

LES COMPETÈNCIES ESTATALS AMB INCIDÈNCIA EN HABITATGE EN LA LLEI ESTATAL 12/2023, DE 24 DE MAIG, PEL DRET A L'HABITATGE, EN VISTA DE LA JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL*

Belén Noguera de la Muela**

Berta Bastús Ruiz***

Resum

El dret a l'habitatge és un d'aquests drets que en les últimes dècades han demostrat la seva essencialitat en l'estat social i democràtic de dret. Malgrat la seva rellevància política, social i econòmica i el seu reconeixement multinivell (internacional més les múltiples normes autonòmiques sobre habitatge i, avui, estatal, amb la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge), no hi ha correspondència amb una política de realització efectiva d'aquest dret, consagrat en la nostra Constitució a l'article 47. Sobre la primera llei estatal pel dret a l'habitatge es plantegen múltiples temes, i la qüestió competencial és un assumpte de summe interès. En aquest treball, partint del reconeixement de la competència exclusiva de les comunitats autònomes en matèria d'habitatge, s'estudia la incidència que hi tenen uns determinats títols competencials transversals de l'Estat, i el seu reflex en el referit text legal en vista de la jurisprudència constitucional recaiguda sobre la distribució competencial en matèria d'habitatge. Així mateix, mereix una atenció especial el desplaçament de l'ús d'habitatge a altres mercats alternatius, com és l'habitatge turístic, que, encara que no tracta la llei d'habitatge de 2023, està íntimament lligat a tota aquesta problemàtica que suscita la regulació estatal.

Paraules clau: dret a l'habitatge; competència autonòmica exclusiva; competències estatals transversals; habitatges d'ús turístic.

SPANISH STATE POWERS IMPACTING HOUSING IN SPAIN'S LAW 12/2023, OF 24 MAY, ON THE RIGHT TO HOUSING, IN THE LIGHT OF CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE**Abstract**

The right to housing is one of those rights that has proven key to any social and democratic state governed by the rule of law. Despite its political social and economic importance and its multi-level recognition (international, plus the many autonomous community-level regulations, and, now, Spanish statewide ones, with Law 12/2023, of 24 May, on the right to housing), there is no relationship with an effective policy of enforcing this right, enshrined in Article 47 of the Spanish Constitution. A number of issues have arisen with regard to this first Spanish statewide law on the right to housing, with the question of powers on the matter being of enormous interest. This work, based on the recognition of autonomous communities holding exclusive powers over housing in Spain, studies the impact of certain cross-cutting powers for the Spanish State in said field, and how they are reflected in the aforementioned legal text in the light of constitutional jurisprudence on the distribution of powers over housing. Additionally, special attention should be paid to the shift in the use of housing to alternative markets, such as tourist accommodation, which, even if not dealt with in the 2023 Law on housing, is closely linked to all of these issues raised by this Spanish statewide legislation.

Keywords: right to housing; exclusive powers of autonomous communities; cross-cutting Spanish State powers; housing used as tourist accommodation.

* Aquest treball s'ha realitzat en el marc del projecte "Public private collaboration as a key element to enforce Catalan housing policies", finançat per l'Institut d'Estudis de l'Autogovern (PRE150/22/000015), i del projecte "Soluciones a los problemas de vivienda a través del urbanismo" (PID2021-123838OB-C21) del Ministeri de Ciència, Innovació i Universitats.

** Belén Noguera de la Muela, catedràtica de Dret Administratiu de la Universitat de Barcelona. bnoguera@ub.edu.

*** Berta Bastús Ruiz, doctora en dret administratiu i tècnica superior AFIN/2024/56 adscrita al Departament de Dret Administratiu, Dret Processal i Dret Financer i Tributari de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona. b.bastus@ub.edu.

Article rebut: 03.05.2024. Avaluacions: 08.05.2024 i 13.05.2024. Acceptació de la versió final: 19.09.2024.

Citació recomanada: Noguera de la Muela, Belén, i Bastús Ruiz, Berta. (2024). Les competències estatals amb incidència en habitatge en la Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, en vista de la jurisprudència constitucional. *Revista Catalana de Dret Públic*, 69, 140-167. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i69.2024.4277>

Sumari

1 Introducció

2 Configuració del dret a l'habitatge en el sistema espanyol

3 Distribució competencial en matèria d'habitatge. Anàlisi de la jurisprudència constitucional

3.1 Competències estatals que incideixen en l'habitatge

3.1.1 Abast de las bases de la planificació general de l'activitat econòmica en relació amb l'habitatge (art. 149.1.13)

3.1.2 Legislació processal, sens perjudici de las especialitats que en aquest ordre es deriven necessàriament de les particularitats del dret substantiu de les comunitats autònomes (art. 149.1.6)

3.1.3 Legislació civil (art. 149.1.8)

3.1.4 Regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els ciutadans en l'exercici del dret a un habitatge digne i adequat (art. 149.1.1 en relació amb l'art. 47 CE)

4 Breu excurs sobre els habitatges d'ús turístic

4.1 Sobre la competència autonòmica en matèria de promoció i ordenació del turisme. La incidència de l'Estat

4.2 Sobre la regulació sectorial en matèria d'habitatges d'ús turístic. En especial, el cas de Catalunya

5 A mode de conclusió

6 Referències

1 Introducció

Hi ha una sèrie de drets que, en les últimes dècades, han demostrat la seva essencialitat en l'estat social i democràtic de dret, com són el dret a l'habitatge, el dret a la salut i el dret al medi ambient.

L'habitatge és un bé bàsic i imprescindible per a desenvolupar la vida amb la dignitat exigible a tot ésser humà, i constitueix el pilar central del benestar social com a lloc de desenvolupament de la vida privada i familiar. Resulta, per tant, que el dret a l'habitatge —el reconeixement del qual es troba consagrat en la nostra Constitució (CE) entre els principis rectors de la política social i econòmica (art. 47)— està vinculat al dret fonamental a la intimitat personal i familiar i al domicili (art. 18 CE), i relacionat també amb la dignitat de la persona i el lliure desenvolupament de la seva personalitat, que, tal com disposa l'article 10.1 de la CE són el fonament de l'ordre polític i la pau social (Bastús Ruiz, 2023, p. 21-29).

No obstant això, malgrat la rellevància social del dret a l'habitatge i el seu reconeixement internacional a la Declaració Universal dels Drets Humans (art. 25), al Pacte Internacional de Drets Econòmics, Socials i Culturals (art. 11), a la Carta Social Europea i a la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea (art. 34), entre d'altres, i també el reconeixement en el nostre ordenament jurídic intern (múltiples normes autonòmiques sobre habitatge i, a més, la vigent norma estatal, la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge [LDH]),¹ s'evidencia que aquest pes normatiu no es correspon amb una política de realització efectiva d'aquest dret.

Efectivament, els poders públics han dut a terme, aquests últims quinze anys, una política d'habitatge erràtica, caracteritzada tant per l'aprovació de mesures poc efectives com per la falta d'inversió pública en la matèria, cosa que es tradueix en el fet de tenir un dels parcs públics d'habitatge més pobres de tota la Unió Europea. A aquest fet s'hi ha de sumar una àmplia regulació multinivell d'aquesta matèria, que no ofereix cap seguretat jurídica i que mostra una complexa dispersió normativa que la promulgació de la LDH no soluciona (Argelich Comelles, 2023, p. 38).

De fet, la LDH produeix un impacte en la distribució de competències establerta a la CE en matèria d'habitatge, que poden assumir les comunitats autònomes en els seus respectius estatuts (art. 148.1.3), perquè el legislador estatal fonamenta la seva competència principalment en els articles 149.1.1 i 149.1.13 de la CE, i encarrega, així mateix, l'executorietat de la referida norma al poder executiu autonòmic, que, en alguns casos (Andalusia, Madrid, Múrcia, Castella i Lleó, i Galícia), ja ha avançat que no aplicarà per tractar-se de legislació potestativa.

En suma, una norma amb clara vocació jurídicopública que disposa la seva obligatorietat sense coercibilitat civil o administrativa davant de l'incompliment, i que ha estat recorreguda davant el Tribunal Constitucional (TC) per la Xunta de Galícia, el Consell de Govern de la Comunitat Autònoma d'Andalusia, el de les Illes Balears, el de la Comunitat de Madrid, el Govern Basc, el Govern de la Generalitat de Catalunya, el Parlament de Catalunya, i 50 diputats del Grup Parlamentari Popular.

De moment, el TC ha resolt únicament el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Govern d'Andalusia mitjançant la STC 79/2024, de 21 de maig.² En la sentència, el tribunal declara la inconstitucionalitat de l'article 16 relatiu al règim d'habitatge protegit i, per extensió, la disposició transitòria primera; l'article 19.3, incís segon, que estableix la informació que han de subministrar els grans tenidors per considerar excessiva la regulació de la informació mínima, i, finalment, l'apartat 1, paràgraf 3, i l'apartat 3 de l'article 27, que regulen el concepte, la finalitat i el finançament dels parcs públics d'habitatge, per incórrer en

1 [Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge](#) (BOE, núm. 124, 25.05.2023, p. 71477-71537).

2 Sentència del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de maig de 2024.

un excés en la determinació de la composició dels parcs públics d'habitatge. En conseqüència, en aquest primer pronunciament sobre la LDH, el TC declara constitucionals la majoria dels articles impugnats pel Govern andalús i dona llum verda a la regulació estatal sobre el dret a l'habitatge. Caldrà esperar la resta de les sentències que dicti el TC en resoldre la resta dels recursos pendents.

Vegem, doncs, en les pàgines següents, com incideixen sobre la competència exclusiva de les comunitats autònomes en matèria d'habitatge certs títols competencials transversals de l'Estat, que han legitimat la promulgació de la LDH, a la vista de la jurisprudència constitucional recaiguda sobre aquesta.

2 Configuració del dret a l'habitatge en el sistema espanyol

Efectivament, el “dret a [...] un habitatge digne i adequat” que proclama l'article 47 de la CE, també els articles 26 i 47 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i l'article 25 de l'Estatut d'autonomia per a Andalusia, està íntimament vinculat a la clàusula de l'estat social (Jaria i Manzano, 2011, p. 58; Zamorano Wisnes, 2022, p. 47-56). L'habitatge exerceix un paper central en el nostre dia a dia, perquè afecta la nostra qualitat de vida i la nostra salut, així com la nostra capacitat per a exercir drets bàsics. I es presenta, a més, com una necessitat material bàsica, per la qual cosa resulta un factor clau per a la cohesió social. D'aquí ve que el dret d'accés a l'habitatge tingui un caràcter polièdric, incideixi en l'àmbit jurídic, el social i l'econòmic (Zamorano Wisnes, 2022, p. 63-64; Bastús Ruiz, 2023, p. 25), i el seu estudi pugui abordar-se des de diferents vessants que, al seu torn, atreuen diverses competències de l'Estat i de les comunitats autònomes. Així, com a dret subjectiu, com a propietat privada que té una utilitat individual i compleix també una funció social, i com a element de producció i, en conseqüència, un sector important de l'economia.

Si bé, fins i tot vinculat íntimament a l'estat social, assistim en els últims anys a una etapa de crisi de l'estat social, de l'estat del benestar, en la qual s'han produït canvis importants en les estructures polítiques, econòmiques i socials, també motivats per la globalització i l'aparició de nous agents en les esferes de decisió jurídicopolítica (Quintà Pastrana, 2022, p. 25-26; Esteve Pardo, 2009, p. 25), a Espanya, pel que fa al dret a l'habitatge, presenta característiques pròpies.

El dret a l'habitatge a Espanya s'inscriu en una trajectòria de desatenció, la qual ha propiciat una major intervenció de les comunitats autònomes, que han aprovat nombroses lleis en matèria d'habitatge, paquet legislatiu que es va inaugurar amb la Llei 24/1991, de 29 de novembre, de l'habitatge³ de Catalunya (avui derogada), i, d'aquesta manera, s'ha configurat una àmplia i rica tipologia de lleis autonòmiques sobre aquesta matèria,⁴ que van des de les que estableixen una regulació completa del règim jurídic de l'habitatge,

3 [Llei 24/1991, de 29 de novembre, de l'habitatge](#) (BOE, núm. 42, 18.02.1992, p. 5578-5585).

