



---

## INFORME JURÍDICO

---

### ANTEPROYECTO DE LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

#### I. ANTECEDENTES

**1.-** Con fecha 1 de diciembre de 2021, procedente del Ministerio de Transportes, Movilidad y agenda Urbana, tuvo entrada en el Consejo General del Poder Judicial a efectos de evacuación del correspondiente informe conforme a lo dispuesto en el artículo 561.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda (en lo sucesivo, AL, ALDV, o el anteproyecto).

**2.-** La Comisión Permanente del Consejo, en su reunión de 9 de diciembre de 2021 designó Ponente de este informe al Vocal don Álvaro Cuesta Martínez.

**3.-** El 14 de enero de 2022 el Pleno del Consejo General del Poder debatió el informe y, tras rechazar el texto presentado a su consideración, acordó que se elaborara una nueva propuesta a partir de las observaciones del Vocal Enrique Lucas Murillo de la Cueva para su inclusión en el orden del día de la sesión plenaria a celebrar el 27 de enero de 2022. Se designaron ponentes a ese efecto a los Vocales José Antonio Ballesteros Pascual y al citado Enrique Lucas Murillo de la Cueva.

#### II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CGPJ

**4.-** La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial a que se refiere el artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en la redacción dada a dicho precepto por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio), tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a "[n]ormas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales" (apartado 6 del art. 561.1 LOPJ).



## **CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

Gabinete Técnico

Estudios e informes

**5.-** Atendiendo a este dictado, en aras a una correcta interpretación del alcance y sentido de la potestad consultiva que allí se prevé a favor de este Consejo, es preciso considerar el contenido del anteproyecto remitido. Este dice versar sobre un derecho constitucional -a una vivienda digna y adecuada- que si bien, no reviste en puridad la condición de derecho fundamental (SSTC 158/1993, 89/1994 y 233/2007), sino la de un principio rector de contenido y económico y social (STC 152/1988), aspira a equipararlo con los de esa clase. Asimismo, es de tener en cuenta la directa relación del objeto de la regulación con una materia -la vivienda- que el artículo 148.1. 3º CE atribuye a las Comunidades Autónomas y en las que estas han aprobado, en virtud de la asunción estatutaria de las competencias sobre la misma, una estimable legislación que se vería afectada por la regulación proyectada. Por ello, en la medida que, también, el anteproyecto incide en dicha materia desde diversos títulos competenciales (principalmente, los previstos en el artículo 149.1.1º, 6º, 8º y 13º CE), este informe ha de partir de la correcta categorización constitucional del derecho a la vivienda y del análisis de esa concurrencia competencial a fin de determinar el ámbito de regulación que válidamente puede acometer en este caso la ley estatal.

**6.-** El deslinde competencial guarda, asimismo, una relación indudable con el objetivo que dice perseguir el anteproyecto de dar cumplimiento al mandato del artículo 47 CE, reforzado por el del artículo 9.2 CE, en tanto que se dirige a todos los poderes públicos, estatales, autonómicos y locales. Todos ellos han de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada si bien, obviamente, en el ámbito de sus respectivas competencias.

**7.-** Despejada la vertiente competencial, será el momento de examinar del alcance del referido mandato del artículo 47 CE en su relación con derecho de propiedad del artículo 33 CE y otros preceptos constitucionales y del análisis de las normas sustantivas o procesales que contiene el anteproyecto.

**8.-** Sin perjuicio de lo anterior, y con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última



## **CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

Gabinete Técnico

Estudios e informes

instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

**9.-** Cabe añadir, por último, que el alcance de la función consultiva del Consejo General del Poder Judicial no depende ni del interés ni de la voluntad del órgano que solicita el informe, en este caso, el Gobierno de la Nación, aspecto sobre el que carece de toda capacidad de disposición, sino de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuya interpretación es la que se ha expuesto y que ha venido siendo pacíficamente aceptada por los distintos Gobiernos y hasta el momento presente.

**10.-** Quisiéramos, en todo caso, dejar constancia de que en materia de vivienda el Consejo General del Poder Judicial ha desarrollado una amplia actividad en los últimos años impulsando la firma de numerosos convenios de colaboración con diversas Comunidades Autónomas y Federaciones de Municipios y Provincias para la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión del lanzamiento de vivienda familiar y medidas de carácter social y sobre cesión de datos en los procedimientos de desahucios y ejecución hipotecaria, convenios que establecen protocolos de actuación en caso que se observen supuestos de vulnerabilidad social en el marco de estos procedimientos judiciales.

