el cambio de papel que el modelo descentralizado supone, amparada por su mantenimiento de recursos financieros.

El nuevo Estatuto de Autonomía Catalán de 2006 (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, en adelante, EAC) intenta imprimir un cambio en la situación descrita, mediante diversas técnicas jurídicas (así, la definición expresa de las competencias exclusivas, entre las que se encuentra la de vivienda, art. 110 en conexión con el art. 137; una precisión detallada de las submaterias incluidas en el art. 137; la inclusión de la cláusula “respetando” la legislación estatal –en materia de telecomunicaciones, art. 137.2–; la limitación de la expansividad de las competencias básicas estatales, art. 111, desde una perspectiva formal y material, y la incorporación de la doctrina del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) en relación con la actividad de fomento, art. 114).

Que lo consiga o no, en general y, en lo que ahora interesa, en el ámbito de la vivienda, dependerá de cambios en la actuación estatal desarrollada hasta el momento y, en última instancia, de la juris-

7. Pound, Roscoe, “Law in Books and Law in Action”, *American Law Review* 44, pp. 12-36.

prudencia futura del TC en materia de vivienda, que es la que interesa ahora.⁸

Dadas las conexiones de la materia vivienda con otras materias (señaladamente urbanismo y ordenación del territorio), una exposición completa y detallada del régimen competencial exigiría una complejidad y detalle que, por razones de espacio, no estamos en condiciones de poder ofrecer en este momento. Por ello, el análisis deberá ser necesariamente breve y, en ocasiones, habrán de simplificarse algunas complejas cuestiones (como por ejemplo, las referidas a las conexiones entre urbanismo y vivienda).⁹

El estudio se dividirá en tres apartados. En primer lugar, se efectuará un análisis de la situación existente desde la aprobación de la Constitución española de 1978 y el Estatuto de Autonomía catalán de 1979 hasta la entrada en vigor del EAC, analizando la más relevante jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo recaída en el ámbito que nos ocupa. En segundo lugar, se analizará el impacto que el EAC supone sobre la situación preexistente. Finalmente, se analizará el desarrollo legal más relevante del EAC en materia de vivienda, la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, de vivienda (en adelante, LDV), e incluiremos un análisis forzosamente conciso del Dictamen 282 de 2007 del Consejo Consultivo que conoció del proyecto tramitado en el Parlamento catalán), la cual entró en vigor el día 9 de abril de 2008, es decir, pocas semanas antes de redactar estas líneas. Este análisis, necesariamente conciso, finalizará con una valoración global y provisional (a la espera de su aplicación concreta futura) de la regulación competencial que en materia de vivienda efectúa esta ley.

8. Desde una perspectiva general, puede consultarse, por ejemplo, el análisis "L'Estatut de 2006", del profesor Carles Viver Pi-Sunyer, en *Activitat Parlamentària*, núm. 10, octubre de 2006, p. 34 y ss., y, específicamente, sobre los condicionantes relativos a la concreción futura del Estatuto, p. 36 y ss., donde se hace referencia, entre otros, precisamente, a "los poderes públicos estatales, que han de modificar prácticas muy enraizadas, sobre todo las burocracias ministeriales", y se citan, entre los elementos normativos, la concepción de los "títulos horizontales, como por ejemplo, singularmente, los artículos 149.1.1 y 149.1.13 CE". Sobre la distribución de competencias en el nuevo EAC, en general, puede consultarse, AA.VV., *La distribució de competències en el nou Estatut*, IEA, 2007.

9. En general, puede consultarse los diversos trabajos incluidos en Ponce Solé, J. (coord.), *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

2. El modelo existente de distribución de competencias en materia de vivienda con anterioridad a la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006

En este primer apartado distinguiremos, por un lado, la distribución de competencias entre el nivel estatal y autonómico (2.1) y, por otro, entre el reparto competencial entre el nivel autonómico y el local (2.2)

2.1. Las competencias estatales y autonómicas

Entrando, en primer lugar, en el análisis del modelo de distribución de competencias vigente con anterioridad al EAC,¹⁰ la primera cuestión que hay que tener en cuenta es la delimitación de la materia vivienda, especialmente con respecto a otras materias también aludidas en el art. 148.1.3º CE y en los distintos Estatutos de Autonomía, es decir, las de urbanismo y ordenación del territorio, así como el impacto que diversos títulos competenciales tienen sobre estas dos materias y, en consecuencia, sobre la vivienda. Tras este primer análisis, se estudiarán las conexiones de la materia vivienda con otras materias sobre las que el Estado ostenta competencias, lo que le está permitiendo, como veremos, incidir, de nuevo, en aquélla.

a. *Las materias ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*

a.1. Ordenación del territorio y vivienda

En el caso español, la primera referencia legislativa sobre ordenación del territorio apareció en la Ley de Reforma del Suelo de 1975 (arts. 7 y 8) de donde pasó al Texto Refundido de 1976, y considera la planificación territorial (Plan Nacional de Ordenación y Planes Directores Territoriales de Coordinación) como una parte integrante del "planeamiento urbanístico del territorio nacional", conjuntamente con los

10. Sobre este tema, para mayor detalle, puede acudirse a Ponce Solé, Juli, "Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio", en *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, p. 800 y ss.

Planes Generales Municipales (art. 6). Esta conexión (más bien confusión) entre ordenación/planeamiento territorial y ordenación/planeamiento urbanístico ha continuado existiendo. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha sido muy clara al respecto, más bien tiende a confundir ambas materias. La razón quizás puede ser debida a la perspectiva adoptada para hacer frente a los concretos problemas jurídicos planteados, los cuales siempre han versado sobre la articulación entre la competencia *autonómica* sobre urbanismo y ordenación del territorio y otras competencias *estatales* con incidencia territorial, de cariz general (planificación económica, dominio público) o sectorial (medio ambiente, puertos...).¹¹ Por eso, a falta de conflictos con el nivel local, por ejemplo, el Tribunal Constitucional no se ha visto forzado, hasta el momento, a distinguir entre las dos materias de competencia autonómica.

Las profundas relaciones entre urbanismo y vivienda y ordenación del territorio están siendo reconocidas paulatinamente por la legislación autonómica en España.¹² Ésta ha recogido diversos principios

11. Son de interés las SSTC 149/1991, de 14 de julio, 36/1994, de 10 de febrero, 28/1997, de 13 de febrero y 40/1998, de 19 de febrero.

12. En el ámbito europeo y por lo que se refiere a la ordenación del territorio, es preciso referirse a la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, impulsada por el Consejo de Europa y elaborada por la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio, que define la ordenación del territorio como la expresión espacial "de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad", y la considera una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como enfoque interdisciplinario y global. El objetivo de dicha Carta es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. El documento adopta, pues, una visión muy general sobre la ordenación del territorio. Por lo que se refiere a la Unión Europea, a pesar de que no haya un otorgamiento específico de funciones en este ámbito, diversos elementos derivados del Derecho originario europeo hacen augurar un creciente papel de la Unión Europea, plasmado en documentos como la *Perspectiva de Desarrollo del Territorio Europeo* (documento elaborado por el Comité de Desarrollo Territorial después de la discusión final de la reunión de los Ministros responsables de la ordenación del territorio de la Unión Europea, en el año 1999. Se trata de un marco de orientación política, sin capacidad legal para obligar a los Estados miembros ni a la Comisión Europea en sus respectivos ámbitos de competencias, resultado de un proceso de colaboración entre el nivel europeo y el nivel estatal.), el *Dictamen del Comité de las Regiones o el Informe del Parlamento Europeo sobre política de vivienda y política regional*. En éstos dos últimos, de contenido semejante, se insiste en la perspectiva de interrelación entre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y en la necesidad de coordinación entre las distintas políticas públicas y los distintos niveles de poder. No podemos sin embargo detenernos aquí en este aspecto. Nos remitimos a Chiti, M. P. "Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio", en Civitarese, S., Ferrari, E., Urbani, P., *Il governo del territorio*, Giuffrè editore, Milán, 2003, p. 162 y ss.

y directrices de actuación pública que conectan a la vivienda con su entorno (véanse por ejemplo el art. 3 de la Ley gallega 4/2003, de 29 de julio, de vivienda) e incluso en el art. 2 de la Ley valenciana 8/2004, de 20 de octubre, de vivienda, puede ya hallarse una definición de vivienda más completa y que incluye una referencia al medio ambiente urbano en el que se inserta la misma.

La legislación autonómica más reciente también ha conectado la ordenación del territorio con el urbanismo y la vivienda específicamente (por ejemplo, Ley canaria 2/2003, de 30 de enero, de vivienda, cuyos artículos 26 y ss. y 73 y ss. aluden a los Planes insulares de Ordenación y a los Planes de Vivienda como instrumento de ordenación supramunicipal de la vivienda, a la que luego haremos referencia). Estos enfoques se advierten con toda claridad también en la Ley catalana del derecho a la vivienda, especialmente en su Título II.

En cualquier caso, es bueno entender que cuando se habla de ordenación del territorio se acostumbra a utilizar, al menos, en dos sentidos diferentes.¹³ Por una parte, en sentido amplio, se identifica con una política pública desarrollada mediante el ejercicio de diversos títulos competenciales, unos generales (por ejemplo, en el nivel estatal puede ser la competencia sobre medio ambiente, art. 149.1.123 CE; en el nivel autonómico la propia competencia sobre ordenación del territorio; en el nivel local, la competencia sobre urbanismo) y otros más específicos (por ejemplo, en el nivel estatal pueden ser Defensa, art. 149.1.4, Obras públicas, art. 149.1.24, entre otros; en el nivel autonómico pueden ser agricultura u obras públicas de interés autonómico también; y en el nivel local, vivienda, por ejemplo).¹⁴

Por otra parte, hay una segunda acepción más concreta, en la que la materia ordenación del territorio hace referencia ya a "un

13. López Ramón, Fernando (2005), *Introducción en el Derecho urbanístico*, Marcial Pones, p. 56 y ss., propone tres maneras de entender la ordenación del territorio. Una, "sectorial" ligada históricamente a la realización de grandes obras públicas. Otra, "económica", vinculada a los planes de desarrollo llevados a cabo bajo la Dictadura de Franco. Finalmente, una tercera "geográfica", donde los planes tienen un papel fundamental. Nosotros nos concentraremos en esta tercera.

14. A este sentido amplio se refiere la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 1 B, cuando señala que la ordenación del territorio es "una política más que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud". Este sentido amplio, no técnico, no es de interés a los efectos del presente análisis.

conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo" (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3).

Este conjunto de actuaciones planificadoras tienen además un objetivo de coordinación y armonización de las diferentes actividades públicas sobre el territorio (STC 149/1991, FJ 1 B, STC 36/1994, FJ 3), armonización que se desarrolla en cuatro sentidos: entre las diferentes políticas sectoriales de la Comunidad Autónoma (*vivienda*, turismo, carreteras, etc.); entre las políticas estatales con incidencia territorial desarrolladas en ejercicio de competencias del art. 149.1 CE y la ordenación territorial autonómica; entre la ordenación territorial de diferentes CC.AA., y entre la ordenación territorial autonómica y la ordenación urbanística municipal (incluyendo aspectos referidos a la vivienda).¹⁵

En esta última vertiente es, especialmente, donde se plantean las dificultades de precisión de la materia ordenación del territorio frente al urbanismo. De hecho, las modernas legislaciones autonómicas están tendiendo a legislar agrupando la planificación territorial y urbanística en los mismos textos legales. En la doctrina española y europea, sin embargo, ambas materias han sido consideradas diferentes, sobre la base de diversos criterios.¹⁶ Así, de un lado, la perspectiva física: el urbanismo se ocuparía de los problemas de micro-ordenación en la esfera municipal, mientras la ordenación territorial se ocuparía de la macro-ordenación desde la perspectiva supramunicipal, incluso de nivel europeo, como vimos. Por otra parte, mientras el urbanismo se plasma en un cuerpo de reglas jurídicas bastante constreñidoras, la ordenación del territorio hace uso, sobre todo, de técnicas de orientación (directrices) y de fomento, aunque también puede utilizar *normas de aplicación directa* (véase ahora el art. 11.1,

15. En este ámbito, es destacable el papel de las aprobaciones definitivas autonómicas del planeamiento urbanístico, auténticos actos coordinadores de ordenación territorial. Ténganse en cuenta las SSTC 159/2001, de 5 de julio, y 51/2004, de 13 de abril, referidas además específicamente al ordenamiento jurídico catalán (Decreto Legislativo 1/1990).

16. *Vid.* Menéndez Rexach, A., "La ordenación del territorio y la ordenación urbanística en la legislación estatal y de las Comunidades Autónomas", en *Manual de Derecho Urbanístico*, INAP, Madrid, 2001, p. 9 y ss.

12.8 y 17.4 de la ley catalana del derecho a la vivienda, en referencia al Plan Territorial Sectorial de Vivienda).¹⁷

A pesar de estas diferencias, ambas funciones, urbanismo y ordenación del territorio, comparten un instrumento común de actuación: el plan, sea urbanístico o territorial (STC 36/1994, FJ 6):

a.2. La Ordenación del Territorio y las relaciones entre los diferentes niveles de poder. La STC 61/1997, de 20 de marzo

Como ya hemos dicho, fue en la legislación estatal del suelo donde se incorporó por primera vez la planificación territorial, en los años setenta del pasado siglo. El Texto Refundido de 1976 hacía alusión a ella en diversos artículos (7, 8, 9, 29, 30) y el Decreto Legislativo 1/1992 también mencionaba la planificación territorial. Pero la STC 61/1997 (FJ 22) detuvo en seco la regulación estatal de estos planes, al considerarla una vulneración de la competencia exclusiva autonómica.