4 Les Lleis autonòmiques d'habitatge són: [Llei 1/2010, de 8 de març, reguladora del dret d'habitatge a Andalusia](#) (BOE, núm. 77, 30.03.2010, p. 29796-29808); [Llei 24/2003, de 26 de desembre, de mesures urgents de política d'habitatge protegit](#) (BOE, núm. 14, 16.01.2004, p. 1834-1852) [Aragó]; [Llei 2/2004, de 29 d'octubre, de mesures urgents en matèria de sòl i habitatge](#) (BOE, núm. 296, 09.12.2004, p. 40502-40512) [Astúries]; [Llei 5/2018, de 19 de juny, de l'habitatge de les Illes Balears](#) (BOE, núm. 169, 13.07.2018, p. 70582-70629); [Llei 2/2003, de 30 de gener, d'habitatge de Canàries](#) (BOE, núm. 56, 06.03.2003, p. 8988-9009); [Llei 5/2014, de 26 de desembre, d'habitatge protegit de Cantàbria](#) (BOE, núm. 23, 27.01.2015, p. 5974-6002); [Llei 2/2002, de 7 de febrer, que estableix i regula les diverses modalitats d'habitatges de protecció pública a Castella-la Manxa](#) (BOE, núm. 79, 02.04.2002, p. 12561-12563); [Llei 9/2010, de 30 d'agost, del dret a l'habitatge de la Comunitat de Castella i Lleó](#) (BOE, núm. 235, 28.09.2010, p. 82348-82388); [Llei 18/2007, de 28 de desembre, del dret a l'habitatge](#) (BOE, núm. 50, 27.02.2008, p. 11653-11696) [Catalunya]; [Llei 11/2019, de 11 d'abril, de promoció i accés a l'habitatge d'Extremadura](#) (BOE, núm. 116, 15.05.2019, p. 51828-51891); [Llei 8/2012, de 29 de juny, d'habitatge de Galícia](#) (BOE, núm. 217, 08.09.2012, p. 63369-63421); [Llei 2/2007, de 1 de març, d'habitatge de la Comunitat Autònoma de La Rioja](#) (BOE, núm. 76, 29.03.2007, p. 13624-13645); [Llei 6/1997, de 8 de gener, de protecció pública a l'habitatge de la Comunitat de Madrid](#) (BOE, núm. 207, 29.08.1997, p. 25915-25916); [Llei 6/2015, de 24 de març, de l'habitatge de la Regió de Múrcia](#) (BOE, núm. 103, 30.04.2015, p. 37667-37689); [Llei Foral 10/2010, de 10 de maig, del dret a l'habitatge a Navarra](#) (BOE, núm. 132, 31.05.2010, p. 46907-46954); [Llei 8/2004, de 20 d'octubre, de l'habitatge de la Comunitat Valenciana](#) (BOE, núm. 281, 22.11.2004, p. 38582-38600); [Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de l'habitatge](#)

ja sigui habitatge lliure o protegit, fins a les que es limiten a regular només l'habitatge protegit, passant per unes altres que se centren en el dret constitucional a l'habitatge.

En qualsevol cas, els legisladors autonòmics han ampliat la intervenció pública, la qual ha arribat a les relacions juridicoprivades, ha comportat la imposició d'obligacions a particulars en interès de la tutela dels grups socials vulnerables, però també ha afavorit, d'una altra part, l'estímul de la col·laboració publicoprivada per a la promoció d'habitatge assequible.

En definitiva, desenvolupaments legislatius en el pla autonòmic que han buscat l'efectivitat jurídica del dret constitucional a un habitatge digne i adequat, en concordança, d'una part, amb una doctrina que considera el dret a l'habitatge de l'article 47 de la CE com un dret constitucional del qual es desprenen drets subjectius (López Ramón, 2014, p. 56; Ponce Solé, 2017, p. 69; Canals Ametller, 2020, p. 99; Díez-Picazo, 2003), i, d'una altra, amb la recent doctrina internacional de drets fonamentals en connexió amb l'habitatge (Quintà Pastrana, 2022, p. 41).

Aquesta concepció més oberta del dret a l'habitatge en la doctrina i la jurisprudència internacionals, que s'ha reflectit també entre la doctrina espanyola, mostra un ampli tractament de l'article 47 de la CE com a dret constitucional, en referir-se a l'existència d'un mandat constitucional als poders públics que es vincula, a vegades, als desenvolupaments del dret internacional dels drets humans, i, també, en reconèixer-se l'existència d'un dret subjectiu que pot articular-se en via legislativa, o fins i tot en identificar-se el mateix títol constitucional com un dret subjectiu. D'una altra banda, també cal assenyalar que el sector doctrinal que interpreta l'article 47 tenint en compte els "principis rectors de la política social i econòmica" (capítol tercer, del títol I de la CE), no nega el valor jurídic del dret, però sí que reconeix un ampli marge de discrecionalitat per a complir amb el mandat de l'article 47 de la CE.

En tot cas, les categories dels drets constitucionals no poden deslligar-se de la literalitat de la CE. Així, l'article 53.3 de la CE només descarta el reconeixement com a drets subjectius als principis establerts en el capítol III, del títol I del text constitucional, però això no afecta els drets recollits dins d'aquest mateix capítol, com ara el dret a la salut (art. 43), el dret a la cultura (art. 44), el dret al medi ambient (art. 45) i el dret a l'habitatge (art. 47). En aquest capítol III del títol I no es contenen només principis. I, de la mateixa manera que exclouem de les garanties constitucionals dels drets fonamentals els principis inclosos entre els drets, caldrà excloure de les limitacions constitucionals dels principis economicsocials els drets recollits entre aquests principis assenyalats més amunt.

Per tant, l'article 53.3 de la CE únicament s'està referint als "principis reconeguts en el Capítol tercer" (que "informaran la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics. Només podran ser al·legats davant la jurisdicció ordinària d'acord amb allò que disposin les lleis que els desenvolupin") sense fer al·lusió als drets reconeguts en el mateix capítol.

En suma, avui, la idea que el dret a l'habitatge constitueix un mer principi rector sembla, en bona part, abandonada. I ja sigui catalogat com a dret subjectiu amb característiques matisades (Ponce Solé, 2017; López Ramón, 2014) o com un dret constitucional de configuració legal, l'exigibilitat del qual depèn de la intervenció del legislador (Vaquer Cavalleria, 2011; Souviron Morenilla, 2018; Canals Ametller, 2020), en el fons batega, en la nostra opinió, un mandat constitucional vinculant. Malgrat que el seu contingut constitucional és indeterminat i necessita la configuració legal, compta, en tot cas, amb un contingut mínim indisponible, que opera com a paràmetre de control constitucional i límit respecte a altres drets constitucionals. Així, el contingut ineludible de l'article 47 de la CE és la protecció més immediata del principi de dignitat de la persona (Quintà Pastrana, 2022, p. 37).

[de la Comunitat Valenciana](#) (BOE, núm. 56, 07.03.2017, p. 16711-16742), i [Llei 3/2015, de 18 de juny, d'habitatge](#) (BOE, núm. 166, 13.02.2015, p. 57907-57968) [País Basc].

En línia amb l'afirmació de l'existència d'un contingut constitucional mínim, es pot sostenir la tesi de la "fonamentalització" (Martínez Alarcón, 2023, p. 90) de determinats drets socials de prestació, entre ells, el dret a l'habitatge, que implicaria el compromís de satisfer aquelles prestacions necessàries per a atendre'n el contingut essencial, això és, complir amb uns llindars mínims de satisfacció.

A aquests efectes, la "fonamentalització del dret a l'habitatge" (Martínez Alarcón, 2023, p. 118) s'articula a través d'aplicar-li la garantia del contingut essencial, i es tracta, a més, d'estendre la protecció de l'empara ordinària i constitucional al dret a l'habitatge "fonamentalitzat" (López Garrido, 2023, p. 24; Martínez Alarcón, 2023, p. 118).

Així, per tant, com podem apreciar més endavant en analitzar la jurisprudència del TC recaiguda en aquesta matèria, els canvis en la concepció del dret constitucional a l'habitatge s'han fet palesos en les sentències constitucionals. Així mateix, partint de la premissa que tant la CE com els estatuts d'autonomia⁵ contenen un dret a l'habitatge, convé ressaltar que, tant en la legislació estatal –unes vegades de manera rotunda (Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana⁶ [art. 1] i la LDH [art. 7-11]) i d'altres de manera implícita (per exemple, en el Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per a fer front a la COVID-19,⁷ que va recollir una moratòria en el pagament dels lloguers durant el temps que durés aquesta situació excepcional)– com en la legislació autonòmica sobre habitatge, es proclama un dret a l'habitatge que, a vegades, es confronta al dret de propietat privada dels propietaris.

3 Distribució competencial en matèria d'habitatge. Anàlisi de la jurisprudència constitucional

Un assumpte constitucional de màxim interès és la qüestió competencial. Com és conegut, l'habitatge és una matèria de competència autonòmica. La CE, a l'article 148.1.3, possibilita a tots els estatuts d'autonomia l'assumpció de responsabilitats exclusives en aquesta matèria i, en aquest sentit, així ha tingut lloc.⁸ En concordança amb això, així ho recull la LDH en la seva disposició final setena, apartat 4.b (es refereix a l'art. 148.1.3), on esmenta, també en aquest precepte, els diferents títols competencials estatals que legitimen tal llei, que no coincideixen plenament amb els que apareixen en la seva exposició de motius, on cita la legislació mercantil (art. 149.1.6), les bases d'ordenació del crèdit i la banca (art. 149.1.11), la protecció bàsica del medi ambient (art. 149.1.23) i les bases del règim miner i energètic (art. 149.1.25), i no els articles 149.1.1, 149.1.8 i 149.1.13, que sí que apareixen en l'esmentada disposició, al costat dels articles 149.1.6 i 149.1.14.

Per tant, com hem assenyalat, les comunitats autònomes han aprovat nombroses lleis sobre habitatge, a les quals s'han afegit els corresponents reglaments de desenvolupament més els plans autonòmics en

5 En tot cas, s'ha d'assenyalar que van proclamar l'existència d'un dret a l'habitatge els estatuts de la Comunitat Valenciana, les Illes Balears, Catalunya, Andalusia, Aragó i Canàries (arts. 16, 22, 26, 25, 27 i 22, respectivament), mentre que els de Castella i Lleó (arts. 16.12 i 16.14) i d'Extremadura (art. 7.16) van recollir la fórmula del principi rector de la política social i econòmica.

6 [Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana](#) (BOE, núm. 261, 31.10.2015, p. 103232-103290).

7 [Reial decret llei 11/2020, de 31 de març, pel qual s'adopten mesures urgents complementàries en l'àmbit social i econòmic per fer front a la COVID-19](#) (BOE, núm. 91, 01.04.2020, p. 27885-27972).

8 Sobre aquest tema, i entre d'altres: Llei orgànica 5/1982, d'1 de juliol, d'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana (art. 49.9); Llei orgànica 3/1983, de 25 de febrer, d'Estatut d'autonomia de la Comunitat de Madrid (art. 26.1.4); Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (art. 137); Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears (art. 30.3); Llei orgànica 2/2007, de 19 de març, de reforma de l'Estatut d'autonomia per a Andalusia (art. 56.1); Llei orgànica 14/2007, de 30 de novembre, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó (art. 70.1.6).

aquesta matèria, si bé aquesta competència exclusivament autonòmica ha de cohonestar-se amb altres títols competencials de l'Estat, que manca de competència en habitatge, però en té en altres matèries que incideixen en l'àmbit de l'habitatge, de manera que en condiciona les polítiques autonòmiques. En altres paraules, la competència autonòmica sobre habitatge no pot impedir el desenvolupament de les competències de l'Estat en altres matèries –STC 93/2015, de 14 de maig, FJ 18; STC 16/2018, de 22 de febrer, FJ 13; STC 32/2018, de 12 d'abril, FJ 5; STC 43/2018, de 26 d'abril, FJ 4; 80/2018, de 5 de juliol, FJ 3; STC 97/2018, de 19 de setembre, FJ 5, i STC 106/2018, de 4 d'octubre, FJ 2.c–⁹ (Iglesias González, 2022, p. 40-42; Bastús Ruiz, 2023, p. 65-69; Velasco Caballero, 2023, p. 62-67).