### **III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY OBJETO DE INFORME**

**11.-** El anteproyecto sometido a informe se estructura en cinco títulos, que se desarrollan en 43 artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

**12.-** El título I contiene las disposiciones generales de la ley anteproyectada. El título II regula la función social de la propiedad y el régimen jurídico de la vivienda, y se desdobra en dos capítulos relativos, respectivamente, al estatuto básico del ciudadano y al régimen jurídico básico del derecho de propiedad de la vivienda.

**13.-** El título III versa sobre la acción de los poderes públicos en materia de vivienda, y se estructura en tres capítulos, referidos, respectivamente, a los principios generales de la actuación pública en materia de vivienda, a la colaboración y cooperación entre Administraciones públicas en materia de vivienda, y a la actuación del Estado en materia de vivienda.



**14.-** El título IV se destina a regular los parques públicos de vivienda, y el título V contiene las medidas de protección y transparencia en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda, desarrollándose en tres capítulos, el primero de los cuales versa sobre el régimen general de derechos e información básica, el segundo sobre la percepción de cantidades a cuenta del precio antes o durante la construcción en operaciones de compra de vivienda, y el tercero sobre la información y transparencia en materia de vivienda y suelo.

**15.-** La disposición adicional primera contempla la creación de un Registro de contratos de arrendamiento de vivienda y la promoción de mecanismos de refuerzo de la coordinación en la información sobre contratos de arrendamiento, y la disposición adicional segunda versa sobre la prioridad de la política de vivienda en la gestión patrimonial del Estado. La disposición transitoria única, por su parte, viene referida a las viviendas calificadas con algún régimen de protección pública con anterioridad a la entrada en vigor de la ley.

**16.-** La disposición final primera se refiere a las medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda. La disposición final segunda contiene los incentivos fiscales aplicables en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas a los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda, y la disposición final tercera regula la modulación en el recargo a los inmuebles de uso residencial desocupados con carácter permanente en el Impuesto sobre bienes inmuebles. La disposición final cuarta modifica el Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSyRU o Ley del Suelo), en tanto que la disposición final quinta modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. La disposición final sexta contiene los títulos competenciales, la séptima la previsión de desarrollo reglamentario y la octava la regla de entrada en vigor.

#### **IV. OBSERVACIONES GENERALES**

**17.-** El anteproyecto contiene dos partes perfectamente diferenciadas.

- a) Por un lado, una serie de directrices generales que cabe encuadrar en el marco de la política de vivienda, imbuidas de un claro dirigismo de la actuación de las instituciones autonómicas y locales, de problemático encaje en el orden constitucional de competencias. Ello se debe a que



limita y dificulta que, como dijo la STC 152/1988 al referirse al artículo 148.1.3º CE, que atribuye la competencia en materia de vivienda a las Comunidades Autónomas, estas puedan “desarrollar una política propia en dicha materia incluyendo el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta aquella política” y por más que esa competencia no sea absoluta y el Estado se encuentre facultado a desarrollar actuaciones en ella (STC 36/2012). Especialmente, para atender situaciones de necesidad social, como ha hecho a través de los Planes Nacionales o de la intervención en este sector de la economía en momentos de grave crisis económica con medidas de carácter fiscal o con normas que afectan al mercado hipotecario, a los arrendamientos urbanos, al sobreendeudamiento de las familias, a la protección a los deudores hipotecarios, a los desahucios, a la propiedad horizontal, a la eficiencia energética, etc. Actuaciones que, no obstante, han de respetar las competencias autonómicas.

- b) Por otro, el anteproyecto introduce una serie de modificaciones de la normativa civil arrendaticia, sustantiva y procesal que recogen, generalizan con vocación de ser indefinidas las específicas soluciones con las que se trató de paliar coyunturalmente las consecuencias de la pandemia en el Real Decreto-Ley 7/2019 de medidas urgentes en materia de vivienda de alquiler, afectado por la declaración de inconstitucionalidad de la STC 14/2020 de 28 de enero.

**18.-** También desde esta perspectiva general previa debe subrayarse que el anteproyecto tiene una clara vocación jurídico-pública, lo que le lleva a obviar a menudo, cuando no contradecir, la regulación civil de las relaciones jurídicas de contenido patrimonial, tanto reales como obligacionales, alcanzadas por el anteproyecto. Es innegable que la atención a la dimensión social de la vivienda y la delimitación de la función social de la propiedad requieren de normas administrativas que traten de solventar o, al menos atenuar, los problemas de acceso y disfrute de la vivienda que se agudizan en determinados momentos. Ahora bien, esa regulación ha de articularse debidamente con el derecho codificado y, además, las normas de intervención de carácter excepcional y coyuntural no pueden desplazar a las generales y ordinarias con vocación de permanencia tal y como el anteproyecto hace.