Por otro lado, el texto refundido de la ley de suelo estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), se refiere frecuentemente a la "ordenación territorial", a la que alude junto a la "ordenación urbanística". Establece, por tanto, una serie de determinaciones de aplicación a todo el territorio del Estado (por ejemplo, art. 2, principio de desarrollo sostenible, art. 3, art. 15).

Dada la capacidad estatal para decidir la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en las distintas CC.AA. (por ejemplo, STC 56/1986, sobre comisarías en el País Vasco), antes de la aprobación del EAC, Lopez Ramón aboga por considerar la competencia autonómica en la materia como concurrente y por apli-

17. La STS de 20 de febrero de 2003 (RJ 1003\2126) señala, en referencia a los Planes Insulares de Ordenación Territorial canarios, a los que reconoce la posibilidad de "clasificar y desclasificar suelo, regular usos e intensidades y establecer estándares urbanísticos, siempre que ello sea necesario para el cumplimiento de las finalidades" de dichos instrumentos: "las CC.AA. pueden configurar en su normativa figuras de planeamiento o de ordenación distintas a las conocidas en la legislación estatal, que en este aspecto es solo supletoria, y, entre ellas, planes que se superpongan a los meramente locales, en aras de intereses supramunicipales".

car la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE en caso de conflicto sobre dicha localización, sin perjuicio de el necesario establecimiento de mecanismos de cooperación o colaboración entre todas las instancias de poder territorial, a imagen y semejanza de algunos países europeos descentralizados.¹⁸ Nos parece altamente discutible la consideración de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio como concurrente y la aplicación de la cláusula de prevalencia pensada para conflictos normativos.¹⁹

Estas dos últimas referencias nos conducen a una reflexión final sobre el papel coordinador de las decisiones y planes de ordenación del territorio, específicamente en lo que ahora interesa sobre vivienda, y sobre la importancia que tiene el procedimiento de adopción de decisiones en la garantía de tal coordinación y, en lo que nos interesa más específicamente, en la garantía de la autonomía municipal.

Desde la perspectiva de la coordinación, ésta se constituye en principio jurídico desde la propia CE, y en parte integrante del *deber constitucional de buena administración*, que se sitúa en sintonía en este punto con las tradiciones constitucionales de los Estados miembros de la Unión Europea, como ha destacado el Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea y el propio Tribunal Supremo Español.²⁰ Los instrumentos de ordenación territorial colaboran a esa buena administración y a la necesaria coordinación de los intereses locales con los supralocales.

Aunque no se acostumbra a establecer esta relación, es preciso, a mi juicio, entender los planes territoriales en conexión con el art. 59 LBRL, que establece, como es sabido, la posibilidad de que las leyes sectoriales, cuando sea preciso, atribuyan a instancias superiores la facultad de coordinar la actividad de la Administración local, mediante, en su caso, la aprobación de “planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente”. Ahora bien, en la tramita-

18. López Ramón, Fernando (2005), p. 61 y ss.

19. Tanto el Estatuto de 1979 (art. 9.9) como el EAC (art. 137) han definido esta competencia como exclusiva de la *Generalitat*.

20. Ponce Solé, Juli (2001), *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido*, Lex Nova, Valladolid.

ción de dichos planes, por ejemplo, los territoriales, debe observarse lo previsto en el art. 58.2 LBR (en conexión con el art. 59 y también de acuerdo con los arts. 103.1 CE, 4.1 b Ley 30/1992, 2.1 LBRL y 4.6 CE-AL), que exige una participación de las Administraciones que no formulan ni aprueban dichos planes, la cual "permita armonizar los intereses públicos afectados".²¹ *El procedimiento debido se constituye, pues, tanto en garante de la coordinación como del respeto de la autonomía local.*

a.3. La relación entre la materia urbanismo y la materia vivienda

Con respecto a las relaciones entre *urbanismo* y *vivienda*, es muy reveladora la STC 61/1997, de 20 de marzo, que permite entender con claridad las estrechas conexiones entre urbanismo y vivienda.²² El primero se ocuparía del uso del suelo en general, y, por tanto, allí donde se haya clasificado suelo como urbanizable o urbano (y, en casos excepcionales, también en suelo no urbanizable) la existencia de suelo calificado como residencial permitirá la construcción de viviendas. Por su parte, la materia vivienda se referiría solo a un uso posible del suelo, a una única función urbanística, de entre la panoplia de las consi-

21. Que podría verse reforzada ahora por el Consell de Governos Locals del art. 84 EAC, al que aludiremos luego.

22. FJ 6: "...el urbanismo (...) alude a una disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, (...), se traduce en la "ordenación urbanística" como objeto normativo de las leyes urbanísticas... Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades... tales como las referidas en el planeamiento, la gestión o la ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultadas dominicales sobre el uso del suelo y la edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación. [El contenido del urbanismo sería] la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y en cuyo servicio se disponen de las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos... Si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto con el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE, párrafo 1º); una serie de importantes principios rectores de la política... urbanística, a los que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias los Entes públicos, a saber: la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 CE, párrafo 1º); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 CE párrafo 2º)."

deradas por el urbanismo (industria, comercio, equipamientos...). Esta parece ser una primera distinción útil entre ambas materias.

Sin embargo, la existencia y condiciones de las viviendas (entendidas no solo como productos industriales) y su relación con otras funciones urbanas, hace posible y condiciona toda una serie de derechos constitucionales, entre ellos, por supuesto, el derecho del art. 47 CE (y ahora 26 EAC),²³ pero no únicamente. El entendimiento de la vivienda no solo como el mero soporte físico habitacional sino también como el medio ambiente urbano en el que éste se inserta supone reconocer la posible afectación de derechos tales como la salud, la intimidad, el medio ambiente, etc.²⁴

Para dar cuenta de este sentido amplio de vivienda, la doctrina francesa y el propio Derecho francés utilizan el concepto de *habitat*, que "*correspond au logement dans son environnement urbain et social*".²⁵ La nueva ley catalana del derecho a la vivienda parece recoger tal idea en su art. 16.2, letra d, precisamente al establecer la directriz para el planeamiento urbanístico de que debe velar "para garantizar el derecho de todos los habitantes a disfrutar de condiciones de vida urbana y de *habitat* que favorezcan la cohesión social y para asegurar en cada núcleo la coexistencia del uso residencial con otros usos y la diversidad de tipos de vivienda", para respetar el principio de integración de la vivienda en el entorno (art. 16.1).

23. En este sentido, cabe recordar aquí el FJ 15 de la STC 247/1997, de 12 de diciembre, recaída a propósito del Estatuto Valenciano pero con consideraciones generales aplicables por igual al resto. De la misma se desprende la consideración de que los Estatutos no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos, *cualquiera que sea la literalidad del precepto*, necesitados de interposición legislativa para su justiciabilidad directa, es cuanto menos sorprendente. En el caso del derecho a la vivienda del art. 26 del EAC, éste quedaría "degradado", de acuerdo con tal doctrina, al mismo nivel que el art. 47 (cfr. art. 39 del EAC. ¿Qué ocurre entonces con las garantías previstas en los arts. 37 y 38 del EAC, entre ellas la judicial?). No parece muy prometedora esta sentencia del TC en relación con la fuerza del derecho a la vivienda en el EAC, aunque habrá que esperar a ulteriores concreciones para poder obtener una conclusión más fundamentada.

24. Véase al respecto el clásico trabajo de Bassols Coma, M., ya aludido antes, "Consideraciones sobre el Derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978", *RDU*, 85, 1983, p. 167 y ss.

25. Deschamps, E., *Le Droit Public et la Ségrégation Urbaine (1943-1997)*, LGDJ, 1998, p. 23. Así, *Loi Urbanisme et Habitat*, de 2 de julio de 2003.

Teniendo en cuenta esta complejidad, algunas instituciones jurídicas que articulan la relación entre urbanismo y vivienda se encuentran en el ámbito competencial estatal, de acuerdo con la jurisprudencia del TC.

Efectivamente, la STC 61/1997, de 20 de marzo ha establecido la conocida doctrina del TC sobre la posibilidad estatal de incidir en el urbanismo a través de los títulos competenciales contemplados en el art. 149.1 CE, apartados 1, 8, 13, 18 y 23. Algunas de las regulaciones estatales, pues, inciden en la vivienda y suponen, por tanto, una primera puerta de acceso estatal a esta materia.

Es el caso, por ejemplo, de los patrimonios públicos de suelo, que tanta importancia tienen en relación con la vivienda protegida (arts. 38 y 39 del Texto Refundido de la ley de suelo estatal, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), del derecho de superficie (arts. 40 y 41 del mismo texto legal) o de las valoraciones de suelo a efectos expropiatorios (art. 21 y ss. del mencionado Real Decreto Legislativo 2/2008).

También es el caso, que consideramos separadamente por su relevancia, de la utilización estatal de títulos transversales como el art. 149.1.1 o 149.1.13 CE para incidir en la cuestión de la reserva de suelo para vivienda protegida, prevista ahora en el art. 10 de la LS 2007.

Desde una perspectiva histórica,²⁶ cabe notar que en la legislación estatal de 1956, 1975 y 1976 no se contenía ninguna previsión explícita sobre la posibilidad u obligación del planeamiento urbanístico de calificar terrenos para la construcción de viviendas asequibles.

La importante STS de 1 de junio de 1987 (art. 5906), auténtico *leading case* seguido por numerosas sentencias posteriores, se enfrentó directamente, bajo la vigencia del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (en adelante, TRLS/1976), a la cuestión de las reservas para viviendas sociales. El Tribunal Supremo señaló que la ley no autorizaba al plan de urbanismo, mero reglamento, a imponer un régi-

26. Puede consultarse, Ponce Solé, Juli (2004), "Solidaridad, cohesión social y Derecho público: a propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible", en AA.VV. *Diversidad y convivencia en las ciudades*, Fundació Carles Pi i Sunyer-CEMCI-UIM, Barcelona.

men especial para la construcción, pues tal régimen carecía de mecanismos de compensación; y que la construcción de vivienda protegida estaba asociada a un régimen de fomento, de elección voluntaria, dado que “el sentido de nuestro ordenamiento jurídico en esta materia discurre pues, por el cauce del fomento y no por el de la técnica urbanística de la vinculación del suelo”.²⁷

A partir de esta sentencia del Tribunal Supremo, se reiteran hasta la saciedad dichos argumentos en numerosas sentencias posteriores. Así, por ejemplo, STS de 23 de octubre de 1989 (art. 7470), que llega, incluso, a considerar como una desviación de poder el ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico para el logro de vivienda protegida.²⁸

La reforma del TRLS/1976 por la Ley del Suelo de 1990 (en adelante, LS/1990) supuso la introducción explícita en la legislación urbanística estatal de la posibilidad del planeamiento de reservar suelo para viviendas protegidas. El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (en adelante, TRLS/1992) previó en su art. 3.2, letra h, la facultad de “calificar terrenos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública”, mientras en su art. 98.3 consideraba tal calificación como un uso específico, al que debía asignarse el correspondiente coeficiente de ponderación para proceder a la equidistribución de cargas y beneficios en el área en que estuviere incluido.

Ni la aprobación de la LS/1990 ni la del TRLS/1992 hicieron variar la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La Sentencia TC 61/1997, de 20 de marzo, anuló, como es sabido, gran parte del TRLS/1992. Entre los preceptos anulados se encontraron tanto el art. 3.2, letra h, como el art. 98.3, por motivos puramente competenciales. Tal anulación puso fin a la regulación estatal sobre esta cuestión.

27. La doctrina jurídica ha sido crítica con esta sentencia, partiendo de la a) negación de la identificación de los planes de urbanismo con meros reglamentos burocráticos de acuerdo con el art. 140 de la Constitución, b) del rechazo a la afirmación de la necesidad de que la política pública de vivienda asequible se lleve a cabo únicamente mediante técnicas de fomento y c) de la afirmación de la existencia de instrumentos para proceder a la necesaria distribución equitativa de las cargas generadas por la reserva, mediante las técnicas del aprovechamiento medio y tipo y la aplicación de coeficientes correctores (un ejemplo del control judicial de la incorrecta fijación de los mismos puede hallarse en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 20 de noviembre de 2004, JUR 2004\43189).

28. Véase también, por ejemplo, STS de 27 de enero de 2001 (RJ 2001\2624).

Quedaba abierta la puerta, sin embargo, al posible papel que futuras regulaciones estatales pudieran tener al respecto, partiendo de la conexión entre las reservas de vivienda protegida con el art. 149.1.1CE y la competencia estatal para establecer las condiciones básicas que pudieran garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana delimitado por la función social de tales viviendas y/o de su derecho a la vivienda (aunque esta última relación no fue explorada por la mayoría del TC en su sentencia 152/1988, de 20 de julio, fue sostenida en el voto particular de Rubio Llorente).

En esta línea, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el texto refundido de la ley de suelo estatal, establece una reserva de ámbito estatal para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, y contiene una regulación material en su art. 10 b y un régimen transitorio al que luego nos referiremos. Asimismo, debe hacerse alguna consideración al título competencial empleado por el Estado para regular esta cuestión.

La regulación material exige una reserva para vivienda con un régimen de protección pública que al menos permita establecer su precio máximo de venta o alquiler, que se cifra en un estándar mínimo del 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización (art. 10 b). La Ley estatal prevé también que la legislación autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo pueda aumentar o reducir tal reserva, siempre, en el segundo caso, que se califique de excepcional y respete diversos límites,²⁹ entre los que se halla que la distribución de su localización sea respetuosa con el principio de cohesión social.