En aquest sentit, les competències en habitatge exclusives de les comunitats autònomes s'han plasmat en els diferents estatuts d'autonomia: algun es limita a enunciar la competència exclusiva en "habitatge" (Estatut d'autonomia del País Basc), i altres s'hi refereixen i hi afegeixen una sèrie d'àmbits materials o d'elements funcionals (estatuts d'autonomia de Catalunya, Aragó, Andalusia i Canàries).

Així, a títol d'exemple, l'article 137 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya¹⁰ estableix:

1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria d'habitatge, que inclou en tot cas:
 - a) La planificació, l'ordenació, la gestió, la inspecció i el control de l'habitatge d'acord amb les necessitats socials i d'equilibri territorial.
 - b) L'establiment de prioritats i objectius de l'activitat de foment de les administracions públiques de Catalunya en matèria d'habitatge i l'adopció de les mesures necessàries per al seu abast, tant amb relació al sector públic com al privat.
 - c) La promoció pública d'habitatges.
 - d) La regulació administrativa del comerç referit a habitatges i l'establiment de mesures de protecció i disciplinàries en aquest àmbit.
 - e) Les normes tècniques, la inspecció i el control sobre la qualitat de la construcció.
 - f) Les normes sobre l'habitabilitat dels habitatges.
 - g) La innovació tecnològica i la sostenibilitat aplicable als habitatges.
 - h) La normativa sobre conservació i manteniment dels habitatges i la seva aplicació.
2. Correspon a la Generalitat la competència sobre les condicions dels edificis per a la instal·lació d'infraestructures comunes de telecomunicacions, radiodifusió, telefonia bàsica i altres serveis per cable, respectant la legislació de l'Estat en matèria de telecomunicacions.

En relació amb aquesta tècnica seguida a vegades per l'Estatut català, el TC afirma:

Dicha expresión ["en todo caso"] ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la

9 Sentència del Tribunal Constitucional 93/2015, de 14 de maig de 2015. Sentència del Tribunal Constitucional 16/2018, de 22 de febrer de 2018. Sentència del Tribunal Constitucional 32/2018, de 12 d'abril de 2018. Sentència del Tribunal Constitucional 43/2018, de 26 d'abril de 2018. Sentència del Tribunal Constitucional 80/2018, de 5 de juliol de 2018. Sentència del Tribunal Constitucional 97/2018, de 19 de setembre de 2018. Sentència del Tribunal Constitucional 106/2018, de 4 d'octubre de 2018.

10 [Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya](#) (BOE, núm. 172, 20.07.2006, p. 27269-27310).

Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria. (STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 64)¹¹

Així doncs, aquestes submatèries no constitueixen *numerus clausus*; de manera que, encara que alguna submatèria no estigués relacionada, no comporta que no formi part de la competència, especialment a la vista del text del precepte on diu: “en tot cas”. Per tant, la relació de submatèries no pot impedir que l'Estat exerceixi les seves pròpies competències ni exclou submatèries que no estiguin relacionades (Zamorano Wisnes, 2022, p. 66).

Així, l'Estat pot dur a terme actuacions que afavoreixin directament l'accés de tots els ciutadans a un habitatge digne i adequat, basant-se en algun dels títols competencials enunciats en l'article 149.1 de la CE, i incidint, d'aquesta manera, com hem dit, en les polítiques de les comunitats autònomes sobre habitatge, però no pot fer-ho buidant de contingut aquesta competència en la matèria. Alguns dels títols competencials estatals citats emparen la LDH de 2023 (art. 149.1.1, 149.1.13, 149.1.8, 149.1.6 i 149.1.14), la qual cosa dona lloc a diferents textures normatives dels preceptes d'aquella en funció del caràcter de tals títols competencials: uns, que comporten un àmbit precís i ple per a la regulació estatal, i altres, que tenen un caràcter bàsic i parcial, que incideixen de forma molt limitada en les competències autonòmiques exclusives sobre habitatge,¹² cosa que es tradueix en diferents graus d'intensitat reguladora, així com també en una eficàcia diferenciada. Vegem cadascuna d'aquestes competències estatals sobre les quals el TC s'ha pronunciat.

3.1 Competències estatals que incideixen en l'habitatge

Cal destacar com s'ha anat conformant una jurisprudència constitucional sobre l'abast de les diferents competències de l'Estat per a incidir en la matèria d'habitatge, d'exclusiva competència autonòmica, que ha permès al TC delimitar les funcions corresponents a totes dues instàncies territorials (Estat i comunitats autònomes) en aquest àmbit, i que, des dels seus primers pronunciaments, ha resultat pendular. Així, es distingeix.

3.1.1 Abast de las bases de la planificación general de la actividad económica en relación amb l'habitatge (art. 149.1.13)

Un primer grup de sentències, encapçalat per la STC 152/1988, de 20 de juliol,¹³ reconeix a l'Estat una competència delimitada per al finançament d'habitatges de protecció pública, recolzada en l'article 149.1.13 de la CE sobre “bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica”. I la interpretació que d'aquest títol competencial ha fet el TC, el porta a afirmar que:

En efecto, tanto el art. 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.

11 Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny de 2010.

12 Velasco Caballero (2023, p. 68) afirma que a la LDH hi ha normes que regulen de manera precisa i imperativa determinades qüestions (desnonament d'habitants d'habitatge sense títol, disposicions finals tercera i cinquena). Tals normes recolzen en competències estatals molt definides i plenes. I hi ha altres normes que contenen contínues remissions a la legislació d'habitatge i urbanisme (autonòmica), que disposen l'aplicació supletòria de les normes estatals. Aquestes recolzen en competències estatals bàsiques.

13 Sentència del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de juliol de 1988 (BOE, núm. 203, 24.08.1988).

Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general. (STC 152/1988, de 20 de juliol, FJ 1)

En els mateixos termes es pronuncien les sentències del TC 36/2012, de 15 de març; STC 112/2013, de 9 de maig; STC 143/2017, de 14 de desembre, i STC 102/2018, de 4 d'octubre.¹⁴

A més, les sentències del TC 186/1988, de 17 d'octubre; STC 133/1997, de 16 de juliol; STC 21/1999, de 25 de febrer, i STC 34/2013, de 14 de febrer,¹⁵ estimen que, partint de l'article 149.1.13, l'Estat:

[...] puede aprobar normas de naturaleza económica sobre diversos sectores en los que las Comunidades Autónomas hayan asumido competencias a condición de que el referido título competencial no alcance a incluir cualquier acción de naturaleza económica, si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, y a reserva de que el uso que haga el Estado de esta atribución transversal no agote el título competencial más específico que incumbe a la Comunidad Autónoma.

Seguint amb l'article 149.1.13 i amb la seva *vis expansiva*, plasmada a la STC 152/1988, de 20 de juliol, es concreta que l'esmentat títol autoritza l'Estat a dictar disposicions que regulin instruments per al finançament d'actuacions protegibles en matèria d'habitatge. En relació amb aquests instruments, destaquen quatre aspectes inherents a la finalitat de promoció que persegueixen, emparats en l'article 149.1.13 de la CE:

En primer lugar, la definición misma de las actuaciones protegibles, que constituye el núcleo de las medidas consideradas. En segundo término, la forma de protección, en este caso la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas –créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones–, sin la cual el fomento de aquellas actuaciones carece de eficacia, así como la finalidad específica de las mismas. A continuación, y como parte de esa regulación esencial, el nivel de protección que se intenta alcanzar u ofrecer en cada caso. Por último, la aportación misma de recursos estatales que permitan realizar las correspondientes actuaciones, en cuanto que garantía de la política económica general, relativa al sector de la vivienda. (STC 152/1988, de 20 de juliol, FJ 4)¹⁶

Així ho reitera de nou la STC 79/2024, de 21 de maig,¹⁷ en el seu FJ 3, i reconeix que l'article 149.1.13 "ha sido [...] un título competencial de invocación constante en el control de la legislación autonómica sobre vivienda, dado que 'es un subsector importante de la economía'".

En concordança amb aquesta doctrina, es posa en relleu la dificultat per a les comunitats autònomes d'elaborar disposicions que estableixin la seva política en matèria d'habitatge, de competència exclusiva seva. Sobre aquest tema és, per exemple, aliena a la competència autonòmica la decisió d'optar per un increment en la construcció d'habitatges públics o privats, ja que és l'Estat qui en els plans d'habitatge ha de determinar l'assignació de recursos a unes o a unes altres.

14 Sentència del Tribunal Constitucional 36/2012, de 15 de març de 2012. Sentència del Tribunal Constitucional 112/2013, de 9 de maig de 2013. Sentència del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de desembre de 2017. Sentència del Tribunal Constitucional 102/2018, de 4 d'octubre de 2018.

15 Sentència del Tribunal Constitucional 186/1988, de 17 d'octubre de 1988. Sentència del Tribunal Constitucional 133/1997, de 16 de juliol de 1997. Sentència del Tribunal Constitucional 21/1999, de 25 de febrer de 1999. Sentència del Tribunal Constitucional 34/2013, de 14 de febrer de 2013.

16 Zamorano Wisnes (2022, p. 82) posa en relleu la recepció en aquesta sentència de la idea de "la necessitat per a aconseguir la fi proposada", desenvolupada en la STC 179/1985, de 19 de desembre, que ve a substituir la distinció entre el bàsic i el no bàsic.

17 Sentència del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de maig de 2024.

Ara bé, en la STC 13/1992, de 6 de febrer,¹⁸ aquesta postura del tribunal es matisa en els supòsits de matèries en què les comunitats autònomes tinguin competències exclusives i l'Estat tingui un títol d'intervenció genèric, com és el de l'article 149.1.13:

En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

Amb posterioritat, en una etapa en què la jurisprudència constitucional sobre habitatge s'ha centrat en la normativa autonòmica específica sobre aquesta matèria, i s'ha superat l'enfocament subvencional en les sentències del TC 93/2015, de 14 de maig, sobre el Decret llei 6/2013, de 9 d'abril, de mesures per a assegurar el compliment de la funció social de l'habitatge,¹⁹ d'Andalusia; 16/2018, de 22 de febrer, sobre la Llei foral 24/2013, de 2 de juliol, de mesures urgents per a garantir el dret a l'habitatge a Navarra,²⁰ i 80/2018, de 5 de juliol, sobre la Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana, l'alt tribunal torna a fer una nova interpretació de l'article 149.1.13.

Les normes autonòmiques citades més amunt i impugnades per l'Estat tenen com a finalitat comuna l'establiment d'una expropiació d'ús de caràcter temporal (3 anys) de l'habitatge que hagués estat objecte de desnonament a conseqüència de processos d'execució hipotecària; en la referida expropiació es fa beneficiaris els anteriors ocupants legals, a condició que es dirigís contra una edificació que hagués tingut com a ús el d'habitatge habitual dels executats per impagament i, a més, els residents es trobin en situació d'emergència social i, finalment, l'adjudicatari de la sentència d'execució fos una entitat financera.²¹

Doncs bé, el TC posa de manifest, en la seva sentència 93/2015, de 14 de maig, que:

El Estado ha dictado una normativa en la que, incidiendo de un modo limitado en el sistema de ejecución hipotecaria, atiende a la situación de quienes, por habitar viviendas constituidas como colateral de un préstamo que ha quedado impagado, están en riesgo de perder su vivienda.

18 Sentència del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrer de 1992.

19 [Decret llei 6/2013, de 9 d'abril, de mesures per a assegurar el compliment de la funció social de l'habitatge](#) (BOJA, núm. 69, 11.04.2013, p. 67-92).