En el caso catalán, debe tenerse en cuenta, sobre todo, el art. 57.3 de la Ley de urbanismo vigente, y los preceptos concordantes, los cuales cifran ahora, tras la modificación operada por el Decreto Ley 1/2007, al adaptarse a la LS, en un 30% el estándar genérico establecido para los POUM (del cual un 20% se tiene que destinar a vi-

29. La reducción podrá ser para determinados municipios o actuaciones, siempre que cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en los instrumentos de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación.

viviendas con protección oficial de régimen general y de régimen especial y un 10% a viviendas con protección oficial de precio concertado, de conformidad con la DA 5ª de la LDV).³⁰ Un 30% que aumenta hasta el 40% (con un 10% destinado a nueva tipología de viviendas de protección oficial que cree la normativa de vivienda) en el caso de municipios de más de 10.000 habitantes y capitales de comarca.³¹ En el caso de las denominadas *Áreas Residenciales Estratégicas*, el estándar de reserva de suelo para viviendas protegidas alcanza el 50%.³²

30. Reserva urbanística para viviendas de protección oficial.

1. A efectos de establecer la reserva mínima para viviendas de protección pública establecida por el primer párrafo del artículo 57.3 del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2005, solo pueden tenerse en cuenta las viviendas de protección oficial de régimen especial y de régimen general, tal y como las define el Decreto 244/2005, de 8 de noviembre, de actualización del Plan para el derecho a la vivienda 2004-2007, o las que determinen como equivalentes los sucesivos decretos de desarrollo de los planes de vivienda, ya estén destinados a la venta, al alquiler o a otras formas de cesión de uso. 2. A efectos de establecer la reserva mínima para la construcción de viviendas objeto de otras medidas de estímulo de la vivienda asequible establecida por el segundo párrafo del artículo 57.3 del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2005, pueden tenerse en cuenta todas las modalidades de viviendas de protección oficial que establezcan los decretos de desarrollo de los planes de vivienda.

31. De acuerdo con la reforma de la ley de urbanismo operada por el Decreto Ley 1/2007, el primero dictado por el parlamento catalán en virtud de la habilitación estatutaria ahora existente. Concretamente, la DA 19ª de la ley de urbanismo señala que "cuando la normativa en materia de vivienda cree una nueva tipología de vivienda con protección oficial, otra que la de precio concertado, los planes de ordenación urbanística municipal de los municipios de más de diez mil habitantes y capitales de comarca y sus modificaciones y revisiones, además de las reservas mínimas que establece el artículo 57.3, tienen que hacer una reserva mínima adicional del 10% del techo que se califique para el uso residencial de nueva implantación, tanto en suelo urbano como en suelo urbanizable, para la construcción de viviendas destinadas a esta nueva tipología. Esta reserva mínima adicional del 10% también es obligatoria en los municipios de más de diez mil habitantes y capitales de comarca con planeamiento general no adaptado a la Ley de urbanismo en los supuestos establecidos en las letras a y b de la disposición transitoria segunda.3 de la Ley de urbanismo."

32. Estas áreas son, de acuerdo con la DA 21ª de la ley de urbanismo de Cataluña "aquellas actuaciones de interés supramunicipal que reúnen los requisitos que establece el apartado 2, y que son promovidas por la Administración de la Generalidad con la finalidad de subsanar el déficit de suelo de uso residencial, para hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a una vivienda digna y adecuada, mediante planes directores urbanísticos que comportan la ordenación y la transformación de las áreas delimitadas, y, en su caso, la modificación de la clasificación urbanística del suelo o de las condiciones de desarrollo previstas por el planeamiento vigente." Aunque no podamos por razón de espacio analizar esta larga DA, estas áreas son una respuesta tanto a la necesidad de vivienda asequible como al "parón" inmobiliario, e intentan, en esta segunda dirección, reactivar el sector de la construcción. El Preámbulo del Decreto Ley 1/2007, de 18 de octubre, el primero que dicta el Parlamento Catalán, gracias a la habilitación contenida en el Estatuto de Autonomía modificado en 2006, es explícito al respecto.

En el ámbito de las áreas urbanas ya construidas, particular importancia tiene la posibilidad de inyectar vivienda protegida, por lo que cobran relevancia preceptos como el art. 66.4 del Decreto catalán 305/2006, de 18 de julio, que desarrolla la ley de urbanismo catalana. Dicha ley prevé que el planeamiento pueda establecer calificaciones relativas a vivienda protegida en *suelo urbano consolidado*, tanto en caso de *nuevas construcciones* como de *gran rehabilitación de las existentes*, que destinen total o parcialmente la edificación a vivienda protegida. Ahora, el art. 17.3 de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, reitera tal habilitación, con rango legal, con ciertas limitaciones, y el art. 17.4 consagra la habilitación legal para que el planeamiento territorial establezca calificaciones urbanísticas para viviendas de protección oficial en suelo urbano consolidado en caso de nueva construcción o gran rehabilitación (de acuerdo con ciertos límites y orientaciones legales, entre ellos solo la destinación parcial de edificios con más de 5.000 metros cuadrados de techo total edificable, hasta no más de un máximo del 20% del mismo). Sin duda, tales previsiones habrán de permitir políticas públicas dirigidas al logro de la sostenibilidad y la mezcla social también en las áreas urbanas ya construidas y no sometidas a operaciones de reforma interior.³³

Un aspecto importante conectado con la mezcla social sobre el territorio como antídoto a la segregación urbana es *la distribución de la reserva sobre el territorio*, puesto que *las reservas de viviendas protegidas*, para dar lugar a un hábitat digno y adecuado, deben evitar concentraciones espaciales y ser repartidas equilibradamente por el territorio. En este sentido, lo mejor parece, en principio, una distribución uniforme por todos los sectores, aunque a falta de orientación legal explícita, quedará en manos de la discrecionalidad planificadora, en el marco de los principios generales antes mencionados, la decisión sobre la concreta ubicación (un ejemplo al respecto puede hallarse en la Sentencia del Tribunal de Justicia de Madrid de 8 de octubre de 2005, RJCA 2005\815, a la que aludiremos luego). El legislador puede orientar dicha discrecionalidad directamente, a favor de

33. En el Dictamen 282 de 2007 emitido por el Consejo Consultivo de la Generalidad en relación con el proyecto de LDV se suscitó la posible inconstitucionalidad del art. 17 en el punto que se refiere en el texto. El dictamen concluyó que tanto desde una perspectiva material (debido a la delimitación legal de la función social prevista en el art. 33 CE) como desde una perspectiva competencial (bajo el amparo del art. 149.5, letra A, EAC) el art. 17 era respetuoso con la CE y el EAC.

la mezcla y la cohesión social. Un buen ejemplo en esta línea es el art. 57.4 del Decreto Legislativo catalán 1/2005, de 26 de julio, el cual señala que “Las reservas para la construcción de viviendas de protección pública se han de emplazar evitando la concentración excesiva de viviendas de este tipo, de acuerdo con lo que establece el artículo 3.2, para favorecer la cohesión social y evitar la segregación territorial de los ciudadanos en razón de su nivel de renta”. En la misma línea, ahora, se pronuncia el art. 17.2 de la nueva LDV.

Desde la perspectiva competencial, en la exposición de motivos de la LS parece hacerse descansar las provisiones sobre reserva de suelo para vivienda protegida en el art. 149.1.13 CE,³⁴ opción *discutible constitucionalmente*, a la vista del FJ 24, apartado d, de la STC 61/1997, pues niega que este título otorgara cobertura competencial a una previsión del TRLS/1992, referida específicamente a la calificación de terrenos para viviendas protegidas.³⁵ Se trataba del art. 98.3 (con origen en el art. 35.3 de la LS 1990), el cual señalaba que:

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

El citado FJ 24, apartado d, de la STC 61/1997, descarta que el art. 47 CE otorgue competencias al Estado en este punto y niega también que lo haga el art. 149.1.13 CE, pues “su clara conexión con la

34. “Mención aparte merece la reserva de suelo residencial para la vivienda protegida porque, como ya se ha recordado, es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda. A la vista de la senda extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, y en particular del residencial, parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades”

35. En contra de lo aquí sostenido, Iglesias, 2005, p. 540, aunque sin consideración específica al FJ citado.

promoción indirecta y mediata de viviendas de protección pública” no puede tener “la virtualidad de atraer hacia el art. 149.1.13 CE la regulación de carácter básico de la materia”, por lo que se anula dicho precepto al invadir competencias autonómicas.

Esta decisión particular no es sino la expresión concreta de los razonamientos del TC sobre el papel del art. 149.1.13 CE en el ámbito urbanístico (SSTC 61/1997, FJ 36 y 164/2001, FJ 9).

b. Vivienda y otras competencias estatales

Es evidente que la vivienda, entendida de manera restringida, como toda construcción fija destinada a ser residencia de personas físicas, o utilizada como tal, es un sector de producción industrial, muy importante en España, como es sabido, el cual produce unos bienes, las viviendas, que entran en el tráfico jurídico como bienes puramente privados cuando se trata de la llamada vivienda “libre”.

b.1. Desde la perspectiva jurídico-privada

Ahora bien, su consideración de bien privado y la existencia de relaciones puramente jurídico-privadas a su alrededor (compra, venta, alquiler...), no excluyen, naturalmente, la regulación jurídica de sus efectos. Juegan aquí los arts. 149.1.6 y 149.1.8 CE, que dan lugar, por ejemplo, a la elaboración de la normativa estatal sobre alquileres (así, la ley 29/1994, de 24 de noviembre, *de Arrendamientos Urbanos*), propiedad (ley 49/1960, de 21 de julio, *sobre Propiedad Horizontal*), o aspectos de la construcción (ley 38/1999, de 5 de noviembre, *de Ordenación de la Edificación*, Disposición Final Primera, letra a, en relación, por ejemplo, con el art. 6 referido a la recepción de la obra). Ésta es, en consecuencia, una segunda puerta de entrada del legislador estatal a la vivienda.

b.2. Desde la perspectiva del Derecho público

Pero las viviendas no son solo bienes privados. Son también bienes que inciden, directa o indirectamente, en derechos constitucionales. La necesidad de proteger los intereses generales y de hacer efec-

tivos estos derechos constitucionales justifica la intervención administrativa, ante los *fallos del mercado*. Esta intervención, sin embargo, se desarrolla de diversas maneras, con un grado de incidencia diferente sobre los privados y con un régimen competencial que se modula dependiendo del tipo de intervención pública.

En primer lugar, la intervención pública sobre la vivienda puede buscar proteger el interés general mediante *el establecimiento de limitaciones y condiciones en el ejercicio de la actividad privada*. Aquí la materia vivienda conecta con otras diversas materias contenidas en la CE y en los Estatutos de Autonomía: industria (149.1.13 CE), sanidad (149.1.16), comunicaciones (149.1.21), medio ambiente (149.1.23, en relación concretamente a la sostenibilidad en relación con las viviendas), energía (149.1.25), seguros (149.1.11) o titulaciones profesionales (art. 149.1.30). Casi todas estas materias, y las correspondientes funciones estatales sobre las mismas, han sido aludidas en la Disposición Final Primera de la ya mencionada ley estatal 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, como fundamento constitucional para la aprobación de dicha ley.³⁶ También la ley estatal General de Sanidad de 25 de abril de 1986 se refiere en la vivienda (art. 18.6, 19 letra y o 42.3 letra c).³⁷

De igual manera, es importante tener en cuenta el relevante papel de la intervención pública con el fin de garantizar los derechos de los consumidores y usuarios, de conformidad con el art. 51.3 CE y para velar por el correcto funcionamiento del mercado inmobiliario (teniendo en cuenta también la materia comercio interior). Éstos son ámbitos en los que las competencias autonómicas pueden ser relevantes y cuyo ejercicio ha de posibilitar una regulación administrativa adecuada de las relaciones entre privados. En defensa del consumidor en el ámbito de la vivienda, como el TC ha reconocido con carácter general, se acepta, incluso, la exigencia autonómica de ins-

36. De igual manera, la Disposición Final Segunda autorizaba al Gobierno la aprobación de un Código Técnico de la Edificación, con el fin de establecer las exigencias que tienen que reunir los edificios de acuerdo con el art. 3. Se aplicarían, hasta su aprobación, las Normas Básicas de Edificación (NBE) que regulan las condiciones técnicas de los edificios aludidas a la misma Disposición Final Segunda. Dicho Código ha sido aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo.

37. Sobre todos estos aspectos es de interés Bassols Coma, M. (1989), "La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística", *Ciudad y Territorio* 80-2, p. 21 y ss

cripción en determinados registros administrativos para el desarrollo de actividades comerciales (lo que avala los diversos registros administrativos creados por la LDV para la homologación de los agentes vinculados a la vivienda: constructores y agentes inmobiliarios, DA 13^a, art. 55.4).³⁸

En este tipo de actividad tienen especial importancia las autorizaciones administrativas (licencia de edificación, licencia de primera ocupación, licencia de cambio de uso) y la denominada tradicionalmente cédula de habitabilidad, como control administrativo sobre la aptitud de una vivienda para ser destinada a residencia humana desde la perspectiva de su habitabilidad, y que actúa como garantía del derecho a la salud. Todas estas técnicas se hallan en manos autonómicas en virtud de la competencia sobre vivienda, si bien su posible relación con el urbanismo y los títulos competenciales estatales no puede ser olvidada.³⁹

En segundo lugar, la intervención pública se puede producir intentando incentivar determinadas conductas privadas. Esta promoción de ciertos comportamientos privados se puede hacer de diversas maneras. Así, en el ámbito de la vivienda una manera de hacerlo es mediante la *política fiscal*, que tanta importancia ha tenido hasta el momento en España en este sector, la cual queda esencialmente en manos estatales. Tenemos aquí, por tanto, una tercera vía de incidencia estatal sobre la vivienda.

La otra manera tradicional de fomentar determinadas conductas privadas en torno a la vivienda a España ha sido la llamada *vivienda protegida*.

La *actividad de fomento* en el ámbito de la vivienda protegida se despliega mediante préstamos calificados y otorgamiento de ayudas económicas directas, que comprenden tanto la subsidiación del crédito como las propias subvenciones al promotor o a los adquiren-

38. Ténganse en cuenta las SSTC números 88/1986, 15/1989, 225/1993 y 284/1993. Reténgase este aspecto cuando más adelante se aborde la regulación que efectúa la LDV de diversos registros administrativos.

39. Es el caso de la licencia de edificación, que como licencia urbanística se incluye bajo el radio de acción del art. 149.1.1 CE, de acuerdo con el FJ 34, letra a, de la ya citada STC 61/1997.

tes de estas viviendas. En esta actividad de fomento toman parte tanto las CC.AA. como el Estado, a pesar de que éste no tenga competencia alguna en la materia vivienda. La razón de esta intervención estatal, radica, como es sabido, en la interpretación efectuada por la crucial STC 152/1988 (continuada por la STC 59/1995, de 17 de marzo) que es el fallo constitucional esencial en este punto.⁴⁰

Efectivamente, como es sabido, la STC de 1988 señaló que, dada la relevancia de la vivienda para la economía –y a pesar de que les corresponda a las Comunidades Autónomas el desarrollo de “*una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política*” (FJ 2)–, las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito “limitan” esta competencia autonómica (arts. 149. 1. 13 y 11 CE).

En consecuencia, la STC de 1988 distingue cuatro aspectos inherentes a las competencias estatales en el ámbito del fomento con incidencia sobre la vivienda: a) la definición de las actuaciones protegibles; b) la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas (créditos calificados, subsidiación de préstamos y subvenciones); c) el nivel de protección; d) la aportación de recursos estatales (FJ 4). Todo eso, sin embargo:

“No significa que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos, lo que, frente a lo que

40. En referencia a esta doctrina del TC en el ámbito de la vivienda, se pueden consultar los siguientes trabajos, Beltran de Felipe, M., *La intervención administrativa en la vivienda*, Lex Nova, Valladolid, 2000, Iglesias González, F., *Administración Pública y Vivienda*, Montecorvo, Madrid, 2000, y *Régimen Jurídico de la Protección en la Promoción y Adquisición de Viviendas*, Aranzadi, Pamplona, 2000, y Muñoz Castillo, J., *El Derecho en una vivienda digna y adecuada*, Colex, 2000, y *Constitución y Vivienda*, CEPC, Madrid, 2003.

alega el Gobierno Vasco, no resulta impedido por las disposiciones que impugna. Pero además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las Comunidades Autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos.”

Esta doctrina del TC se ve reflejada hoy en día en el vigente plan estatal de vivienda (2005-2008, Real Decreto 801/2005, de 1 de julio) desarrollado por cada Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias (en Cataluña, Decreto 244/2005, de 8 de noviembre).

Dentro de este complejo marco, es, pues, el Estado quien aporta recursos financieros que distribuye entre las CC.AA. mediante la figura de los convenios con éstas y es también quien firma los convenios con las entidades de crédito, para la concesión de los préstamos calificados y quien efectúa los pagos a éstas. En relación con este modelo, puede señalarse que la STC de 1988 lo encontró acorde con la distribución competencial mencionada (FJ5). La STC de 1988 también consideró que (FJ 5):

“Por último, en cuanto al pago de los subsidios a los créditos concedidos por las entidades financieras para financiar las actuaciones protegibles en materia de vivienda, si bien no es el único sistema constitucionalmente posible, no puede entenderse que invada las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco aquél en virtud del cual es un organismo centralizado el que tiene la facultad de liquidar tales subsidios.”⁴¹

En este modelo, queda en manos autonómicas el desarrollo de las bases estatales, y se añaden requisitos y, en su caso, financiaciones

41. Creemos que éste no sólo no es el único sistema constitucionalmente posible, sino que hay otra alternativa más respetuosa con las competencias autonómicas en materia de vivienda: que sean las propias CC.AA. quienes abonen las cantidades a las entidades de crédito. Coincidimos en este punto con Iglesias González, F., *Administración Pública y...*, op. cit., p. 177.

complementarias. En este punto, es de gran interés la posibilidad autonómica de crear *figuras de vivienda de protección autonómica*, como alternativa a la vivienda de protección oficial, que también son susceptibles de recibir financiación estatal, siempre y cuando su superficie útil no exceda de los límites fijados por la regulación estatal.

Por supuesto, queda también en manos autonómicas el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, respetando las bases estatales, estableciendo las regulaciones propias que crean convenientes y fomentando las actuaciones vinculadas a éstas con fondos exclusivamente propios.

Finalmente, también está en manos autonómicas la ejecución de las políticas públicas de fomento, mediante, entre otras actuaciones, las calificaciones provisionales y definitivas que son las que abren la puerta a recibir la financiación estatal en el caso de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

Para finalizar este análisis en relación con la ya expuesta actividad de fomento creemos pertinente plantear si hoy en día tiene sentido que estén en manos estatales los fondos dedicados a la financiación de la protección pública de la vivienda. Iglesias González es especialmente incisivo al respecto, al señalar que en el cómputo de los servicios traspasados en materia de vivienda no se integraron las cantidades que realmente dedicaba la Administración Estatal a la protección pública en la vivienda, singularmente a la protección y a la promoción y adquisición de viviendas. Estas cantidades permanecieron en manos estatales y su reparto se ha ido articulando mediante las normas que han ido aprobando los Planes de Vivienda. Eso explicaría que en aquellas CC.AA. con un régimen de financiación singular (País Vasco y Navarra) no se hayan celebrado convenios con el Estado y las mismas hayan quedado, voluntariamente, al margen de los Planes de Vivienda, al disponer de fondos propios para hacer las políticas públicas propias.

Por ello este autor sugiere un cambio global de modelo, que pasaría por la transferencia incondicionada de los fondos estatales a todas las CC.AA., pues ellas son quien tienen la competencia en materia de vivienda, con una redefinición de la fórmula del coste efectivo, sin que eso tenga que impedir el establecimiento de una regulación básica estatal referida a las líneas principales y a los criterios

globales de ordenación del sector en desarrollo de los títulos competenciales ya aludidos.⁴²

Por último, la Administración *puede intervenir directamente en el mercado de la vivienda, por ejemplo construyendo, adquiriendo o rehabilitando viviendas asequibles. Actividad que puede ser considerada como de servicio público.*⁴³ Como hace ya más de veinte años sostuvo Bassols Coma, si bien desde una perspectiva más global, "la orientación social que impone el artículo 47 de la Constitución del disfrute del bien vivienda transforma a dicho sector en un auténtico servicio público, que, si bien no se presta en régimen de monopolio, atribuye a los poderes públicos la facultad de ordenar e intervenir en todo el sector de producción y uso de la vivienda".⁴⁴

Se trata éste de un ámbito material de la exclusiva competencia autonómica. Debe notarse que la sentencia del TC de 1988 mencionada se concentró en el fomento público de la promoción privada, no en la promoción pública, por lo que se podría entender que ésta quedaría al margen de las competencias estatales derivadas de los artículos 149.1, apartados 11 y 13.⁴⁵ Por otra parte, hay que tener presente que la STC 59/1995, de 17 de marzo, entendió que el fomento estatal referido a viviendas de promoción pública estaba cubierto

42. Iglesias González, F., *Administración Pública y...*, op. cit., p. 323 y ss

43. Al respecto, puede consultarse Castillo Blanco, F. A., "La actividad de edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las sociedades urbanísticas" en *RDUyMA*, abril-mayo 1999, p. 49 y ss., y Pareja, M., Ponce, J., García, L., *Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible*, F. Pi i Sunyer, 2004, p. 118 y ss. Ténganse especialmente en cuenta aquellas intervenciones públicas dirigidas a la creación de alojamientos a caballo entre la vivienda individual y la residencia colectiva. Así, por ejemplo, véase el art. 1.2 del Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, mediante el que se articuló el Plan estatal de vivienda 2002-2005. El art. 34 de la ley de urbanismo de Cataluña establece la posibilidad de que el planeamiento urbanístico prevea como sistemas urbanísticos reservas de terrenos para viviendas de dotación públicas dirigidas a satisfacer las necesidades temporales de colectivos de personas con necesidades de asistencia y emancipación. Téngase en cuenta ahora el art. 4 de la LDV que declara servicio de interés general "el conjunto de actividades vinculadas con la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales".

44. Bassols Coma, M., "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978, *RDU*, 85, 1983, p. 32.

45. Discute esta interpretación, destacando que la promoción pública de viviendas también encajaría dentro de las bases estatales derivadas del art. 149.1.13 CE, Beltran de Felipe, M., *La intervención...*, op. cit., p. 66.

por el art. 149.1.13 CE.⁴⁶ Iglesias González hace notar, en cambio, que, en su opinión, una regulación estatal en este ámbito no puede encaja en el art. 149.1.13 CE.⁴⁷

Por lo tanto, siguiendo este último razonamiento, en caso de entenderse que este precepto, es decir el art. 149.1.13 CE, no puede dar cobertura a esta intervención estatal, se tendría que obtener como conclusión la inadecuación de la solución dada por la STC de 1995 y la posible inconstitucionalidad de toda regulación estatal en este ámbito.⁴⁸

2.2. Las competencias locales

a. Marco general

Si hasta el momento nos hemos referido a los niveles estatal y autonómico, no es posible olvidar el papel local en materia de vivienda, y algunas referencias ya se han hecho al mismo con anterioridad. La LBRL, como avanzamos, partiendo del art. 140 CE, señala en su art. 25.2, apartado de, la competencia municipal, en los términos de la legislación del Estado y de la Comunidades Autónomas, sobre "promoción y gestión de viviendas", en conexión con la "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística" (en el mismo sentido, art. 71.1.d del Decreto Legislativo 2/2003 en Cataluña). Asimismo, el art. 28 LBRL re-

46. Se trataba de un convenio entre el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona y el MOPU para la rehabilitación de viviendas de promoción pública. La STC acaba reconociendo la competencia de la Generalitat de Catalunya para gestionar los fondos estatales, aunque aceptando la posible intervención estatal gracias al art. 149.1.13 CE

47. Iglesias González, F., *Administración Pública y...*, op. cit., p. 375: "puesto que ni se pretende directamente con estas ayudas incidir en el sector económico de la construcción de viviendas, ni indirectamente se conseguiría este eventual objetivo", pero sí que podría encontrar fundamento, a su juicio, en el art. 149.1.1 CE.

48. Otra cosa diferente es que, de acuerdo con la doctrina de la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, letra a, el Estado, a pesar de no tener competencia sobre esta materia puede "desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios en esas materias o sectores. Pero de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado"

conoce la posibilidad municipal de realizar actividades complementarias a las propias de otras Administraciones Públicas “y en particular, las relativas a la vivienda”. En último lugar, pero no menos importante, es preciso tener en cuenta las competencias en materia de vivienda del nivel local (en el mismo sentido en Cataluña, art. 66.3.d Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril).

En este sentido, hasta la entrada en vigor de la LDV, las competencias municipales sobre la materia de vivienda han estado fijadas por la legislación en materia urbanística (por ejemplo, en cuanto a los estándares referidos a reserva de suelo para vivienda protegidas o respecto a la renovación urbana, Ley 2/2004, de 2 de junio) y por la ley catalana de la vivienda de 1991, la cual carecía de un título específico en materia de competencias y de una consideración específica a la situación local.

Cabe también destacar la ausencia de competencias comarcales en esta materia (ley 6/1987, de 4 de abril de organización comarcal de Cataluña). En cuanto a la Provincia, su papel es el referido en el art. 31, centrado en los cometidos de cooperación, coordinación y asistencia técnica a los municipios.

Una cuestión interesante suscitada ante el Tribunal Supremo *ha sido la capacidad de los ayuntamientos para crear tipos propios de vivienda protegida*. Así, en la STS de 25 de mayo de 2004 (RJ\2004\4035), se planteó la posibilidad por parte de un Ayuntamiento riojano de crear un “régimen de protección municipal”, consistente en considerar como viviendas protegidas viviendas de más de 90m². El Tribunal Supremo rechazó frontalmente tal posibilidad afirmando que “los Ayuntamientos no tienen atribuida competencia en materia de promoción de vivienda”, negando que de la Carta Europea de Autonomía Local y de la LBRL se pudiera derivar competencia alguna para “ordenar, crear o regular un régimen de promoción pública de viviendas y que las acciones que puedan intentar por la vía de fomento han de respetar y adecuarse a lo establecido al respecto por el Estado y las Comunidades Autónomas que son las que tienen competencia en la materia”.⁴⁹

49. En el País Vasco, la Ley 2/2006 (Disposición Adicional Octava) ha previsto expresamente la posibilidad municipal de diseñar tipos de vivienda de protección pública (Viviendas Tasadas Municipales), aunque con sujeción a los parámetros y límites establecidos legalmente.

b. El desarrollo de la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de política territorial y la autonomía municipal

En el contexto de este análisis, no parece tener mucho sentido la reproducción descriptiva del sistema de planes territoriales diseñado por la Ley de 1983 y basado, como es sabido, en el Plan Territorial General (aprobado por Ley 1/1995), los Planes Territoriales Parciales (de los que ya existen diversos ejemplos), los Planes Territoriales Sectoriales (donde también ya contamos con diversas plasmaciones concretas y ahora con la previsión del Plan Territorial Sectorial de Vivienda regulado en la nueva LDV) y los Planes Directores Territoriales (a los que también nos referiremos luego con ejemplos específicos). Nos remitimos para las cuestiones generales a los análisis ya existentes sobre la materia.⁵⁰

Preferimos, en cambio, aludir a los más recientes desarrollos de la Ley de 1983, plasmados en la aprobación de una nueva generación de planes territoriales, elaborados bajo los *criterios del Programa de Planeamiento Territorial*,⁵¹ los cuales vinculan la planificación urbanística y contienen elementos de vivienda, incluso con anterioridad a la entrada en vigor de la LDV.