20 [Llei foral 24/2013, de 2 de juliol, de mesures urgents per a garantir el dret a l'habitatge a Navarra](#) (BOE, núm. 179, 27.07.2013, p. 55108-55122).

21 La norma de contrast que es va utilitzar va ser l'article 1 de la [Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració del deute i lloguer social](#) (BOE, núm. 116, 15.05.2013, p. 36373-36398), que disposava:

Hasta transcurridos quince años desde la entrada en vigor de esta ley, no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se hubiera adjudicado al acreedor, o a cualquier otra persona física o jurídica la vivienda habitual de personas que se encuentren en los supuestos de especial vulnerabilidad y en las circunstancias económicas previstas en este artículo.

Durante ese plazo, el ejecutado situado en el umbral de exclusión podrá solicitar y obtener del acreedor ejecutante de la vivienda adherido al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, aprobado por el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, o persona que actúe por su cuenta, el alquiler de la misma en las condiciones establecidas en el apartado 5 del anexo de dicho Código.

I continua:

Entendemos, en consecuencia, sin que ello suponga prejuzgar nada sobre el mayor o menor acierto de la decisión estatal, que delimitar los supuestos objetivo, subjetivo y temporal de esa suspensión del lanzamiento es una medida que presenta una estrecha conexión con el objetivo de normalizar los mercados hipotecarios.

Per concloure, afegeix:

El Estado define con esta doble medida la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario y, a la vez, para evitar que el equilibrio que juzga oportuno se quiebre, impide que las Comunidades Autónomas *en* [cursiva propia] ejercicio de sus competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado.

Resulta, per tant, que s'exclou qualsevol altra regulació per part de les comunitats autònomes en virtut de les seves pròpies competències sobre matèries específiques, com és l'habitatge (en aquest cas, "expropiació temporal d'ús dels habitatges", en la disposició addicional segona del Decret Llei 6/2013, d'Andalusia). Aquesta sentència va ser objecte de tres vots particulars, i, en el vot emès per la magistrada Adela Asua Batarrita, s'estableix el següent:

Las posibles implicaciones de la fundamentación de la presente Sentencia para nuestra futura jurisprudencia son preocupantes. Se da por bueno que el Estado, en virtud del título competencial contemplado en el art. 149.1.13 CE, pueda asumir e imponer de modo excluyente la solución de un problema social o económico como expresión de las bases de la planificación económica, cerrando el paso a que las Comunidades Autónomas puedan establecer sus propias medidas al respecto, incluso en el ámbito de las materias de su competencia exclusiva, como es la vivienda.

I es remarca la inexistència d'incompatibilitat entre la norma estatal i l'andalus, en assenyalar-se que la de l'Estat deixarà d'aplicar-se el 2017 (termini que es va prorrogar fins al 14 de maig de 2020, després de la modificació de la Llei 1/2013, de 14 de maig, pel Reial decret Llei 5/2017, de 17 de març):²²

En cambio, la medida prevista en la norma andaluza se limita a declarar el interés social a efectos expropiatorios, de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social, a fin de proceder a la expropiación forzosa del uso de la vivienda por un plazo máximo de tres años, plazo este que se contará desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. No parece haber problema aplicativo alguno –cuya resolución compete en todo caso a los órganos judiciales y no a este Tribunal–, sino sucesión de normas en el tiempo.

En aquest supòsit, sembla que el TC va més enllà, ja que impedeix que les comunitats autònomes puguin establir les seves pròpies mesures en exercici de la seva competència exclusiva en habitatge una vegada exercida la competència de l'article 149.1.13 per part de l'Estat, encara que no existeixi contradicció amb tal competència estatal, cosa que produeix una mutació de l'article 149.1.13.²³

Utilitzant la mateixa norma de contrast assenyalada en pàgines precedents (Llei 1/2013), però ara per a analitzar la constitucionalitat o no del Decret Llei 3/2015, de 15 de desembre, del Govern d'Aragó, de mesures urgents d'emergència social en matèria de prestacions econòmiques de caràcter social, pobresa

22 [Reial decret Llei 5/2017, de 17 de març, que modifica el Reial decret Llei 6/2012, de 9 de març, de mesures urgents de protecció de deutors hipotecaris sense recursos i la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció als deutors hipotecaris, reestructuració del deute i lloguer social](#) (BOE, núm. 66, 18.03.2017, p. 19786-19790).

23 Ponce Solé (2017, p. 83); Tornos Mas (2017, p. 41) afirma que la STC 93/2015, de 14 de maig, duu a terme una extensió no justificada del concepte material d'ordenació general de l'economia.

energètica i accés a l'habitatge (art. 9), i de la Llei 10/2016, d'1 de desembre, de mesures d'emergència en relació amb les prestacions econòmiques del Sistema Públic de Serveis Socials i amb l'accés a l'habitatge en la Comunitat Autònoma d'Aragó²⁴ (art. 20), que estableixen la suspensió del llançament en els supòsits d'execució hipotecària, en les sentències 5/2019, de 17 de gener, i 21/2019, de 14 de febrer,²⁵ el TC segueix un raonament diferent.

En primer terme, es qüestiona si les mesures previstes per la legislació estatal resulten obstaculitzades pels preceptes impugnats, i determina que, perquè això succeeixi, cal que la norma autonòmica estableixi nous mecanismes orientats a satisfer la mateixa situació de necessitat. Després d'analitzar que la norma estatal i autonòmica regulen una mateixa situació (el llançament de l'habitatge habitual), s'adrecen a les mateixes persones (unitats de convivència en risc d'exclusió social), i comparteixen un mateix pressupost fàctic (que l'habitatge s'adjudiqui al creditor o persona que ell proposa), es conclou el següent:

La previsión a tenor de la cual la suspensión del lanzamiento no se producirá hasta que se ofrezca una alternativa habitacional por parte de la Administración Autonómica (art. 9.1 [del decreto ley]) no resulta incompatible con el plazo de suspensión fijado en la ley estatal, sino complementaria, y coadyuvante de la previsión básica, debiendo entenderse que dicha alternativa habitacional habrá de producirse dentro del plazo máximo de suspensión del lanzamiento fijado con carácter básico por la citada legislación. (STC 5/2019, de 17 de gener)

Això és, en el termini màxim de set anys de suspensió del llançament assenyalat en la norma estatal. En tal cas, la normativa autonòmica així interpretada és constitucional (Zamorano Wisnes, 2022, p. 89).

En aquesta línia, en la STC 79/2017, de 22 de juny,²⁶ sobre la impugnació contra diferents articles de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat,²⁷ pel Parlament de Catalunya, el tribunal recorda que l'article 149.1.13 de la CE atribueix una competència per a l'ordenació general de l'economia:

[...] que abarca [...] aquellas normas y actuaciones orientadas al logro de garantizar la “unidad de mercado”, pero que también incluye la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar objetivos de política económica global o sectorial, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos (per totes, STC 186/1988, de 17 d'octubre, FJ 2, i STC 141/2014, de 11 de setembre, FJ 5).

En tot cas, i a la vista de la jurisprudència constitucional recaiguda entorn de l'article 149.1.13 de la CE, sembla que, d'acord amb aquest article, només es permeten a l'Estat actuacions de foment del mercat privat d'habitatge, i no hi tenen cabuda actuacions promotores. D'aquesta manera, la regulació dels parcs públics d'habitatge (art. 27 LDH) —que preveu la LDH junt amb l'habitatge de protecció pública—, tal com declara la STC 79/2024, de 21 de maig, no queda emparada per l'article 149.1.13 de competència estatal (Velasco Caballero, 2023, p. 71-72; Iglesias González, 2000, p. 323). I potser es podria recórrer, en tal cas, al poder de despesa (*spending power*) o competència subvencional general de l'Estat (STC 13/1992, de 6 de febrer, FJ 7). D'acord amb tal jurisprudència, la sobirania financera de l'Estat li permet subvencionar o transferir recursos estatals per a fins aliens a les seves competències, però el destí d'aquests recursos només podrà fixar-lo l'Estat en la mateixa mesura en què sigui competent sobre la matèria en qüestió. Però, ja que l'Estat no és directament competent sobre la matèria d'habitatge, l'exercici de la seva competència financera general no li permet imposar a les comunitats autònomes ni als ajuntaments condicions o prioritats per a la creació

24 [Llei 10/2016, de 1 de desembre, de mesures d'emergència en relació amb les prestacions econòmiques del Sistema Públic de Serveis Socials i amb l'accés a l'habitatge a la Comunitat Autònoma d'Aragó](#) (BOE, núm. 14, 17.01.2017, p. 4004-4022).

25 Sentència del Tribunal Constitucional 5/2019, de 17 de gener de 2019. Sentència del Tribunal Constitucional 21/2019, de 14 de febrer de 2019.

26 Sentència del Tribunal Constitucional 79/2017, de 22 de juny de 2017.

27 [Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat](#) (BOE, núm. 295, 10.12.2013, p. 97953-97978).

d'habitatge públic, que només serà possible en la mesura en què, al costat de la seva potestat financera general, l'Estat compti també amb un altre títol competencial específic i suficient (dins dels enunciats en l'article 149.1 CE) que empari la fixació de condicions, tipologies o prioritats d'habitatge públic.

3.1.2 Legislació processal, sens perjudici de les especialitats que en aquest ordre es deriven necessàriament de les particularitats del dret substantiu de les comunitats autònomes (art. 149.1.6)

La jurisprudència constitucional també ha recolzat de manera creixent en altres competències estatals, com ara l'exclusiva de legislació processal (art. 149.1.6 CE) en relació amb l'execució de desnonaments d'habitatges que s'utilitzaven com a residència habitual i sobre els quals les comunitats autònomes han intentat dur a terme una regulació pròpia sobre la base de l'excepció recollida en l'article 149.1.6 de la CE. Tal excepció, abordada pel TC en sentències diverses –47/2004, de 25 de març; 2/2018, d'11 de gener; 80/2018, de 5 de juliol, i 13/2019, de 6 de febrer–,²⁸ és interpretada en aquesta última en els termes següents:

No cabe interpretar esta salvedad competencial de modo tal que quede vacía de contenido la competencia general en materia de legislación procesal atribuida al Estado: “la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el artículo 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el artículo 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión ‘necesarias especialidades’ del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma. (STC 13/2019, de 6 de febrer, FJ 5).

Seguint la línia de la STC 13/2019, de 6 de febrer, posteriorment les STC 28/2022, de 24 de febrer, i STC 37/2022, de 10 de març,²⁹ anul·len determinats preceptes de dues normes de Catalunya, el Decret Llei 37/2020, de 3 de novembre, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge davant els efectes de la pandèmia de la COVID-19,³⁰ i la Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015, i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge,³¹ i insisteixen:

Las singularidades procesales que se permiten a las comunidades autónomas han de limitarse a aquellas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por estas.

Així, en la STC 28/2022, de 24 de febrer, es declaren inconstitucionals i nuls els apartats 1, 2 i 3 de l'article únic del Decret Llei 37/2020. El TC entén que tots dos preceptes introdueixen requisits d'accés al procés no

28 Sentència del Tribunal Constitucional 47/2004, de 25 de març de 2004. Sentència del Tribunal Constitucional 2/2018, d'11 de gener de 2018. Sentència del Tribunal Constitucional 80/2018, de 5 de juliol de 2018. Sentència del Tribunal Constitucional 13/2019, de 6 de febrer de 2019.

29 Sentència del Tribunal Constitucional 13/2019, de 6 de febrer de 2019. Sentència del Tribunal Constitucional 28/2022, de 24 de febrer de 2022. Sentència del Tribunal Constitucional 37/2022, de 10 de març de 2022.

30 [Decret Llei 37/2020, de 3 de novembre, de reforç de la protecció del dret a l'habitatge davant els efectes de la pandèmia de la COVID-19](#) (BOE, núm. 321, 09.12.2020, p. 112528-112530).

31 [Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge](#) (BOE, núm. 258, 29.09. 2020, p. 81960- 81974).

prevists pel legislador estatal i que, a més, de cap manera suposen “necessàries especialitats” que sí que estarien emparades per l'article 149.1.6 de la CE.