Entre estos últimos, queremos hacer una mención especial de Plan Territorial Parcial de l'Alt Pirineu i Aran y del Plan Director Territorial de l'Empordà.⁵² Ambos planes son interesantes por una serie de con-

50. Ponce Solé, Juli (1996): p. 129 y ss., Bassols Coma, Martín (2004), "Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la ley de urbanismo de Cataluña", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 209, p. 39 y ss. Debe tenerse en cuenta que junto a la Ley de 1983, otras leyes sectoriales están estableciendo su propio sistema de planeamiento territorial, respetando por el momento la estructura de aquélla, como veremos también hace la LDV. Así, por un lado, cabe señalar la Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad, que diseña todo un sistema específico de planes, basados en las Directrices nacionales de movilidad (con la consideración de Plan Territorial Sectorial), los Planes Directores de movilidad y los Planes específicos, que si se refieren a toda Cataluña tienen la consideración de Planes Territoriales Sectoriales. Debe añadirse ahora la ya mencionada previsión de la LDV en relación con el Plan Territorial Sectorial de Vivienda.

51. Se trata de un documento que establece 15 criterios en los que se basará el despliegue de los futuros planes territoriales en el marco de la Ley de 1983 y de la Ley de urbanismo de Cataluña Consultable en: http://www10.gencat.net/ptop/binaris/opuscle_criteris_tcm32-30096.pdf (última consulta efectuada, 30 de junio de 2007).

52. Aprobados ambos en el otoño de 2006 y publicados en el DOGC, con fecha 7 de septiembre y 20 de octubre, respectivamente.

sideraciones, entre las que podemos destacar ahora, más allá de su contenido concreto, el hecho de que incorporan los criterios de planeamiento territorial antes aludido con un determinado valor jurídico y la distinción que efectúan con relación a sus determinaciones, como normas, directrices o recomendaciones, incluyendo entre estas últimas algunas relativas a vivienda protegida.

Entre las normas de aplicación directa encontramos referencias a la distinción entre suelo urbanizable y no urbanizable (art. 2.4 PTP) o la regulación de los usos y edificaciones existentes en los espacios abiertos (esto es, todo el suelo clasificado como no urbanizable por el planeamiento urbanístico en el momento de entrada en vigor del plan territorial, art. 2.1, 1 y 2.14 PTP, 2.4 PDT). Entre las directrices, podemos hallar referencias a los límites del crecimiento, hasta el 60% o el 30% del área urbana ya existente, en función del tipo de áreas, si bien se trata de máximos orientativos hasta el 2026, excedibles por el planeamiento municipal aunque con justificación expresa de los motivos de interés público (art. 3.7 PTP, art. 3.7 PDT). Entre las recomendaciones, *pueden hallarse las relativas a la vivienda de protección pública, recomendándose que el planeamiento urbanístico aumente el porcentaje de techo residencial reservado, si se dan una serie de circunstancias referidas a los municipios (art. 3.19 PTP, 3.20 PDT).*

Estamos, por tanto, ante una nueva generación de planes territoriales más incisivos en la *vinculación* de las competencias locales sobre regulación de los usos del suelo (téngase en cuenta los arts. 13.2 Ley de urbanismo, 4, 11.4 y 19 bis de la Ley de 1983 y 5.4, 5.5, 5.6 de la Ley 1/1995), *incluyendo los de vivienda* (ahora 12 de la LDV, respecto al futuro PTSV).

3. El modelo existente de distribución de competencias en materia de vivienda tras la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006

Es en este marco descrito es en el que incide el EAC de 2006. La reforma del EAC ha multiplicado por seis las citas a la vivienda (frente a una sola en el EAC de 1979, la reforma de 2006 alude a la vivienda en los arts. 26, 40, 47, 84, 137 y 149). Sin embargo, son los arts 84, 137 y 149 del EAC en su versión de 2006, acompañados de

su imprescindible interpretación sistemática, los más relevantes a nuestros efectos.

3.1. La vivienda y las relaciones Estado-Generalidad

Desde la perspectiva de las relaciones Estado-Generalidad, el EAC define la competencia catalana en urbanismo, ordenación del territorio y vivienda como exclusiva (arts. 137 y 149, de acuerdo con la definición de este tipo de competencia ofrecida por el art. 110) y desgranando una serie de submaterias incluidas, "en todo caso", en tales competencias exclusivas.

En cuanto a la ordenación del territorio, ésta viene definida como competencia exclusiva en el art. 149 del EAC, con una lista de funciones que en todo caso se ejercen por la Generalitat sobre esta materia. Este precepto ya señala entre éstas la determinación de las medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental, lo que conecta a la ordenación del territorio con los conceptos, típicos del modelo social y económico europeo, de desarrollo sostenible, cohesión social y cohesión territorial, aludidos en otros diversos preceptos del EAC (40.2, 42.1, 45.1 y 2, 46 ó 53).

Ya vimos antes cómo, ante la capacidad estatal para decidir la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en las distintas CC.AA., López Ramón abogaba por considerar la competencia autonómica en la materia como concurrente y por aplicar la cláusula de prevalencia del art. 149.3 CE en caso de conflicto sobre dicha localización. Ya se expuso cómo no compartíamos este punto de vista. Por otro lado, el EAC señala en su art. 149.2 cómo la determinación del emplazamiento de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en Cataluña requiere el informe de la Comisión Bilateral Estado-Generalitat, regulada en el art. 183 EAC.

La positiva incorporación de un mecanismo concreto de colaboración Estado-Generalitat suscita el interés por la existencia de parecidas soluciones en las relaciones Generalitat-entes locales. En este sentido, podría pensarse en un papel parecido a desempeñar por el *Consell de Govern Locals*, regulado en el art. 85 EAC, el cual "ha de ser escuchado en la tramitación de planes y normas reglamentarias" que afecten de manera específica a las administraciones locales, por lo que no pa-

rece descabellada la posible exigencia de un informe (preceptivo, aunque no vinculante) en el caso de elaboración de planes territoriales.

En lo que se refiere en concreto a la vivienda, el art. 137 EAC procede a precisar diversas submaterias integrantes de la de vivienda, añadiendo la necesidad, en un caso concreto, de respetar, la legislación estatal, pero evitando la expresión, usada en otros casos en el EAC de 1979, "sin perjuicio". Junto a esta primera técnica de protección de la competencia exclusiva en materia de vivienda, hay que tener en cuenta también la limitación de la expansividad de las competencias básicas estatales, art. 111, desde una perspectiva formal y material y la incorporación de la doctrina del TC en relación con la actividad de fomento, art. 114.

3.2. La vivienda y el nivel de poder local

Por otro lado, el vigente EAC se refiere en su art. 84.2 b a la competencia propia de los gobiernos locales catalanes, en los términos que determinen las leyes, para, en todo caso, la "planificación, la programación y la gestión de viviendas públicas y la participación en la planificación en suelo municipal de vivienda de protección oficial". Asimismo, conviene interpretar sistemáticamente este precepto en el ámbito del Capítulo VI del Título II del EAC y debe tenerse en cuenta especialmente la referencia del art. 84.3 a los principios de subsidiariedad, diferenciación (cfr. art. 88) y suficiencia financiera en la distribución de las responsabilidades administrativas en la materia de vivienda, de acuerdo con las leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña, entre ellas, como veremos, la LDV.

3.3. ¿Un cambio de modelo? La gobernanza y la vivienda

Toda la explicación anterior lleva a apreciar la extraordinaria complejidad del modelo existente y la dificultad de lograr aislar ámbitos exclusivos y excluyentes en manos de las CC.AA., en un sector en el que, como hemos visto, la interrelación entre niveles de poder es evidente y la necesidad de fórmulas de colaboración también.

Pero aunque sea difícil hallar específicos subámbitos materiales en que la competencia autonómica en vivienda sea realmente exclu-

siva, en el sentido de excluyente de la actuación estatal, esta tarea no es, no puede ser, imposible. Es más, es necesaria, porque el punto de partida imprescindible es, como sabemos, *que el Estado no tiene competencia directa en materia de vivienda y que ésta corresponde a las CC.AA.*

Este punto de partida, en la práctica, se ve distorsionado por diversos elementos ya expuestos, pero convendría no perderlo de vista en ningún momento, sobre todo de cara a posibles futuros desarrollos que pretendan llevarse a cabo por el nivel estatal, utilizando, por ejemplo, los arts. 149.1.1 CE o 149.1.13 CE, clásico títulos competenciales transversales.⁵³

Es necesario tener en cuenta que el TC en su sentencia 152/1988 rechazó considerar al art. 149.1.1 CE como un título competencial autónomo en manos del Estado que lo habilitara para actuar en materia de vivienda,⁵⁴ mientras que en su sentencia 61/1997 ni siquiera se planteó tal posibilidad en relación con la calificación de vivienda protegida en el planeamiento.⁵⁵ En todo caso, sin desconocer los hipotéticos riesgos que puede presentar este precepto para la competencia autonómica, la imbricación de la vivienda con diversos derechos constitucionales ha hecho plantearse ya a algún autor la posibilidad de que el art. 149.1.1 pueda tener algún juego en este campo.⁵⁶

Por lo que se refiere al art. 149.1.13 CE, ya hemos visto como el texto refundido de la ley de suelo estatal (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), tras la aprobación de la reforma del EAC de 2006, lo ha utilizado como cobertura para dictar el art. 10 en su refe-

53. Sobre la interpretación por parte del TC de este precepto puede consultarse Barnés, J., "Legislación básica y artículo 149.1.1 CE", a AA.VV., *Informe de las CC.AA. 2003*, Instituto de Derecho Público, 2004, p. 816 y ss. Un análisis jurisprudencial y doctrinal del art. 149.1.1 CE en conexión con el desarrollo estatal de políticas sociales puede consultarse en SÁENZ ROYO, E., *Estado social y descentralización política*, Thomson Civitas, Madrid, 2003, p. 277 y ss.

54. Aunque Rubio Llorente no estuvo de acuerdo con la mayoría en su conocido voto particular en la sentencia de 1988. En el mismo, el art. 149.1.1 CE es considerado como un título competencial más respetuoso con las competencias autonómicas que los esgrimidos por la mayoría del TC.

55. Un análisis de los FFJJ 24 y 30 de esta sentencia puede encontrarse en Ponce Solé, J., *Poder local y...*, op. cit., p. 137 y ss.

56. Por ejemplo, Iglesias González, F., *Administración Pública y...*, op. cit., p. 372 y ss.

rencia al estándar estatal de suelo reservado para vivienda protegida. Hemos expuesto también cómo consideramos esta cobertura alegada por la Exposición de Motivos de la ley como no respetuosa con el sistema de distribución competencial y su interpretación efectuada hasta la fecha por el TC.

Pero no es éste el único ejemplo en que el Estado ha utilizado esta cobertura, junto con su *spending power*, para introducirse, vulnerando en nuestra opinión el régimen de distribución de competencias vigentes, en el terreno de la vivienda. Un ejemplo lo tenemos en el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, el cual, amparándose en su Exposición de Motivos en el art. 149.1.13, incluye todo tipo de medidas, como por ejemplo, la creación de Registros autonómicos de demandantes, a los que alude en diversos preceptos (véanse los arts. 4.9, 13.7, 80 o Disposición Transitoria 8ª, mandando la puesta en marcha de los registros autonómicos en 6 meses desde su aprobación).⁵⁷ Otro ejemplo es el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, establece una regulación poco básica y sí muy incisiva respecto a las condiciones de otorgamiento y de gestión (edad concreta de los beneficiarios, cuantías específicas, requisitos exhaustivos...), poco acorde con la jurisprudencia del TC referida a la actividad de fomento y al actual artículo 114 del EAC de 2006.⁵⁸

En consecuencia, el futuro de la competencia exclusiva estatutaria se encuentra ligado estrechamente al papel de los títulos transversales descritos por parte del Estado y, en su caso, a la jurisprudencia del TC que pueda recaer sobre la competencia de vivienda tras la aprobación del EAC de 2006.⁵⁹

57. Aparte del brindis al sol que supone esta Disposición Transitoria, nótese de nuevo como el Estado insiste en regular aspectos como éste, que escapan, en nuestra opinión, incluso de la competencia transversal del art. 149.1.13 CE, aludida como cobertura en la Exposición de Motivos de esta norma. Sólo la muy tenue conexión de los registros con la lucha contra el fraude y una hipotética conexión de éste con la economía suponemos que anima al Gobierno estatal a incluir esta previsión en el Decreto aludido.

58. En la Exposición de Motivos no se encuentra ninguna referencia a que las subvenciones previstas en el Real Decreto no sean territorializables.

59. En este sentido, cabe recordar aquí el ya aludido FJ 15 de la STC 247/1997, de 12 de diciembre, recaída a propósito del Estatuto Valenciano pero con consideraciones generales aplicables por igual al resto.

Debe notarse, en cualquier caso, que *de facto*, como Beltran de Felipe señala, "cabe extraer un conjunto de reglas comunes –Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU), leyes tributarias,⁶⁰ bases del urbanismo– contempladas en la Ley del Suelo, y, además, los Planes de Vivienda estatales, pese a no tener rango de ley sino rango reglamentario, hacen las veces de ley de vivienda aplicable en todo el territorio".⁶¹

Eso explica en parte, conjuntamente con el grave problema social existente, la discutida, desde el punto de vista de la oportunidad, creación del *Ministerio de la Vivienda* por el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril. Es cierto que se trata de un Ministerio que ya existió entre 1957 y 1977, aunque evidentemente, en el contexto de un Estado fuertemente centralizado.

En cualquier caso, que el Estado pueda tener algún papel en relación con la vivienda mediante títulos competenciales conexos *no significa que pueda ser ya el actor principal en el escenario*.⁶² Aunque tam-

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

61. Beltran de Felipe, M., "Vivienda y Urbanismo", en Muñoz Machado, S., García Delgado, J. L., González Seara, L. (dirs.), *Las estructuras del bienestar. Derecho, Economía y Sociedad en España*, Civitas-Escuela Libre Editorial, p. 431. Ello explica que la LDV deba incluir diversas Disposiciones Adicionales exhortando al Estado para que ejerza sus competencias en determinados ámbitos conectados con la vivienda (DA 11ª: modificación de la LEC para agilizar procesos de desahucio en caso de inquilinos responsables de situaciones de sobreocupación de viviendas, existan o no subarrendamientos consentidos; DA 12ª: elaboración y aprobación de normas de formación mínima y capacitación profesional de los agentes inmobiliarios, con el fin de mejorar la protección de los consumidores en el ejercicio de estas actividades; DA 21ª: cesión de suelo propiedad del Estado en Cataluña mediante negociación).

62. En relación con todos los Planes de Vivienda Estatales aprobados hasta la fecha, pueden realizarse algunas reflexiones. En primer lugar, que con respecto al *elemento formal* de las bases estatales se tiene que subrayar la inexistencia de norma estatal con rango legal estableciéndolas (*vid.* STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 6). Es este un problema tradicional de las disposiciones en materia de vivienda, que han sido siempre dispersas, inconexas y, además, recogidas en normas reglamentarias. Quizás sería el momento, desde las perspectivas competencial (de acuerdo con el nuevo EAC, ya expuesto), de la reserva de ley (teniendo en cuenta, como se expuso la relación entre vivienda y ciertos derechos fundamentales), de la seguridad jurídica y de la "visibilidad" del derecho de la vivienda, de introducir la Ley en este ámbito, teniendo en cuenta además las previsiones recogidas en el art. 131 CE que podrían encajar perfectamente en este campo. Debe tenerse en cuenta los Decretos que aprueban estos Planes de Vivienda tienen numerosos artículos (83, concretamente el referido a 2005-2008), diversas Disposiciones Adicionales, Transitorias,

poco cabe afirmar, *a contrario*, que ya no tenga función alguna en este sector. En nuestra opinión, le ha de corresponder más bien un (importante) papel de *agente facilitador* del ejercicio de la competencia por parte de las CC.AA. y los entes locales. Papel que el Estado puede representar tanto mediante el ejercicio de sus propias competencias ya aludidas como mediante el uso de sus medios financieros y patrimoniales.⁶³

Reflexión esta última que nos introduce en el concepto de gobernanza, de red de actores públicos y privados que actúan en el ámbito de la vivienda. Por lo que se refiere a los actores públicos, el concepto de gobernanza trae a primer término el principio constitucional de solidaridad y la conocida doctrina del TC sobre lealtad institucional (art. 4 y ss. LRJPAC), así como los principios constitucionales de buena administración de objetividad y coordinación.

4. La ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda

Si bien en páginas anteriores ya se hizo alusión ocasional a la nueva ley catalana del derecho a la vivienda, conviene dedicarle ahora una atención específica.

Derogatorias y Finales. Es decir, se trata de una regulación extensa, con contenidos no siempre especialmente técnicos o detallados (la cual además es completada por convenios posteriores con las CC.AA. y las entidades bancarias, como hemos dicho) y que, en una parte al menos, podría encontrar acomodo en una norma de rango legal: en aquella parte que establezca la arquitectura básica del modelo que subsiste a los distintos planes que se aprueban y que puede, además, incorporar, como luego se argumentará, aspectos distintos del puro fomento. En cuanto al *elemento material de las bases estatales*, la STC de 1988 fue dictada en un momento en el que el concepto de bases estatales era amplio, especialmente en relación con el desarrollo de la actividad de fomento por parte del nivel estatal. La consignación de subvenciones de fomento en los presupuestos generales en relación a la vivienda tiene que ser ahora respetuosa con la doctrina establecida por la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8, concretamente letra b, por lo que el Estado puede especificar *"su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación"*. Naturalmente, cabe plantear el debate sobre si las bases estatales, incluidas hoy en día principalmente en los Planes Estatales de Vivienda respetarían o no estos límites, tendiendo en cuenta, de nuevo, el EAC de 2006 ya aludido.

63. Nos remitimos a nuestro ya citado estudio Ponce Solé, Juli (2005): pp. 816 a 818.

4.1. El dictamen del Consejo Consultivo a propósito del proyecto de ley del derecho a la vivienda

Como ya se ha señalado antes, el Consejo Consultivo en su dictamen número 282, de 29 de noviembre de 2007, se ocupó de analizar el proyecto de LDV. Se trata de un dictamen extenso (190 páginas en total), en el que la decisión mayoritaria tiene una extensión inferior a los 5 votos particulares emitidos (89 páginas frente a 101).

Entre otras consideraciones,⁶⁴ diversas partes del dictamen analizan el proyecto desde la perspectiva competencial, tanto en relación a las competencias de la Generalitat como a las competencias locales. Conviene ahora hacer una pequeña referencia global al pronunciamiento del Consejo Consultivo sobre los aspectos competenciales en el proyecto de LDV.

Del conjunto de preceptos del proyecto analizados bajo la perspectiva competencial, el Consejo Consultivo afirma que *todos son respetuosos con la distribución de competencias establecida en la Constitución y en el EAC entre Estado y Generalidad, así como con la autonomía local garantizada en el art. 140 CE y el art. 160.1, b EAC.*⁶⁵

64. La decisión mayoritaria se articula en torno a dos bloques de cuestiones, referidas a la posible vulneración del derecho de propiedad de ciertos artículos (notablemente el art. 42.6, referido a la posible expropiación forzosa del uso de ciertas viviendas en ciertas condiciones, pero también otros, como el art. 5 (función social) o el art. 6 (acción popular), así como otros referidos a diversas cuestiones) y, en segundo lugar a los aspectos urbanísticos vinculados con la vivienda (arts. 17 en conexión con la DA 6ª, sobre reservas de suelo para VPO, art. 10, arts. 12 y 14, referidos a planificación y programación supramunicipal de la vivienda, y arts. 73 y ss., referidos a obligaciones municipales de solidaridad urbana, esencialmente la de contar con el 15% de viviendas del parque principal destinadas a políticas sociales de vivienda en 20 años, en el caso de los municipios de más de 5.000 habitantes y las capitales de comarca).

65. Así, art. 6 (acción pública, respecto a la distribución de competencias Estado-Generalidad, arts. 130 EAC y 149.1.16 CE), art. 36 (declaración de áreas de conservación y rehabilitación, desde la perspectiva de la autonomía local) y 37 (mismo aspecto que el anterior, pero desde la perspectiva de las competencias estatales y su plasmación en la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1994 en vigor), art. 47 (carga de la prueba en casos de discriminación residencial, desde la perspectiva competencial Estado-Generalidad, arts. 130 EAC y 149.1.16 CE, de nuevo), art. 15 (declaración de áreas sujetas a los derechos de tanteo y retracto con relación a los objetivos de vivienda, en relación con las competencias estatales relacionadas, arts. 137 y 149 EAC y art. 149.1.8 CE), art. 134 (colaboración de notarios y registradores, respecto a competencias estatales relacionadas, 137 EAC y 149.1.8 CE, de nuevo), art. 17 y Disposición Adicional Sexta (reservas de suelo para viviendas protegidas, respecto a competencias estatales relacionadas, 149.5, letra a EAC y arts. 149.1.1 y 13 CE),

Solo en el caso del art. 76.4 del proyecto el Consejo Consultivo advierte sobre la necesidad de interpretar tal precepto en un determinado sentido (en el de que los municipios contribuyentes al Fondo no puedan recibir de éste menos de lo aportado), a fin de evitar una posible "colisión con el principio de autonomía local" (lo que ha dado lugar a que en la redacción de la ley finalmente aprobada se incorpore tal interpretación como texto definitivo, en el art. 76.5).⁶⁶

Por otro lado, como ya se apuntó, la decisión mayoritaria del Consejo Consultivo dio lugar a diversos votos particulares, que también mostraron su discrepancia con las conclusiones alcanzadas en referencia a aspectos competenciales.⁶⁷

art. 10, 12 y 14 (Planificación y programación territorial, desde la perspectiva de la autonomía local), 73 (deberes locales de solidaridad urbana, desde la perspectiva de la autonomía local) y art. 76 (mismo aspecto que el anterior).

66. Art. 76.5 de la LDV: "Los criterios de distribución del fondo de solidaridad urbana deben determinarse por reglamento. En cualquier caso, debe garantizarse que los fondos que el municipio obtenga como resultado de dicha distribución no sean nunca inferiores a las cantidades que haya aportado en virtud de lo establecido por el apartado 3."

67. Así, el señor Borrell considera inconstitucional el art. 17 del proyecto (reservas de suelo en suelo urbano consolidado), por vulnerar la LS de 2007. Este voto particular mostró su disconformidad con la decisión mayoritaria, con el argumento, que ahora exponemos muy brevemente, de que la falta de previsión en el art. 10 de la LS estatal de 2007 de reservas en suelo urbano consolidado provocaría la inconstitucionalidad de la ley catalana. Para probarlo alegó diversas sentencias del TC. Sin embargo, en nuestra opinión, tal argumentación parte de un error de concepto que condiciona el resultado: las reservas de suelo para vivienda protegida en suelo urbano consolidado *no son ni derechos ni deberes de los propietarios: se trata de usos urbanísticos, resultado de la calificación correspondiente, como los industriales o los comerciales, por ejemplo*. En consecuencia, los términos de la discusión son otros. Es decir, no se trata de si la ley catalana puede imponer deberes en suelo consolidado (no se trata de esto, como hemos dicho) sino de si la ley estatal puede (ya argumentamos que en nuestra opinión, no) en base al art. 149.1.13 regular un tipo de calificación urbanística imponiéndola a Cataluña. De igual modo, este mismo voto particular considera inconstitucional el art. 37, al vulnerar las competencias estatales en relación con la autorización del derribo de fincas ocupadas, al amparo de la LAU (de nuevo, y sin extendernos en la cuestión ahora por razones de espacio, sería, creemos, perfectamente posible hacer la interpretación contraria: esto es, que es el Estado el que no puede ostentar competencias en esta materia al no tenerlas en referencia a la materia vivienda. Véase Sibina, Domènec, "La jurisprudència sobre la potestat administrativa atribuïda al 'gobernador civil' per autoritzar l'enderroc d'un immoble llogat i permetre l'arrendador de resoldre unilateralment el contracte d'arrendament; potestat que era prevista a la derogada llei d'arrendaments urbans de 1964", *QDL*, núm. 24, p. 125 y ss., quien señala con contundencia tanto la derogación de la normativa que prevé la autorización de la normativa autorizatoria del derribo como la falta total de competencia estatal para realizar esta actividad ejecutiva). Por su parte, el señor Carrillo considera que era innecesaria la interpretación efectuada por la mayoría del art. 76.4 (en el

4.2. Las competencias sobre vivienda en la Ley del derecho a la vivienda

La LDV contiene, a diferencia de la ley de la vivienda de 1991, un título consagrado a las competencias en materia de vivienda, compuesto por tres artículos (7, 8 y 9). Sin embargo, un análisis real de las competencias sobre vivienda exige un análisis detallado del reparto de poderes entre la Administración de la Generalidad y los entes locales respecto a los diversos aspectos que van surgiendo en los siguientes títulos de la ley. Dadas las limitaciones de espacio ya advertidas, aquí nos concentraremos en el análisis de los tres preceptos citados, sin perjuicio de terminar estas páginas con una pequeña referencia global al conjunto de la ley.

a. *El título I de la ley catalana del derecho a la vivienda*

En los artículos 7 y 8 de la Ley se regulan las reglas y principios que tienen que regir el ejercicio competencial, partiendo del entendimiento de la vivienda como una competencia autonómica (art. 7) y municipal (art. 8). Por su parte, el art. 9 se ocupa del Consejo Asesor de la Vivienda, órgano similar al que ya existía en la anterior ley de vivienda de 1991 (si bien con el nombre Consejo Asesor de la Vivienda de Cataluña y regulado no en un solo artículo sino en tres, los arts. 38, 39 y 40, situados, curiosamente, en el Capítulo I del Título IV de la derogada ley, titulado "Fomento Público de la Vivienda").

Por lo que se refiere al *principio de subsidiariedad* (art. 7.1 de la LDV), éste también se halla previsto, en el Derecho comunitario, en el art. 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, en el ya mencionado art. 84.3 EAC y, por ejemplo, en el art. 14 de la Ley de urbanismo de Cataluña. El principio de subsidiariedad demanda, que, en principio, el ejercicio de la competencia de vivienda esté en manos de las autoridades más próximas a los ciudadanos (vid, en general el art. 2.1 LBRL), a menos que haya buenas razones para otorgarla a una instancia superior.

ámbito de las obligaciones de solidaridad urbana) para salvar este precepto por supuesta vulneración de la autonomía local, puesto que el mismo, en su opinión, no presentaba ningún riesgo para la misma.

En caso de que nos ocupa, una buena razón ha de ser, sin duda, que en el ámbito de la vivienda estén implicados intereses de cariz supralocal (por ejemplo, necesidad de existencia de suficiente vivienda asequible equilibradamente repartida entre los diversos municipios). Ello justificará que la ley, cumpliendo lo establecido por el art. 7.1 (esto es, garantizar el derecho a la vivienda y asegurar la preservación efectiva de los intereses generales supralocales envueltos) proceda a lo largo de su articulado a atribuir determinadas decisiones al ámbito del Gobierno y la Administración de la Generalidad (por ejemplo, planificación territorial o programas supralocales, arts. 12 y 13, respectivamente).