També declara inconstitucional i nul l'apartat 3, que ordenava la suspensió de llançaments judicials durant l'estat d'alarma, tal com havia estat decretada prèviament pel Govern estatal. Així mateix, descarta que la norma comporti pròpiament una especialitat processal i, en tot cas, nega que existeixi una particularitat prèvia del dret substantiu autonòmic que justifiqui la suspensió incorporada al Decret Llei 37/2020.

La STC 37/2022, de 10 de març,³² declara la inconstitucionalitat de la disposició addicional quarta de la Llei 11/2020, que obligava a resoldre en judici verbal, amb independència de la quantia, les demandes judicials que tinguessin per objecte la determinació de la renda i el reemborsament de quantitats pagades en excés de contractes d'arrendament d'habitatge subjectes al règim de contenció de rendes, la regulació substantiva de les quals introdueix la mateixa Llei 11/2020, anul·lat en la mateixa sentència. Sobre aquest tema, l'alt tribunal conclou que, declarat inconstitucional i nul el règim de limitació de rendes d'arrendament previst en la Llei 11/2020, no existeix una peculiaritat del dret substantiu autonòmic a la qual pogués connectar-se la norma processal en qüestió.

Finalment, la STC 57/2022, de 7 d'abril,³³ declara inconstitucionals i nuls els articles 17 i 18 de la Llei 11/2020 per imposar requisits d'accés a la jurisdicció, la qual cosa vulnera la competència exclusiva de l'Estat sobre legislació processal, recollida en l'article 149.1.6 de la CE. Respecte de l'article 17, el TC ha estimat que el precepte incloïa una norma clarament processal, ja que:

(i) Obliga a verificar [...] si hay una situación de riesgo de exclusión residencial. (ii) En el caso de que así sea, ha de formularse una oferta de alquiler social que se ajuste a las exigencias del art. 5.7. (iii) Y, solo en el caso de que los afectados la rechacen, puede el demandante iniciar el procedimiento judicial, debiendo acreditar, necesariamente, al presentar la demanda, que se ha formulado la oferta de alquiler social.

La mateixa cosa considera per a l'article 18 perquè estableix el compliment de l'obligació de real·lotjament com a condició prèvia per a acudir a un procediment judicial.

Més endavant, el legislador català va aprovar la Llei 1/2022, de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016, per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge,³⁴ que reintrodueix en l'ordenament autonòmic mesures processals anàlogues a les que havia anul·lat el TC per envair l'article 149.1.6 de la CE. Aquesta norma ha estat recorreguda per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés. El 28 de juny de 2022, el Ple del TC va acordar admetre a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat presentat davant la Llei 1/2022, i, si segueix amb la jurisprudència recaiguda fins al moment, sembla que en declararà la inconstitucionalitat.

Així mateix, prèviament, el tribunal en la STC 16/2021, de 28 de gener,³⁵ va declarar inconstitucionals i nuls determinats preceptes del Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per a millorar l'accés a l'habitatge, de Catalunya,³⁶ per considerar que són mesures que afecten directament el dret de propietat, que es desprèn de l'article 33 de la CE, ja que s'imposen als propietaris deures concrets amb vocació de generalitat, a través de decrets llei, amb la qual cosa es vulnera el límit del contingut de l'article

32 Sentència del Tribunal Constitucional 37/2022, de 10 de març de 2022.

33 Sentència del Tribunal Constitucional 57/2022, de 7 d'abril de 2022.

34 [Llei 1/2022, de 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016, per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge](#) (BOE, núm. 65, 17.03.2022, p. 34290-34306).

35 Sentència del Tribunal Constitucional 16/2021, de 28 de gener de 2021.

36 [Decret Llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge](#) (BOE, núm. 45, 21.02.2020, p. 16253-16298).

86 de la CE. Sobre aquest tema, el TC considera que un decret llei afecta el dret de propietat, en el sentit no permès per l'article 86.1 de la CE, quan la norma:

[...] más que delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada y, al mismo tiempo, a definir la función social del mismo, que son, como hemos visto, los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad. (STC 16/2021, FJ 5)

Així, per exemple, es va declarar inconstitucional el supòsit d'incompliment de la funció social de la propietat per tenir un habitatge buit, i totes les conseqüències que es derivaven d'aquest incompliment (requeriments, multes coercitives i expropiació forçosa de la propietat), ja que es tracta de normes que no poden considerar-se com a "instrumentals" per a la política d'habitatge i queden fora de la competència autonòmica en matèria d'habitatge. Així mateix, el TC també va declarar nuls i inconstitucionals tots els articles que recollien el règim jurídic relacionat amb l'obligació d'oferir un lloguer social (Trayter Jiménez, 2023, p. 288). No obstant això, com hem assenyalat, la majoria d'aquestes mesures declarades nul·les i inconstitucionals van tornar a incorporar-se en la Llei 1/2022, que es troba recorreguda davant el TC de nou, a l'espera d'obtenir el pronunciament corresponent.

Per la seva banda, la STC 79/2024, de 21 de maig, assenyalava que l'article 149.1.6 permet a l'Estat establir els requisits per als llançaments i desnonaments judicials (STC 21/2019, de 14 de febrer, FJ 6, i STC 28/2022, de 24 de febrer).³⁷

3.1.3 Legislació civil (art. 149.1.8)

Així mateix, també s'ha utilitzat l'article 149.1.8 de la CE, que reserva a l'Estat la competència exclusiva en matèria de "legislació civil, sens perjudici de la conservació, modificació i desenvolupament per part de les Comunitats Autònomes dels drets civils, forals o especials allà on n'hi hagi. En qualsevol cas, les regles relatives a [...] bases de les obligacions contractuals". La CE especifica, per tant, també, una sèrie de submatèries que, en tot cas, són competència exclusiva de l'Estat: les "bases de les obligacions contractuals", amb la qual cosa opera una segona reserva constitucional en relació amb les comunitats autònomes amb dret foral o especial (Zamorano Wisnes, 2022, p. 91).

Sobre aquesta competència, en la STC 88/1993, de 12 de març, reproduïda en la STC 95/2017, de 6 de juliol, s'afirma:³⁸

El citado precepto constitucional, tras atribuir al Estado competencia exclusiva sobre la "legislación civil", introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, garantía que no se cifra, pues, en la intangibilidad o supralegalidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades competencia para su "conservación, modificación y desarrollo".

I, en la STC 31/2010, de 28 de juny,³⁹ s'assenyalava:

La única [competencia] que el Estatuto catalán puede atribuir a la Generalitat, en el ámbito de la legislación civil, es la que tenga por objeto la conservación, modificación y desarrollo del derecho civil de Cataluña, debiendo pues entenderse que "la competencia exclusiva en materia de derecho

³⁷ Sentència del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de maig de 2024. Sentència del Tribunal Constitucional 21/2019, de 14 de febrer de 2019. Sentència del Tribunal Constitucional 28/2022, de 24 de febrer de 2022.

³⁸ Sentència del Tribunal Constitucional 88/1993, de 12 de març de 1993. Sentència del Tribunal Constitucional 95/2017, de 6 de juliol de 2017.

³⁹ Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny de 2010.

civil” se contrae a ese específico objeto, sin extenderse al propio de la “legislación civil” como materia atribuida al Estado, a título de competencia exclusiva, por el primer inciso del art. 149.1.8 CE.

No escau, per tant, la creació d'un dret nou per part de les comunitats autònomes, de manera que s'imposa la competència exclusiva de l'Estat per a regular les bases de les obligacions contractuals (negocis jurídics de compravenda, contractes d'arrendaments i qualsevol mena de garantia real sobre l'habitatge).

A més a més, sobre això, en la STC 37/2022, de 10 de març, el tribunal, en analitzar determinats articles de la Llei 11/2020, els anul·la perquè considera que el legislador autonòmic català manca de competència per a establir un règim de contenció de rendes dels contractes d'arrendament d'habitatge subscrits en una àrea amb mercat d'habitatges tens com el previst per la mateixa llei. En fer-ho, el legislador català vulnera el principi de lliure determinació de la renda de lloguer establert en l'article 17.1 de la Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans (LAU),⁴⁰ en connexió amb l'article 1255 del Codi civil, que recull el principi de llibertat de pactes. I així, aquest principi de lliure estipulació de la renda en els arrendaments urbans constitueix una base de les obligacions contractuals, en definir un dels elements estructurals del contracte:

El Estado resulta así ser el competente para fijar legalmente el principio de libertad de pactos en el establecimiento de la renta del contrato de alquiler de vivienda, así como para, en su caso, determinar sus eventuales modificaciones o modulaciones en atención al designio del legislador estatal respecto a la necesidad de ajustar o no el funcionamiento del mercado inmobiliario en atención a lo dispuesto en el art. 47 CE o en otros preceptos constitucionales. [...] [Se] excluye, por tanto, que cualquier legislador autonómico pueda condicionar o limitar la libertad de las partes para determinar la renta inicial del alquiler de viviendas. (STC 37/2022, FJ 4).

I s'afegeix que correspon al legislador estatal pronunciar-se sobre l'adequació de les bases del dret contractual als principis rectors de la política econòmica i social i, en particular, al dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat reconegut per l'article 47 de la CE, en connexió amb la funció social de la propietat privada recollida per l'article 33.2 de la mateixa norma. I tot això, sense perjudici de les competències autonòmiques en la matèria per a desenvolupar polítiques de protecció del dret a l'habitatge, remarca el TC.

En la mateixa línia, a la STC 57/2022, de 7 d'abril, l'alt tribunal conclou que, com que el legislador autonòmic manca de competència material per a implantar el règim de contenció i moderació de rendes previst en la Llei 11/2020, tampoc en té per a controlar-ne el compliment o les conseqüències de la seva infracció.

En resposta a aquests pronunciaments, cal destacar com el legislador de la LDH va introduir una sèrie de mesures que afecten l'àmbit privat del dret a l'habitatge, és a dir, el dret de propietat i, especialment, els contractes d'arrendament (disposició final primera); LDH, la previsió de la qual descansa sobre la competència estatal sobre legislació civil (disposició final setena, 2.a).

D'aquesta manera, a més de fixar el procediment per a la declaració de zones de mercat residencial tensionat (art. 18), la LDH, entre altres mesures, modifica l'article 17 de la LAU, amb la finalitat d'introduir la limitació de les rendes en els contractes d'arrendament.

El 27 de febrer de 2024, seguint el mandat de la LDH, el Ministeri d'Habitatge i Agenda Urbana va presentar l'índex de referència de preus per a reduir les rendes dels lloguers, que permet fixar un preu mínim i un preu màxim en funció d'una sèrie de factors (ubicació de l'immoble, superfície, estat de conservació, any de construcció, certificació energètica, etc.). Aquest sistema va entrar en vigor el 13 de març passat.

40 [Llei 29/1994, de 24 de novembre, d'arrendaments urbans](#) (BOE, núm. 282, 25.11.1994, p. 36129-36146).

Respecte d'aquesta limitació, és important assenyalar dues qüestions. D'una banda, que es tracta d'una mesura voluntària per a les comunitats autònomes, perquè queda vinculada a la declaració de zones de mercat residencial tensionat. I, de l'altra, que, en l'aplicació de la limitació de les rendes dels contractes d'arrendament, hem d'atendre diferents situacions (Bastús Ruiz, 2023, p. 119-121):

- En els contractes subjectes a la LAU de 1994 en els quals l'immoble se situï en una zona de mercat residencial tensionat, la renda pactada a l'inici del nou contracte no podrà excedir de l'última renda del contracte d'arrendament d'habitatge habitual que hagués estat vigent en els últims cinc anys en el mateix habitatge, una vegada aplicada la clàusula d'actualització de la renda del contracte anterior, sense que es puguin fixar noves condicions que estableixin la repercussió a l'arrendatari de quotes o despeses que no estiguessin recollides en el contracte anterior. Únicament podrà incrementar-se l'última renda del contracte, en un màxim del 10 %, si s'acrediten els supòsits de l'article 17.6 de la LAU.
- En els contractes subjectes a la LAU de 1994 en els quals l'arrendador sigui un gran tenidor d'habitatge i en els quals l'immoble se situï en una zona de mercat residencial tensionat, la renda pactada a l'inici del nou contracte no podrà excedir del límit màxim del preu aplicable conforme al sistema d'índexs de preus de referència, ateses una sèrie de condicions.
- El límit màxim del preu conforme al sistema d'índexs de preus de referència també s'ha d'aplicar en els contractes en els quals l'immoble se situï en una zona de mercat residencial tensionat i sobre el qual no hagués estat vigent, en els últims 5 anys, cap contracte d'arrendament d'habitatge.

D'aquesta manera, el legislador estatal estableix el límit de les rendes dels contractes d'arrendament i habilita les comunitats autònomes, com a òrgans competents, per a declarar les zones de mercat residencial tensionat, i els permet imposar la contenció de les rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge.⁴¹

Finalment, resulta destacable que l'article 149.1.8 de la CE s'ha utilitzat també per a delimitar la funció social de la propietat en relació amb l'arrendament d'habitatges. I, sobre aquest tema, l'alt tribunal, en la STC 89/1994, de 17 de març,⁴² afirma:

En el contexto de la vigente Constitución, esa delimitación del derecho de propiedad encuentra una justificación en la proclamación del art. 47 del Texto fundamental, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones para ello necesarias. Además, no puede olvidarse la relevancia que la continuidad del arrendamiento reviste para la protección de la estabilidad del domicilio familiar, y de la misma familia, en la línea de lo dispuesto en el art. 39.1 de la Constitución. Responde así a la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad que, sin suponer su vaciamiento o desfiguración, pueda contribuir (con mayor o menor fortuna, según las distintas teorías económicas) a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado.

Sobre aquest particular, cobra una rellevància especial la STC 16/2018, de 22 de febrer, en la qual el tribunal es va pronunciar sobre la constitucionalitat, entre d'altres, dels articles 52.2.a, 66.1 i 72.2 de la Llei foral 10/2010, de Navarra, conforme a la redacció donada per la Llei foral 24/2013. En aquesta sentència, el TC aborda la delimitació autonòmica de la "funció social de la propietat de l'habitatge" davant de la competència estatal recollida en els articles 149.1.1 i 149.1.8 de la CE.

41 L'aplicació del sistema estatal està accessible de manera lliure i gratuïta en el portal del Ministeri d'Habitatge i Agenda Urbana, però aquest sistema queda condicionat –com diem– a la declaració de les zones de mercat residencial tensionat per part de les comunitats autònomes.

42 Sentència del Tribunal Constitucional 89/1994, de 17 de març de 1994.

Recordant la concepció social del dret de propietat, que, amb rotunditat, recull l'alt tribunal en la seva sentència 37/1987, de 26 de març,⁴³ FJ 1 –“Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes”–, la STC 16/2018, de 22 de febrer, estima que la reserva constitucional de la regulació per llei ordinària del dret de propietat implica que pot ser coberta tant per una llei estatal com autonòmica, depenent de l'entitat territorial que tingui atribuïda la competència sobre el sector concret d'activitat vinculat al dret de propietat. Per tant, les comunitats autònomes són competents “para incidir mediante regulaciones orientadas a atender a los intereses generales relacionados con la garantía a los ciudadanos del disfrute de una vivienda digna, en la delimitación del derecho de propiedad, concretamente en la definición de su función social” (STC 16/2018, de 22 de febrer, FJ 7). I, precisament, és la funció social del dret de propietat la principal justificació de les normes autonòmiques que regulen l'expropiació temporal de l'ús d'habitatges que es troben deshabitats. Es tractava de determinar si el legislador navarrès, en ordenar la funció social del dret de propietat sobre l'habitatge, ha vulnerat el que es preveu en els articles 149.1.1 i 149.1.8 de la CE (Arias Martínez, 2019).

Sobre aquest tema, s'argumentava que la regulació continguda en l'article 149.1.1 de la CE és un límit a l'adopció per part de les comunitats autònomes de les mesures necessàries per a assegurar l'efectivitat, en el seu àmbit territorial, del dret a un habitatge digne. Per tant, la previsió per part del legislador autonòmic d'atribuir una sèrie de conseqüències sancionadores i expropiatòries al fet de no destinar l'habitatge a un ús residencial excedeix les seves competències en matèria d'habitatge i infringeix la competència estatal d'acord amb l'article 149.1.1.

No obstant això, el TC, en relació amb aquesta qüestió, ha mantingut el següent sobre l'article 149.1.1 de la CE:

Más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas “condiciones básicas uniformes”– el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. (STC 173/1988, de 23 de juliol, FJ 9, i STC 178/2004, de 21 d'octubre, FJ 7)

Això converteix l'enjudiciament d'una llei autonòmica en vista de l'article 149.1.1 de la CE en una anàlisi de constitucionalitat mediata (STC 94/2014, de 12 de juny), que comença amb la identificació de la llei estatal que, dictada en exercici de la competència atribuïda per l'article 149.1.1 de la CE, operarà com a paràmetre de constitucionalitat (Arias Martínez, 2019).

En conseqüència, cal entendre que les condicions bàsiques al·ludeixen al contingut primari del dret de propietat i no habiliten per a disposar d'una regulació uniforme del mateix (STC 37/1987, FJ 10) ni de la seva funció social.

Finalment, i en atenció a la dimensió institucional de la propietat privada, el tribunal afirma en la STC 16/2018, de 22 de febrer, que la regulació de la propietat privada, atès que no pot deslligar-se de la regulació dels interessos generals concrets que la justifiquen, incumbeix el titular de la competència sectorial per a tutelar tals interessos, i no al que ho és en matèria de legislació civil d'acord amb l'article 149.1.8 de la CE. I declara que el legislador foral, en regular com a part del dret de propietat sobre l'habitatge un deure d'ocupació efectiva en els articles 52.2.a, 66.1 i 72.2 de la Llei foral 10/2010, en la redacció de la Llei foral 24/2013, no envaeix les atribucions estatals de l'article 149.1.8 de la CE (STC 16/2018, de 22 de febrer, FJ 8).

En el mateix sentit es pronuncia la STC 79/2024, de 21 de maig, que, a més, disposa el següent:

43 Sentència del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de març de 1987.

El art. 149.1.8 CE reserva en todo caso al Estado la materia “bases de las obligaciones contractuales” que, conforme a nuestra doctrina, comprende las reglas que incidan directamente en la organización económica, en las relaciones inter partes y en la economía interna de los contratos, comprobando, por ejemplo, si se respetan directrices básicas tales como el principio de la iniciativa privada y la libertad de contratación, la conmutatividad del comercio jurídico, la buena fe en las relaciones económicas, la seguridad del tráfico jurídico o si el tipo contractual se ajusta al esquema establecido en la norma estatal (STC 132/2019, de 13 de noviembre, FJ 6; STC 157/2021, de 16 de setembre, FJ 9, o STC 37/2022, de 10 de març, FJ 4).

3.1.4 Regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els ciutadans en l'exercici del dret a un habitatge digne i adequat (art. 149.1.1 en relació amb l'art. 47 CE)

Com és sabut, en el considerant segon de la LDH de 2023 s'esmenten “altres títols competencials que exigeixen a l'Estat abordar aquesta tasca legislativa”, entre els quals es troba l'article 149.1.1 de la CE. Títol competencial de l'Estat habilitant perquè aquest, tal com disposa la disposició final setena, hagi dictat la LDH, que s'esmenta al costat del contingut en l'article 149.1.13, per tant, no com a autèntic títol competencial autònom.

Ara bé, aquesta competència que té l'Estat només arriba a regular les “condicions bàsiques” en l'exercici de tals drets i deures, i no a efectuar una regulació exhaustiva o completa de la matèria de què es tracti, en aquest cas, habitatge.

L'alt tribunal s'ha pronunciat en nombroses ocasions sobre l'abast d'aquesta competència estatal i ha perfilat la seva doctrina,⁴⁴ especialment a partir de la STC 61/1997, de 20 de març, sobre el Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei sobre el règim de sòl i ordenació urbana, i la STC 16/2018, de 22 de febrer.⁴⁵ Així, s'ha afirmat (FJ 7-10) que la regulació de les condicions bàsiques a què es refereix l'article 149.1.1 de la CE:

[...] no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho –como en el caso de la propiedad del suelo–.

Igualment, la sentència diu que:

“Condiciones básicas” no es sinónimo de “legislación básica”, “bases” o “normas básicas”. [...] el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias.

I conclou amb la idea que la utilització d'aquesta competència per part de l'Estat no ha d'esgotar la regulació de la matèria, sinó que ha de quedar un marge per a la normativa de les comunitats autònomes, i afirma el següent:

La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico.

44 Betancor Rodríguez (2018) ofereix una visió crítica de la jurisprudència constitucional recaiguda sobre aquest precepte.

45 Sentència del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de març de 1997. [Reial decret legislatiu 1/1992, de 26 de juny, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei sobre el règim de sòl i ordenació urbana](#) (BOE, núm. 156, 30.06.1992, p. 22238-22274). Sentència del Tribunal Constitucional 16/2018, de 22 de febrer de 2018.

Una comprensión sistemática del entero orden competencial lleva a concluir que las “condiciones básicas” hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por “condiciones básicas” hubiera de entenderse cualquier condición “material”, obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 C.E. o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas.

Així, en aquesta sentència 61/1997, de 20 de març, en analitzar la qüestió de l'aprofitament urbanístic susceptible d'apropiació pels particulars, que l'article 27 del Reial decret legislatiu 1/1992 fixava en un 85 % de l'aprofitament urbanístic tipus de l'àrea de repartiment en què es trobés el terreny, si és o no compatible amb les condicions bàsiques a què es refereix l'article 149.1.1 de la CE, s'afirma:

Este título competencial no permite, pues, la delimitación completa y acabada del aprovechamiento urbanístico (como de cualquier otra facultad dominical en el ámbito urbanístico), pues ello excedería por definición de lo que son condiciones básicas de ejercicio, único título que, desde la óptica del Derecho Público, le permita al Estado intervenir en los términos ya conocidos sobre esta concreta forma de dominio, cual es la propiedad urbana. [...]

El problema nuclear consiste en indagar si la concreta regulación del art. 27 T.R.L.S. supone una invasión de la competencia urbanística que las Comunidades Autónomas tienen atribuida. Pues bien, no cabe sino concluir que la regulación del art. 27 T.R.L.S. es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, en primer lugar, por el carácter fijo y no mínimo tanto de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por los propietarios, como implícitamente de la recuperación por la comunidad de las plusvalías urbanísticas; en segundo lugar, porque tal determinación la establece acudiendo a un complejo entramado de concretas técnicas urbanísticas (áreas de reparto, aprovechamiento tipo), que pertenecen a la competencia exclusiva en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3 C.E.).

En aquest sentit, la STC 79/2024, de 21 de maig, fa una sèrie de consideracions sobre l'article 149.1.1 i diu, en síntesi, el següent:

- a) L'Estat pot incidir en matèria d'habitatge per garantir la igualtat en la consecució d'aquest dret.
- b) El fet que l'article 47 de la CE no contingui un dret fonamental ni un títol competencial, no exclou que pugui desplegar-se i desenvolupar-se com a dret constitucional, amb els seus vessants competencials.
- c) L'article 149.1.1 de la CE no atribueix a l'Estat la fixació de les bases sobre els drets i llibertats constitucionals, únicament li atribueix l'establiment d'aquelles condicions bàsiques que puguin garantir la igualtat.

Finalment, considerem que la funció pròpia d'integració i reducció a la unitat de l'ordenament jurídic que conté la competència de l'article 149.1.1 és també, en relació amb els principis rectors de la política social i econòmica del capítol tercer del títol primer de la CE, en el qual s'inclou el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (Iglesias González, 2022, p. 51; Vaquer Cavalleria, 2011, p. 57), tal com ha posat de manifest la doctrina majoritària (Baño León, 1988, p. 270; Aragón Reyes, 1988, p. 204; De la Quadra-Salcedo Janini, 2018, p. 136), referint-se, per tant, l'esmentat article 149.1.1 a tots els drets i deures constitucionals fonamentals i no fonamentals.