De igual manera, la ley se refiere a la necesaria *coordinación* (art. 103.1 CE, art. 8.2 CEAL) intraadministrativa (art. 7.2, *in fine*) o interadministrativa, esto es, de los intereses locales con los supralocales (art. 7.1 de la ley), tarea que le tiene que corresponder, en última instancia, inexorablemente, a la Administración de la Generalidad de Cataluña.⁶⁸ En nuestra opinión, la conocida jurisprudencia del TS (por ejemplo, STS de 21 de febrero de 1994) y del TC (por ejemplo, STC159/2001 y 51/2004) recaída a propósito de la aprobación autonómica urbanística de los planes de urbanismo locales es trasladable al ámbito de la vivienda. Efectivamente, tal jurisprudencia acepta la posibilidad de intervención autonómica allí donde sea necesario el control de la legalidad, incluyendo en ésta el principio de coordinación, que exige la de los intereses locales con los supralocales. El actual EAC 86.4 no impide seguir manteniendo tal conclusión, por la sencilla razón de que el control coordinador no es un control de oportunidad, sino de respeto de un principio constitucional de buena administración, lo que es aceptable en la línea de lo señalado por la CEAL en su art. 8.2.⁶⁹ Desde luego en el ejercicio de tal coordinación (véase por ejemplo el art. 14.11,

68. Aunque la ley, prevé, para favorecer dicha coordinación ya desde un momento temprano, el fomento de la acción de los entes locales por parte de la Administración de la Generalidad, así como su cooperación en el ejercicio de las competencias locales (art. 7.2); asimismo se refiere a la capacidad local de conveniar y concertar sus actuaciones con el nivel autonómico, art. 8.1 y 2.

69. "Todo control administrativo de los actos de las entidades locales no debe normalmente tener como objetivo más que asegurar el respeto a la legalidad y de los principios constitucionales". En este sentido, la LDV contempla, en línea con la legislación de régimen local (art. 60 LBRL y legislación autonómica concordante) y otra legislación sectorial (como la urbanística), la posibilidad de subrogación en el ejercicio de facultades inicialmente locales en el ámbito de la vivienda (art. 7.2).

in fine a propósito de los planes locales de vivienda, como se argumentará) estará limitado por el ordenamiento jurídico, con necesario respeto de la *autonomía local* (al que se refiere el art. 8.1 de la LDV) y, singularmente, en garantía precisamente de ésta, por el importante principio de proporcionalidad, al que pasamos a referirnos ahora.

En cuanto al *principio de proporcionalidad* (art. 7.3 de la ley), éste es bien conocido en nuestro Derecho Público y se encuentra implícitamente recogido en nuestra Constitución (SSTC 65/1986, de 22 de mayo, FJ 2, 85/1992, de 8 de junio, FJ 4, 50/1995, de 23 de febrero, FJ 7 o 173/1995, de 21 de noviembre, FJ, 2, en las que se señala que este principio es inherente a la cláusula de Estado de Derecho y puede ser deducido también del valor Justicia del art. 1.1 CE). Diversos autores han postulado la aplicación de tal principio a la esfera de relaciones entre niveles de poder en España⁷⁰ y en diversas normas jurídicas puede encontrarse una referencia en tal sentido (por ejemplo, art. 8.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local o art., 59 LBRL) o un llamamiento a tal principio por su propio nombre (art. 14 Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo). Según el mismo, la intervención coordinadora autonómica en ejercicio de la competencia de vivienda debe ser la mínima posible, asegurando el máximo respecto de las competencias e intereses locales (lo que presupone, claro, una ponderación autonómica activa de éstos a la hora de tomar cualquier tipo de decisión, como especifica el art. 7.3 LDV, al exigir que “la participación de los entes locales sea suficiente y que sus intereses en los procesos de toma de decisiones se ponderen de una manera objetiva y cuidadosa”).⁷¹

Aunque no mencionados explícitamente en los arts. 8 y 9 de la LDV, los principios de *diferenciación* y *suficiencia financiera* aludidos en los arts. 84.3 y 88 del EAC son también tomados en cuenta a lo largo de la regulación legal.

70. Font Llovet, T. y Ponce Solé, J. (2002), “La organización y competencias de las administraciones públicas. Los principios constitucionales sobre organización territorial del Estado”, en Rodríguez Arana, J. (dir.) y Calvo Charro, M. (Coord.), *La Administración Pública Española*, INAP, Madrid, Pág. 240. No es sin embargo, una postura doctrinal unánime. Cfr. Sarmiento, D. (2004): *El control de la proporcionalidad de la actividad administrativa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, p. 259 y ss.

71. Ponce Solé, J. (2001), *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Lex Nova, Valladolid, 2001, pp. 423 y ss. y 617 y ss.

Así, por ejemplo, respecto del primero, la LDV tiene en cuenta las diferentes características "demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión" que tienen los municipios catalanes en diversos momentos. Así, en el propio art. 8 se efectúan recordatorios a diversas vías de superación de dicha diferencia ya preexistentes en el ordenamiento jurídico, como son la *asistencia* técnica, financiera y jurídica de otras administraciones locales de ámbito territorial superior y la *encomienda de gestión*. Pero en otros preceptos legales también se reconoce la diferencia entre municipios y sobre ella (por ejemplo, caso demográfico) se basa el régimen legal (caso, por ejemplo, de la posibilidad de elaboración de planes locales de vivienda simplificados por parte de los municipios de menos de 3.000 habitantes o exención de los deberes legales de solidaridad urbana en el caso de municipios de menos de 5.000 habitantes, arts. 14 y 73 y ss., respectivamente).

En cuanto al *principio de suficiencia financiera*, la LDV también lo tiene en cuenta en determinados momentos, como veremos (por ejemplo, exigencia específica de una línea de financiamiento específica de la Generalidad, que se recoja en una memoria económica obligatoria, en el caso de los planes y programas supralocales, con necesaria indicación de las medidas adoptadas para hacer efectiva la inversión de la Generalidad y para atender los requerimientos con carga económica que determinen éstos: entre otros, art. 13.3, en relación con los programas supralocales de vivienda).

El paradigma ya aludido de la *gobernanza* también se ve reflejado en la ley del derecho de vivienda en este título. Efectivamente, las alusiones de la ley a la coordinación inter o intraadministrativa vienen acompañadas de referencias al ejercicio de las competencias de la Administración de la Generalidad de tal modo que permitan asegurar "la concertación y la colaboración con los agentes de iniciativa social y privada que actúan sobre el mercado de la vivienda protegida y libre" (art. 7.1) o a la capacidad de los entes locales para suscribir "convenios y concertar actuaciones con otras administraciones y agentes de iniciativa social y privada que actúen sobre el mercado de la vivienda protegida y libre" (art. 8.1). Nos remitimos a lo ya expuesto a propósito de la gobernanza en el ámbito de la vivienda y la existencia de redes de actores públicos y privados en el sector, así como a la necesidad de que los órganos públicos ejerzan sus competencias sin hacer dejación de su responsabilidad y conforme a los deberes de

buena administración que exigen una ponderación objetiva (basada en la imparcialidad y la no discriminación) de los intereses privados en presencia.⁷²

Finalmente, como ya indicamos, el art. 9 cierra este título I con una regulación del Consejo Asesor de la Vivienda, órgano, como dijimos, ya previsto en la ley de 1991. La regulación de la LDV mantiene en términos generales la naturaleza de este órgano (“organismo consultivo y asesor de la Generalidad en materia de vivienda”), así como sus funciones, con alguna variación, que amplía su papel en el ámbito de la elaboración normativa.⁷³

b. La distribución de competencias entre el nivel estatal, el autonómico y el local en el texto de la ley: visión general

No corresponde en esta sede realizar un análisis exhaustivo del reparto de competencias entre el Estado, la Administración de la Generalidad y los entes locales en los distintos títulos de la ley, como ya se dijo. Pero sí puede avanzarse, a falta de tal análisis que se realizará en páginas sucesivas, una impresión general sobre el contenido de la ley y la autonomía local constitucionalmente garantizada.

a) Desde la perspectiva competencial Estado-Generalidad, ya hemos expuesto como el Consejo Consultivo avaló el conjunto de preceptos del proyecto de ley sometidos por el Parlamento a su consideración.

72. Con más detalle sobre este crucial punto, Ponce Solé, J. (2007), “Dret, bona administració i governança”, en Cerrillo, A. (Coord.) (2007), *Governança i bona administració*, EAPC, p. 31 y ss (consultable gratuitamente en: <http://www.eapc.cat/publicacions/material/022/materials22.pdf>).

73. La LDV agrega la elaboración de informes y dictámenes (eso sí, siempre que se le solicite, manteniendo, pues, el carácter facultativo de los mismos) a todos los instrumentos de planificación y programación en materia de vivienda y a los proyectos de ley (previsión inexistente en la ley de 1991) y de planes. Asimismo, respecto de los reglamentos, conecta este organismo con las previsiones del art. 64 de la ley 13/1989, de 14 de diciembre (“Si una Ley lo exige o si lo decide, según los casos, el Gobierno o el consejero competente, la propuesta de disposición general será sometida a información pública o a audiencia de las entidades que, por Ley, tienen la representación y defensa de intereses de carácter general o afectados por dicha disposición”).

Ahora bien, algunas dudas pueden plantearse respecto de preceptos *diferentes* a los analizados por el Consejo Consultivo. Asimismo, el Estado ha iniciado los trámites precisos para interponer, en su caso, recurso de inconstitucionalidad en torno a tres artículos de la ley, uno avalado por el Consejo Consultivo (el 47) y otros dos (el 32 y el 48) que no fueron objeto de análisis en el dictamen de este organismo estatutario.

En cuanto a posibles dudas de constitucionalidad referidas a otros preceptos de la LDV,⁷⁴ pueden suscitarse en torno a ciertos preceptos legales que conectan con aspectos propios de Derecho mercantil (por ejemplo, art. 50.2, letra e, y .3, referido a la necesidad de que se garantice, por parte del promotor, mediante seguro o aval, la devolución de cantidades anticipadas, "arras, señal, reserva o cualquier otra denominación"), entrando en posible colisión con el art. 149.1.6 CE.

Por lo que se refiere a las acciones iniciadas por el Gobierno estatal para presentar quizás en el futuro un recurso de inconstitucionalidad comprensivo de diversos preceptos de la ley, hay que tener en cuenta la Resolución de 26 de marzo de 2008, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado en relación con la mencionada ley.⁷⁵ Este Acuerdo explicita la existencia de discrepancias competenciales en torno a los arts. 32, 47 y 48, a los efectos previstos en el art. 33.2 de la LOTC, a efectos de la posible interposición de recurso de inconstitucionalidad en el plazo de 9 meses a partir de la publicación de la ley. Mientras que el Consejo Consultivo consideró en su dictamen que el art. 47⁷⁶ era ajustado al reparto com-

74. Dejamos de lado aquellos casos, no insólitos en la ley, en que se reproducen normas incluidas en la legislación básica del Estado. Como es sabido, el TC (STC 341/2005, por ejemplo) ha señalado que estos supuestos, existiendo competencia autonómica sobre la materia en cuestión, no plantean problemas de constitucionalidad.

75. BOE, núm. 96, lunes 21 de abril de 2008, p. 20731.

76. "En los procedimientos de denuncia de discriminación en el ejercicio del derecho a la vivienda en que la parte denunciante o demandante alega hechos y aporta indicios que permiten presumir la existencia de discriminación, el órgano competente, después de apreciarlos, teniendo en cuenta la disponibilidad y la facilidad probatoria que corresponde a cada una de las partes y el principio de igualdad de las partes, debe exigir a la parte denunciada o demandada que aporte una justificación objetiva y razonable que pruebe suficientemente que en su actuación o como consecuencia de su inactividad no se ha infringido el derecho a la igualdad."

potencial constitucional y estatutario,⁷⁷ no se pronunció, pues no fue consultado, sobre los arts. 32⁷⁸ y 48 (este último vinculado al art. 47 y resto de artículos del Capítulo I del Título IV dedicados a la igualdad en el acceso y la ocupación de las viviendas).⁷⁹ En nuestra opinión, existen buenos argumentos jurídicos para defender que ambos preceptos son perfectamente respetuosos con el marco constitucional y estatutario.⁸⁰

b) Desde la perspectiva del reparto competencial entre el nivel autonómico y el local, de entrada puede valorarse positivamente, desde una perspectiva jurídico-técnica, la inclusión de diversos preceptos dedicados, específicamente, a regular y establecer principios relativos a la articulación de las competencias, como hemos tenido ocasión de comprobar. Asimismo, los principios incorporados en el capítulo VI del título II del EAC de 2006 han sido tomados en consideración, bien implícitamente bien explícitamente, por la LDV. Aunque, sin duda,

77. "Es tracta d'una mesura derivada del dret substantiu autonòmic (art. 149.1.16 i 130 EAC)."

78. "La expropiación o la ocupación temporal en edificios en régimen de propiedad horizontal. Si las obras, instalaciones o implantación de usos que deben realizarse en inmuebles en régimen de propiedad horizontal para cumplir el deber de conservación y rehabilitación hacen necesaria la expropiación o la ocupación temporal de elementos privativos o comunes de uso privativo, los interesados pueden instar a la Administración competente a incoar un expediente a tal fin. El proyecto que incluye la previsión de la expropiación debe contener un informe técnico y una memoria que acrediten y concreten la necesidad de ocupación definitiva o temporal y que analicen las vías de actuación posibles y la justificación de que no existe una alternativa menos gravosa para los derechos de propiedad. La aprobación del proyecto lleva implícita la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados. La tramitación del expediente debe ajustarse al procedimiento establecido por la legislación urbanística y de expropiación forzosa."

79. "Legitimación. A fin de hacer efectivos los derechos establecidos por el presente título, sin perjuicio de la legitimación individual de las personas afectadas, las personas jurídicas habilitadas legalmente para defender los derechos e intereses legítimos colectivos pueden actuar en nombre y en interés de las personas que se lo autoricen en un proceso determinado."