4 Breu excurs sobre els habitatges d'ús turístic

4.1 Sobre la competència autonòmica en matèria de promoció i ordenació del turisme. La incidència de l'Estat

En els últims anys, a causa d'una sèrie de factors com, per exemple, l'explosió del turisme urbà, l'aparició de plataformes de comercialització d'allotjaments o el context regulador de la Unió Europea amb relació a la lliure prestació de serveis, els habitatges d'ús turístic han proliferat en tot el territori.

Així ho indica la Resolució del Parlament Europeu, de 21 de gener de 2021, sobre l'accés a un habitatge digne i assequible per a tothom⁴⁶ quan assenyala que "el creixement expansiu del lloguer turístic de curt termini està retirant habitatges del mercat i afavoreix un augment dels preus, i pot tenir un impacte negatiu en l'habitabilitat dels centres urbans i turístics".

I també la Sentència del Tribunal de Justícia (Gran Sala), de 22 de setembre de 2020, C-724/18 i C-727/18, Cali Apartments SCI i HX contra Procureur général près la cour d'appel de Paris i Ville de Paris,⁴⁷ que, en relació amb la ciutat de París, declara que "la lucha contra la escasez de viviendas de alquiler de larga duración y en favor de la mezcla social constituye una razón imperiosa de interés público que justifica la legislación nacional de conformidad con el Derecho de la UE" (Ponce Solé, 2022, p. 34).

Davant d'aquesta situació, les administracions competents tenen la necessitat de fixar una regulació que limiti aquesta mena d'activitat, la qual té una sèrie d'efectes directes en el mercat d'habitatge que dificulten, encara més, l'accés a un habitatge digne i adequat.

En aquest sentit, la promoció i ordenació del turisme és una competència autonòmica, d'acord amb l'article 148.1.18 de la CE. No obstant això, com passa amb el dret a l'habitatge analitzat anteriorment, el turisme és una matèria en la qual l'Estat té una incidència important. Tant és així que, originàriament, la LAU distingia entre l'arrendament per a ús d'habitatge i l'arrendament per a ús distint del d'habitatge, en el qual s'incloïa l'arrendament d'habitatges per a ús turístic. D'aquesta manera, el contracte d'arrendament per a ús turístic "se consideraba un contrato de materia civil y, por lo tanto, la competencia legislativa residía en el Estado (artículo 149.1. 8ª Constitución Española CE)" (Bosch Castel, 2021).

No obstant això, després de la modificació de la LAU duta a terme mitjançant la Llei 4/2013, de 4 de juny, de mesures de flexibilització i foment del mercat del lloguer d'habitatges, es va incorporar la lletra e a l'article 5 per excloure del règim d'aplicació de la LAU aquest tipus d'habitatges. Després de les últimes modificacions, l'article 5.e queda redactat de la manera següent:

La cesión temporal de uso de la totalidad de una vivienda amueblada y equipada en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística o por cualquier otro modo de comercialización o promoción, y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística.

En conseqüència, el que podia considerar-se com un contracte civil, de competència estatal, va quedar exclòs de l'àmbit d'aplicació de la LAU i va passar a ser una matèria de l'àmbit de la promoció i l'ordenació del turisme, competència assumida per les comunitats autònomes d'acord amb l'article 148.1.18 de la CE.

46 [Resolució del Parlament Europeu, de 21 de gener de 2021, sobre l'accés a un habitatge digne i assequible per a tothom \(2019/2187\(INI\)\)](#) (DOUE C, núm. 456, 10.11.2021, p. 145-160).

47 Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (Gran Sala), de 22 de setembre de 2020, C-724/18 i C-727/18, Cali Apartments SCI i HX contra Procureur général près la cour d'appel de Paris i Ville de Paris.

De fet, la LDH estatal no recull la regulació ni l'ordenació dels lloguers turístics precisament perquè són les comunitats autònomes les que han d'aprovar les normes sectorials que regulin aquesta matèria i, posteriorment, són els ajuntaments els que han de concretar i perfilar els detalls per a l'ordenació dels habitatges d'ús turístic.

Tanmateix, que la competència de la promoció i ordenació del turisme sigui exclusivament de les comunitats autònomes no vol dir que l'Estat quedi del tot apartat d'aquesta matèria, com assenyala la STC 75/1989, de 21 d'abril, FJ 10:⁴⁸

No significa la absoluta exclusión del Estado en la adopción de normas o de actos de ejecución que inciden sobre la materia turística, dada la competencia general del Estado para las bases y coordinación de la planificación general de la Economía, siendo el turismo un sector muy relevante en la economía española.

I és que, com ja hem assenyalat anteriorment:

Dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. (STC 152/1988, de 20 de juliol, FJ)

I en aquest sentit, el turisme té una relació expressa i directa amb la política econòmica general, perquè té incidència en el conjunt de l'economia com a factor de desenvolupament econòmic i de creació d'empreses i ocupacions, i una transcendència especial en la nostra balança de pagaments (STC 125/1984, de 20 de desembre).

Es tracta, per tant, d'una matèria que ha de ser regulada per les administracions autonòmiques, però en la qual l'Estat pot incidir a partir de la competència de l'article 149.1.13 de la CE relativa a les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.

A més a més, no podem oblidar el paper dels ajuntaments. D'acord amb la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LBRL),⁴⁹ els ens municipals poden participar en la promoció i ordenació de l'activitat turística de diferents maneres, atès que constitueixen la institució més propera als ciutadans, que coneix els problemes i necessitats socials de forma més immediata i, per tant, poden plantejar solucions efectives (Bastús Ruiz, 2024, p. 168).

En primer lloc, d'acord amb l'article 25.2.h de la LBRL, el municipi té competència pròpia per a la informació i promoció de l'activitat turística d'interès i àmbit local. I, en segon lloc, d'acord amb l'article 27.3.j de la LBRL, l'Administració de l'Estat i la de les comunitats autònomes poden delegar, seguint criteris homogenis, la competència en la promoció i gestió turística a fi d'evitar duplicitats administratives, millorar la transparència dels serveis públics i el servei a la ciutadania i, en general, contribuir als processos de racionalització administrativa i generar un estalvi net de recursos.

En aquest sentit, és important que l'Administració autonòmica delegui a l'ajuntament tasques relacionades amb la gestió del turisme i, especialment, les d'organització administrativa, ja que, com assenyala Rodríguez Font (2024), "el papel de la Administración local en el régimen de funcionamiento de las VUT [viviendas de uso turístico] debe ser reivindicado, pues la multitud de aspectos sobre los que se deben pronunciar los ayuntamientos lo justifica ampliamente", ja que, prossegueix, és l'opció que sembla "más práctica, desde un punto de vista de economía o eficiencia procedimental" i té "efectos positivos en términos de

48 Sentència del Tribunal Constitucional 75/1989, de 21 d'abril de 1989.

49 [Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local](#) (BOE, núm. 80, 03.04.1985, p. 8945-8964).

simplificación y eliminación de cargas, costes y trámites adicionales tanto para la Administración como para los titulares de la actividad”.

4.2 Sobre la regulació sectorial en matèria d'habitatges d'ús turístic. En especial, el cas de Catalunya

Troblem, en aquesta matèria, diverses lleis autonòmiques que regulen la promoció i l'ordenació del turisme. A tall d'exemple, la Llei 1/1999, de 12 de març, d'ordenació del turisme de la Comunitat de Madrid;⁵⁰ la Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya;⁵¹ la Llei 8/2012, de 19 de juliol, del turisme de les Illes Balears,⁵² o la Llei 15/2018, de 7 de juny, de turisme, oci i hospitalitat de la Comunitat Valenciana.⁵³ Totes elles amb l'objectiu comú de regular la promoció i l'ordenació de l'activitat turística del territori corresponent, així com la regulació de les diferents modalitats d'allotjament turístic (que poden classificar-se, per exemple, en establiments hotelers, conjunts d'apartaments turístics, habitatges d'ús turístic, càmpings, àrees de pernoctació per a autocaravanes, allotjaments turístics rurals o albergs turístics, entre d'altres).

A més a més, algunes comunitats autònomes han aprovat altres normes per a regular alguns aspectes del turisme. És el cas de les Illes Balears, que va aprovar el Decret Llei 1/2020, de 17 de gener, pel turisme responsable i la millora de la qualitat a zones turístiques,⁵⁴ ja que la seva estructura productiva està clarament marcada per la preponderància del sector de serveis, especialment en el comerç i l'hostaleria, tots dos relacionats amb l'activitat turística. També a tall d'exemple, en el cas de les Canàries, es va aprovar la Llei 2/2013, de 29 de maig, de renovació i modernització turística de Canàries,⁵⁵ amb l'objectiu de renovar i modernitzar les urbanitzacions, els nuclis i les instal·lacions turístics obsolets.

Tanmateix, en relació amb la regulació concreta dels habitatges d'ús turístic, hi ha poques normes autonòmiques que, de manera integral, regulin aquesta matèria. En general, el règim jurídic existent es desprèn de les lleis de turisme de cada comunitat autònoma, que regulen els habitatges d'ús turístic com una modalitat d'allotjament turístic i recullen, a grans trets, els requisits que aquests habitatges han de complir per a destinar-se a tal fi.

No obstant això, algunes comunitats autònomes han apostat per la regulació específica d'aquesta mena d'allotjaments (Rodríguez Font, 2023, p. 61). És el cas, per exemple, de Catalunya.

A la comunitat autònoma catalana, trobem, en primer lloc, la Llei 13/2002, en què es recull el concepte d'habitatge d'ús turístic (art. 50 bis): “habitatges que són cedits pel seu propietari, directament o indirectament, a tercers, a canvi de contraprestació econòmica, per a una estada de temporada, en condicions d'immediata disponibilitat i amb les característiques establertes per reglament”. Així mateix, s'assenyala que aquest tipus d'habitatges requereixen el títol habilitant corresponent exigint per la normativa vigent per a iniciar l'activitat, per a oferir i comercialitzar el servei o per a fer-ne publicitat.

50 [Llei 1/1999, de 12 de març, d'ordenació del turisme de la Comunitat de Madrid](#) (BOE, núm. 128, 29.05.1999, p. 20468-20478).

51 [Llei 13/2002, de 21 de juny, de turisme de Catalunya](#) (BOE, núm. 169, 16.07.2002, p. 25810-25829).

52 [Llei 8/2012, de 19 de juliol, del turisme de les Illes Balears](#) (BOE, núm. 189, 08.08.2012, p. 56617-56680).

53 [Llei 15/2018, de 7 de juny, de turisme, oci i hospitalitat de la Comunitat Valenciana](#) (BOE, núm. 157, 29.06.2018, p. 65200-65258).

54 [Decret Llei 1/2020, de 17 de gener, pel turisme responsable i la millora de la qualitat a zones turístiques](#) (BOE, núm. 43, 19.02.2020, p. 15683-15701). [Illes Balears]

55 [Llei 2/2013, de 29 de maig, de renovació i modernització turística de Canàries](#) (BOE, núm. 145, 18.06.2013, p. 45790-45823).

D'aquesta manera, el Decret 75/2020, de 4 d'agost, de turisme de Catalunya,⁵⁶ recull els requisits turístics i de classificació de les empreses i les activitats turístiques, i regula la disciplina administrativa i el model de governança d'acord amb la Llei 13/2002 esmentada.

Però com ja hem assenyalat, la Generalitat de Catalunya ha aprovat una norma que limita el règim jurídic dels habitatges d'ús turístic. Es tracta del Decret Llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic.⁵⁷

Aquesta norma parteix de la necessitat de regular aquesta mena d'usos d'habitatge, assumeix l'increment dels habitatges d'ús turístic en els últims anys i la previsió de creixement futur (i molt especialment, després de les mesures de control establertes en la LDH estatal).

Així mateix, d'acord amb el preàmbul d'aquest decret llei, l'objectiu és equilibrar els usos i evitar fenòmens com ara la gentrificació, la saturació de determinades infraestructures i serveis, o altres efectes col·laterals no desitjats.

Les novetats introduïdes pel Decret Llei 3/2023 són les següents:

1. Subjecció al **règim de llicència urbanística**. Aquesta llicència tindrà una durada de 5 anys, prorrogable per períodes de la mateixa durada, sempre que el planejament urbanístic ho permeti (disposició addicional vint-i-setena del Decret legislatiu 1/2010, de 3 d'agost, pel qual s'aprova el text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya, i article 1.2 del Decret Llei 3/2023). Hi ha una limitació quantitativa de les llicències que es poden atorgar ja que "en cap cas es poden atorgar més llicències que les resultants d'aplicar un màxim de 10 habitatges d'ús turístic per 100 habitants" (Decret Llei 3/2023, disposició final primera). A més, s'han de garantir els principis de publicitat, objectivitat, imparcialitat, transparència i concurrència competitiva en l'atorgament d'aquestes llicències.
2. Publicació de la **llista dels municipis afectats**, en l'annex del Decret Llei 3/2023. La llicència urbanística només s'exigirà "en els municipis amb problemes d'accés a l'habitatge o en els municipis en risc de trencar l'equilibri de l'entorn urbà per una alta concentració d'habitatges d'ús turístic". Amb l'entrada en vigor del Decret Llei 3/2023, s'annexa una llista de 162 municipis afectats, amb una vigència de 5 anys; la llista perdrà la vigència quan es publiqui l'ordre amb l'aprovació de la llista de municipis que el substitueixi.
3. **Règim transitori** en relació amb les llicències o autoritzacions concedides prèviament a l'entrada en vigor del Decret Llei 3/2023. Els habitatges que ja tinguin la consideració d'ús turístic i estiguin en els municipis afectats podran realitzar l'activitat durant 5 anys. Posteriorment, si volen continuar amb l'ús hauran de disposar de la llicència urbanística corresponent. El titular té dret a sol·licitar una ampliació del règim transitori de fins a 5 anys més si acredita que el primer termini no compensa la pèrdua del títol habilitant.

D'acord amb les novetats assenyalades, el contingut del Decret Llei 3/2023 genera una sèrie de problemes de seguretat jurídica com, per exemple, la delimitació objectiva de les activitats subjectes a llicència urbanística (la norma utilitza, indistintament, "habitatges d'ús turístic" i "destinació dels habitatges a l'ús turístic", sense fer remissió a la normativa urbanística) o la necessitat d'adaptar el planejament urbanístic (Araguàs Galcerà, 2024, p. 14) a les previsions del Decret Llei 3/2023, així com compatibilitzar-les amb la regulació municipal en matèria turística. Aquests problemes sorgeixen, en part, de la via que ha triat la Generalitat de Catalunya per a aprovar aquesta regulació: el decret llei, que és un mecanisme que permet incorporar

56 [Decret 75/2020, de 4 d'agost, de turisme de Catalunya](#) (DOGC, núm. 8195, 06.08.2020, p. 1-74).

57 [Decret Llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic](#) (BOE, núm. 5, 05.01.2024, p. 1557-1567).

una norma a l'ordenament jurídic sense un debat previ i una reflexió conjunta que hauria permès captar diferents punts de vista sobre l'objecte de la norma i sobre la problemàtica del dret d'accés a l'habitatge i dels habitatges d'ús turístic.

En aquest sentit, és important assenyalar que el Decret Llei 3/2023 ha estat objecte del recurs d'inconstitucionalitat núm. 798/2024, promogut per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés, contra els articles 1, 2 i 3, disposició transitòria primera 1.a, disposició transitòria segona, disposició final primera i annex. Aquest recurs ha estat admès a tràmit pel Ple del TC mitjançant la provisió de 27 de febrer de 2024.

En tot cas, aquesta problemàtica ja la va avançar l'Autoritat Catalana de la Competència (2023) en el seu informe sobre el Decret Llei 3/2023, en el qual, malgrat reconèixer l'existència d'un interès legítim que avala que s'exerceixi el ventall d'accions legislatives i executives pròpies de la política d'habitatge, considera que el règim de llicència urbanística prèvia, tal com el configura el Decret Llei 3/2023, no supera l'anàlisi de necessitat i proporcionalitat, inherent a la bona regulació econòmica del mercat. Per part seva, en relació amb la distribució de competències, el Consell de Garanties Estatutàries (2023), en el seu dictamen sobre el Decret Llei 3/2023, va assenyalar que aquest no envaeix la competència estatal de l'article 149.1.13 de la CE perquè no entra en conflicte amb la planificació econòmica ni té transcendència econòmica directa i general per a afectar aquesta competència.

En definitiva, una mesura més que pretén sumar-se al conjunt de normes aprovades a Catalunya per a garantir el dret d'accés a l'habitatge, en considerar que els habitatges d'ús turístic exclouen un nombre important d'habitatges del parc residencial habitual previst per a cobrir les necessitats de la població. No obstant això, és una mesura que intervé directament en l'activitat turística i en la lliure prestació de serveis, que, encara que han de regular-se, no han de perjudicar les economies locals dependents del sector associat al turisme.

5 A mode de conclusió

No hi ha dubte que la competència exclusiva en matèria d'habitatge que posseeixen les comunitats autònomes està lligada a la incidència que tenen uns certs títols competencials estatals de caràcter transversal, si bé la intervenció de l'Estat no pot ser de tal intensitat i extensió que comporti l'esgotament de tota la regulació sobre aquesta matèria.

Es tracta, per tant, de conjugar tots dos espais competencials i delimitar les funcions corresponents a totes dues instàncies territorials (Estat i comunitats autònomes) en l'àmbit material sobre habitatge, en què la jurisprudència constitucional analitzada ens ofereix un moviment pendular, que va des d'una interpretació àmplia de l'article 149.1.13 de la CE, en la qual preval un enfocament econòmic, fins a una altra interpretació més conciliadora de les competències transversals de l'Estat i les normes autonòmiques sobre habitatge, que tracta de no buidar les competències autonòmiques sobre habitatge, la qual cosa no sempre ha aconseguit, i en la qual l'entrada estatal en matèria residencial ha tingut lloc també a partir d'altres títols, com els dels articles 149.1.6, 149.1.8 i 149.1.1. Tot un conjunt de títols competencials d'abast divers que han portat l'Estat a la promulgació, el 2023, d'una llei pel dret a l'habitatge, la LDH, que és una norma d'intensitat reguladora diversa.

6 Referències

- Aragón Reyes, Manuel. (1988). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de propiedad privada. Dins Manuel Aragón Reyes, Luis Vicente Barceló Vila, Francisco López Menudo, Javier Pérez Royo, José María Sumpsi Viñas i Manuel Pérez Yruela, *La reforma agraria* (p. 45-72). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Araguàs Galcerà, Irene. (2024). [Urbanisme i habitatges d'ús turístic: un equilibri impossible?](#) *PaperClip*, 8. Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Argelich Comelles, Cristina. (2023). *Ley por el derecho a la vivienda*. Aranzadi.
- Arias Martínez, María Antonia. (2019). Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 11, 106-121. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i11.10602>
- Autoritat Catalana de la Competència. (2023, 4 de desembre). [Informe IR 69/2023: Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.](#)
- Baño León, José María. (1988). *Las Autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bastús Ruiz, Berta. (2023). *Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda: el impacto de la Ley estatal por el derecho de la vivienda*. Atelier.
- Bastús Ruiz, Berta. (2024). La importancia de las actuaciones municipales en la garantía del derecho a la vivienda. Entre el urbanismo y la colaboración público-privada. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 160-184. <https://doi.org/10.24965/reala.11298>
- Betancor Rodríguez, Andrés. (2018). La garantía de la igualdad de todos los españoles en el art. 149.1.1: la competencia que no es competencia, sino más que una competencia. Dins Benigno Pendás (dir.), Esther González (coord.) i Rafael Rubio Núñez (coord.), *España Constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (vol. 3, p. 2617-2632). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bosch Castel, José F. (2021). La regulación de las viviendas de uso turístico, desde la óptica de los principios de buena regulación económica. *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, 7.
- Canals Ametller, Dolors. (2020). La efectividad de la regulación normativa del derecho a una vivienda digna y adecuada. Una crítica desde el análisis social del derecho. Dins Natalia Paleo Mosquera (ed.), *Políticas y derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente* (p. 97-136). Tirant lo Blanch.
- Consell de Garanties Estatutàries. (2023). [Dictamen 3/2023, d'1 de desembre, sobre el Decret llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic.](#)
- De la Quadra-Salcedo Janini, Tomás. (2018). *Mercado nacional único y Constitución. Los artículos 149.1.1 y 139 de la Constitución*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Díez-Picazo, Luis María. (2003). *Sistema de derechos fundamentales*. Civitas.
- Esteve Pardo, José. (2009). *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Marcial Pons.
- Iglesias González, Felipe. (2000). *Administración pública y vivienda*. Montecorvo.

- Iglesias González, Felipe. (2022). Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda. *Cuadernos de Derecho Local*, 59, 35-64. <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.59.909>
- Jaria i Manzano, Jordi. (2011). El derecho a una vivienda digna en el contexto de Estado social. Dins Sergio Nasarre Aznar (dir.) y Héctor Simón Moreno (coord.), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis* (p. 53-88). Edisofer.
- López Garrido, Diego. (2023). Introducción. Dins Diego López Garrido (coord.), *Los nuevos derechos sociales fundamentales. Una propuesta de reforma constitucional* (p. 15-24). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- López Ramón, Fernando. (2014). El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 49-91.
- Martínez Alarcón, María Luz. (2023). El derecho a la vivienda. El artículo 47 de la Constitución Española. Dins Diego López Garrido (coord.), [*Los nuevos derechos sociales fundamentales. Una propuesta de reforma constitucional*](#) (p. 89-122). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ponce Solé, Juli. (2015, 4 de juny). [*¿Ha expropiado el Tribunal Constitucional las competencias autonómicas en materia de vivienda? A propósito de la STC de 14 de mayo de 2015, declarando la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos*](#). Blog TRANSJUS.
- Ponce Solé, Juli. (2017). Reforma constitucional y derechos sociales: la necesidad de un nuevo paradigma en el derecho público español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 67-98. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.03>
- Ponce Solé, Juli. (2022). La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo español respaldando la regulación urbanística de las viviendas de uso turístico en protección del derecho a la vivienda. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 357, 21-75.
- Quintía Pastrana, Andrei. (2022). *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*. Aranzadi.
- Rodríguez Font, Mariola. (2023). El régimen autonómico de habilitación de viviendas para uso turístico - algunas propuestas de mejora regulatoria. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 26, 53-81. <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM23.0203>
- Rodríguez Font, Mariola. (2024, 21 de febrer). [*Objeto y régimen de funcionamiento de las viviendas de uso turístico*](#). *Acento local. El blog de actualidad jurídica local*.
- Souviron Morenilla, José M. (2018). El derecho a la vivienda y su garantía pública. Entre el Servicio público y la protección social. Dins Isabel González Ríos (dir.), *Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)* (p. 181-224). Dykinson. <https://doi.org/10.2307/j.ctt22nmdd9>
- Tornos Mas, Joaquín. (2017). [*Derechos sociales, comunidades autónomas y crisis económicas. Las políticas autonómicas en materia de vivienda*](#). *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 62, 19-50.
- Trayter Jiménez, Joan Manuel. (2023). *Derecho urbanístico de Cataluña*. Atelier.
- Vaquer Caballería, Marcos. (2011). *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*. Iustel.

Velasco Caballero, Francisco. (2023). Complejidad competencial y diversidad de formas normativas. El caso de la ley por el derecho a la vivienda. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 8, 61-94. https://doi.org/10.37417/RDP/vol_8_2023_1939

Zamorano Wisnes, José. (2022). *El derecho a la vivienda en Andalucía*. Tirant lo Blanch. <https://doi.org/10.2307/jj.5076284.11>