80. En el primer caso, dada la conocida jurisprudencia constitucional a propósito de la posibilidad autonómica de establecer la *causa expropriandi* en aquellos casos (como éste) en que goza de competencia sectorial (vivienda). En el segundo caso, porque el art. 48 supone una transposición de Directivas comunitarias, como la 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato a las personas independientemente de su origen racial o étnico, en el sector de la vivienda, donde Cataluña, repetimos, goza de competencia exclusiva (y por otro lado reproduce artículos muy semejantes de las leyes estatales 51/2003 y 62/2003).

pueda considerarse caso a caso si el legislador catalán ha orientado adecuadamente su regulación por los mismos, lo cierto es que, desde una perspectiva general, los principios basados en el control autonómico de la legalidad y no de la oportunidad, en la coordinación y cooperación, en la subsidiariedad, en la proporcionalidad, en la diferenciación entre municipios y en la suficiencia financiera están presentes en la LDV.⁸¹

En todo caso, y a falta, insistimos, del análisis específico, lo cierto es que la ley viene a reconocer que la intervención pública en materia de vivienda no es solo, aunque también, un asunto puramente local. Es decir, que existen intereses supralocales, y de gran relevancia además, vinculados a la cohesión económica, social, territorial y ambiental, que deben ser garantizados. Y que, en última instancia, corresponde al nivel autonómico hacerlo, con preferencia en el empleo de fórmulas de cooperación y actuación conjunta, en la medida de lo posible.

5. Conclusión: urge actuar

Conviene terminar este estudio apelando de nuevo al repetidamente citado concepto de gobernanza.⁸² Probablemente sea la necesidad de construir en el futuro redes con elementos públicos⁸³ y priva-

81. Cabe plantearse, si tras el EAC y la LDV los ayuntamientos catalanes podrían crear tipos específicos de vivienda protegida para "llenar" las reservas de suelo para vivienda protegida previstas en la legislación urbanística. Efectivamente, las reservas ya aludidas de suelo para vivienda protegida determinan en el caso catalán qué tipo de viviendas de protección oficial deben "llenar" tales reservas (en el caso del 30%, el estándar genérico establecido para los POUM, un 20% se tiene que destinar a viviendas con protección oficial de *régimen general* y de *régimen especial* y un 10% a viviendas con protección oficial de *precio concertado*, de conformidad con la DA 5ª de la LDV), que aumenta hasta el 40% (con un 10% destinado a otras medidas de estímulo de la vivienda asequible) en el caso de municipios de más de 10.000 habitantes y capitales de comarca. Parece, a la vista de esa DA 5ª (que se refiere exclusivamente a tipologías establecidas por normativa autonómica), que la ley opta por no abrir la posibilidad a los entes locales de configurar regímenes propios de vivienda protegida (a diferencia de la legislación vasca), por lo que habrá que estar a lo señalado por la ya citada STS de 25 de mayo de 2004.

82 Cerrillo, A. (coord.) (2007), *Governança i bona administració*, EAPC, (consultable gratuitamente en: <http://www.eapc.cat/publicacions/material/022/materials22.pdf>).

83. Sobre el área metropolitana de Barcelona Ponce Solé, Juli (2005) y *Llibre Blanc de l'Habitatge a Barcelona*. Consultable en: http://www.bcn.cat/habitatge/ass_lib_bla.shtml (Última visita efectuada, 18 de junio de 2007). Sólo apuntar que en el ámbito metropolitano de Barcelona, es preciso tener presente la Mancomunidad de Municipios de Barcelona

dos en las que los intereses generales (entendidos como intereses no trascendentes a los de los ciudadanos y compuestos por intereses públicos y privados, aunque no por mera adición) sea uno de los temas relevantes en éste y otros ámbitos.

Por que, en definitiva, a las personas y familias que no pueden acceder a una vivienda digna, asequible y no segregada les preocupa, y de qué modo, poder hacerlo, no tanto el nivel específico de poder o la fórmula (pública, privada, público-privada) de que se les garantice la efectividad de sus derechos. Urge, pues, una actuación, al fin decidida de todos los niveles de poder, de acuerdo con el principio de solidaridad y de lealtad institucional, eso sí, no *a pesar* del sistema vigente de distribución competencial, sino *mediante* su respeto.

En esta clave deben leerse, por cierto, diversas partes del informe ya aludido del Relator Especial de la ONU, en relación con su misión a España.⁸⁴

6. Bibliografía citada y documentación referida

AA.VV. *La distribución de competències en el nou Estatut*, IEA, 2007.

BARNÉS, J. "Legislación básica y artículo 149.1.1 CE", a AA.VV., *Informe de las CC.AA. 2003*, Instituto de Derecho Público, 2004, p. 816 y ss.

creada en 1988. Asimismo, debe tenerse en cuenta el Consorcio de la Vivienda del Área Metropolitana de Barcelona, cuya constitución y estatutos se aprobaron por GOV/67/2007, de 2 de mayo (DOGC de 11 de mayo de 2007). Pero desde luego, el fenómeno metropolitano no termina con Barcelona y su área de influencia. Existen, sin duda, otras partes del territorio catalán donde pueden detectarse este tipo de realidades. En este sentido, queremos llamar la atención de que un cometido típico de las áreas metropolitanas es la planificación de los usos del suelo, con especial énfasis en la provisión de vivienda asequible. Parece, pues, que la futura constitución de una o varias áreas metropolitanas debería incorporar este tipo de competencias, necesarias para garantizar los intereses supralocales metropolitanos implicados.

84. Véase el primer apartado de este estudio. Efectivamente, sin desconocer la realidad de España como un estado descentralizado, el Relator, en sus recomendaciones, sugiere que "España debería adoptar una política nacional de vivienda integral y coordinada basada en los derechos humanos y en la protección de los más vulnerables", refiriéndose con relación a diversos aspectos más concretos a la necesidad de que "las autoridades a todos los niveles" adopten las medidas precisas, ante la crisis residencial en España que pone de relieve el informe.

BASSOLS COMA, M. "La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística", *Ciudad y Territorio* 80-2, 1989, p. 21 y ss.

———. "Consideraciones sobre el Derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978", *RDU*, 85, 1983, p. 167 y ss.

———. "Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la ley de urbanismo de Cataluña", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 209, 2004, p. 39 y ss.

BELTRAN DE FELIPE, M. "Vivienda y Urbanismo", en MUÑOZ MACHADO, S., GARCÍA DELGADO, J. L., GONZÁLEZ SEARA, L. (dirs.), *Las estructuras del bienestar. Derecho, Economía y Sociedad en España*, Civitas-Escuela Libre Editorial.

———. *La intervención administrativa en la vivienda*, Lex Nova, Valladolid, 2000.

CASTILLO BLANCO, F. A. "La actividad de edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las sociedades urbanísticas" en *RDUyMA*, abril-mayo 1999, p. 49 y ss.

CERRILLO, A. (coord.). *Governança i bona administració*, EAPC, Barcelona, 2007 (consultable gratuitamente en: <http://www.eapc.cat/publicacions/material/022/materials22.pdf>).

CHITI, M. P. "Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio", en CIVITARESE, S., FERRARI, E., URBANI, P., *Il governo del territorio*, Giuffrè editore, Milà, 2003, p. 162 y ss.

COSTAS, A. (dir.). *Llibre Blanc de l'habitatge a Barcelona*. (Consultable en: http://www.bcn.cat/habitatge/ass_lib_bla.shtml), 2006.

DESCHAMPS, E. *Le Droit Public et la Ségrégation Urbaine (1943-1997)*, LGDJ, 1998.

FONT LLOVET, T. y PONCE SOLÉ, J. "La organización y competencias de las administraciones públicas. Los principios constitucionales sobre organización territorial del Estado", en RODRÍGUEZ ARANA, J. (dir.) y CALVO CHARRO, M. (Coord.), *La Administración Pública Española*, INAP, Madrid, 2002.

GOMEZ GIMÉNEZ, M. L. *La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005*, Montecorvo-Grupo Pinar, 2006.

IGLESIAS GONZÁLEZ, F. *Administración Pública y Vivienda*, Montecorvo, Madrid, 2000.

———. *Régimen Jurídico de la Protección en la Promoción y Adquisición de Viviendas*, Aranzadi, Pamplona, 2000.

LÓPEZ RAMÓN, F. *Introducción en el Derecho urbanístico*, Marcial Pons, 2005.

MENÉNDEZ REXACH, A. "La ordenación del territorio y la ordenación urbanística en la legislación estatal y de las Comunidades Autónomas", en *Manual de Derecho Urbanístico*, INAP, Madrid, 2001, p. 9 y ss.

MUÑOZ CASTILLO, J. *El Derecho en una vivienda digna y adecuada*, Colex, 2000.

———. *Constitución y Vivienda*, CEPC, Madrid, 2003.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado*, Sr. Miloon Kothari – Adición – Misión a España, 2008. (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/105/34/PDF/G0810534.pdf?OpenElement>).

PAREJA, M., PONCE, J., GARCIA, L. *Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible*, F. Pi i Sunyer, 2004.

PONCE SOLÉ, J. "Dret, bona administració i governança", en CERRILLO, A. (Coord) (2007): *Governança i bona administració*, EAPC, Barcelona, 2007, p. 31 y ss (consultable gratuitamente en: <http://www.eapc.cat/publicacions/material/022/materials22.pdf>).

———. (coord.). *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid, 2006.

———. *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido*, Lex Nova, Valladolid., 2001.

———. "Solidaridad, cohesión social y Derecho público: a propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible", en AA.VV. *Diversidad y convivencia en las ciudades*, Fundació Carles Pi i Sunyer-CEMCI-UIM, Barcelona, 2004.

———. "Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio", en *Informe Comunidades Autónomas*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2005, p. 800 y ss.

———. *Urbanisme, habitatge i cohesió social*, Barcelona, 2005 (Consultable en: http://www.bcn2000.es/ca-es/9_lista_descargas/descargas.aspx?idioma=Ca-Es&_gldContexto=2).

POUND, R. "Law in Books and Law in Action." *American Law Review* 44, 1910, pp. 12-36.

SÁENZ ROYO, E. *Estado social y descentralización política*, Thomson Civitas, Madrid, 2003.

SARMIENTO, D. *El control de la proporcionalidad de la actividad administrativa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.

SÍNDIC DE GREUGES. Informe extraordinario de julio de 2007, *El dret a l'habitatge: obstacles i límits*, consultable en: http://www.sindic.cat/ficheros/informes/52_INFORME-HABITATGE%2020070628.pdf

VILLAR PALASÍ, J. L. *La protección pública a la vivienda*, Madrid, 1981.

VIVER PI-SUNYER, C. "L'Estatut de 2006", *Activitat Parlamentària*, núm. 10, octubre de 2006, p. 34 y ss.

RESUMEN

En este artículo se analiza el régimen de distribución de competencias en materia de vivienda teniendo en cuenta el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y la nueva Ley 18/2007, de 18 de diciembre, del Derecho a la Vivienda. El trabajo se estructura en tres partes. En primer lugar, se analiza el marco competencial en este ámbito antes de la entrada en vigor del Estatuto de 2006, estudiando las conexiones entre urbanismo, ordenación del territorio y vivienda, así como las más relevantes sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. En segundo lugar, el artículo considera el impacto que el Estatuto ha tenido sobre esta situación preexistente y las perspectivas futuras de su desarrollo. En esta línea, se analiza la nueva ley del derecho a la vivienda, su relación con las competencias estatales y la regulación que hace en su articulado de las relaciones entre la Administración de la Generalitat y los entes locales. Una de las más relevantes conclusiones es la falta de adaptación estatal a la situación derivada de la existencia de un estado descentralizado en este ámbito, así como la necesidad de progresar hacia una buena gobernanza en materia de vivienda.

Palabras clave: competencia; Estatuto; vivienda, derechos; autonomía local; financiación.

RESUM

En aquest article s'analitza el règim de distribució de competències en matèria d'habitatge tenint en compte l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 i la nova Llei 18/2007, de 18 de desembre, del dret a l'habitatge. El treball s'estructura en tres parts. En primer lloc, s'analitza el marc competencial en aquest àmbit abans de l'entrada en vigor de l'Estatut de 2006, estudiant les connexions entre urbanisme, ordenació del territori i habitatge, així com les sentències més rellevants del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem. En segon lloc, l'article considera l'impacte que l'Estatut ha tingut sobre aquesta situació preexistent i les perspectives futures del seu desenvolupament. En aquesta línia, s'analitza la nova llei del dret a l'habitatge, la seva relació amb les competències estatals i la regulació que fa en el seu articulat de les relacions entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals. Una de les conclusions més rellevants és la falta d'adaptació estatal a la situació derivada de l'existència d'un estat descentralitzat en aquest àmbit, així com la necessitat de progressar cap a una bona governança en matèria d'habitatge.

Paraules clau: competència; estatut; habitatge; drets; autonomia local; finançament.

ABSTRACT

In this article the distribution of jurisdictions over housing is analyzed, taking into account the 2006 Statute of Autonomy of Catalonia and the new Right to Housing Law 18/2007, of 18 December. It is divided into three parts. Firstly, the jurisdictional framework that was in place regarding this area before the 2006 Statute came into force is studied, examining connections between town planning, organization of land-use and housing, as well as the most relevant rulings of the Constitutional Court and Supreme Court. Secondly, the article considers the impact that the Statute of Autonomy of Catalonia has had on this pre-existing situation and the prospects for its future evolution. Also analyzed, further to this, are: the new Right to Housing Law, its relationship with Central Government jurisdictions, and the regulation laid down in the articles of the new law of relationships between the Catalan Government and local bodies. One of the most notable conclusions regarding this area is the lack of Central Government adaptation to the situation derived from the existence of a decentralized state, as well as the need to move towards good governance of the housing situation.

Key words: jurisdiction; statute of autonomy; housing; citizens' rights; local autonomy; financing.