**19.-** Al hilo de lo anterior, debiera deslindarse con más claridad la normativa administrativa, vinculante para los poderes públicos –es el sentido esencialmente de los Títulos II “Disposiciones generales”, III “Acción de los



poderes públicos en materia de vivienda” y IV “Parques Públicos de vivienda”- y la normativa que incide sobre las relaciones jurídico-privadas. Y tal diferenciación no solo es necesaria a nivel meramente teórico sino, sobre todo, a efectos de valorar si son las Administraciones Públicas quienes deben procurar los fines que la ley pretende o, por el contrario, algunas de las cargas y obligaciones que el anteproyecto describe afectan a las relaciones jurídico-privadas. No puede obviarse que el anteproyecto contempla no pocas reglas afectantes a la titularidad dominical de la vivienda, así como a los contratos de compraventa y relaciones arrendaticias. Relaciones jurídicas todas ellas de índole civil. Baste recordar como el Tribunal Constitucional, en la STC 132/2019 de 13 de noviembre señaló que “en el caso del contrato de compraventa ha de primar su carácter civil,....” Desde ese punto de vista, es de destacar la aplicación de las categorías de la legislación sobre el suelo, al régimen del derecho de propiedad de la vivienda y a las relaciones contractuales comporta. Una equiparación que carece de la necesaria justificación y explicación, pues una cosa es establecer una fórmula de equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios del suelo y conferir a ese efecto importantes atribuciones a las Administraciones Públicas para determinar su uso, y otra distinta, el destino que los propietarios de viviendas puedan dar a estas y los derechos y obligaciones que contraigan en virtud de las relaciones contractuales sobre ellas.

**20.-** Los enunciados normativos del anteproyecto no son, por lo general, directos y concisos como demandan las reglas sobre buena regulación. Abundan, por el contrario, normas de principio o finalistas y de carácter procedimental y es constante la remisión a la legislación autonómica y a instrumentos jurídicos, como los del planeamiento, cuya aprobación atañe a las Comunidades Autónomas y a las corporaciones locales. Claro ejemplo de lo señalado es su artículo 1 que requiere de hasta cuatro apartados, alguno de los cuales (el 3) de gran extensión y con varios incisos, para delimitar los distintos contenidos que integran su objeto. Todos estos rasgos hacen del anteproyecto un texto sobrecargado y en gran medida contradictorio con la finalidad de ser la norma básica y de referencia para dar efectividad plena al derecho a la vivienda.

**21.-** Por último, procede hacer una manifestación de principio de carácter general que se corresponde con el sentido y contenido del presente informe, que no puede ser diferente del que cabe esperar de este Consejo como órgano constitucional: las consideraciones que se harán en el presente informe parten de la configuración que el derecho a la vivienda tiene en el art. 47 CE y conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que lo ha interpretado.



**22.-** Con arreglo a esa interpretación, sostenida en sentencias del Tribunal Supremo como la de 26 de mayo de 1987 (ECLI:ES:TS:1987:9012), el derecho definido en el artículo 47 CE constituye *«un principio informativo de la legislación que, realmente, solo puede invocarse ante los tribunales a través de leyes ordinarias que lo desarrollen»*. También el Tribunal Constitucional ha negado el carácter de derecho subjetivo del derecho a una vivienda digna proclamado en el artículo 47 CE (cfr. STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6), sin perjuicio de que haya afirmado el valor normativo del este último precepto (cfr. STC 152/1988, de 20 de julio, y 7/2010, de 27 de abril), que, no obstante, no es parámetro de constitucionalidad de un reglamento estatal o de una ley autonómica, circunscribiendo el alcance del precepto al establecimiento de *«un mandato o directriz constitucional»* que habría de informar la actuación de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus respectivas competencias para que todo español pueda disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

**23.-** Por consiguiente, este informe parte de la caracterización del derecho a la vivienda que el máximo intérprete de la Constitución ha derivado del art. 47 CE. Ciertamente existen *«líneas de pensamiento»* o *«corrientes doctrinales»* que se esfuerzan en deducir del art. 47 CE un contenido necesario como derecho subjetivo que se imponga al legislador. Ahora bien, por muy respetables que sean esas construcciones, lo cierto es que, de acuerdo con la doctrina constitucional consolidada, el derecho a la vivienda es un derecho de configuración legal. De modo que será el legislador el que determine en cada momento, su mayor o menor alcance, con los únicos límites que resultan de la Constitución. Actuar de otra manera implicaría ignorar lo que esta dice. Otra cosa es que el legislador ordinario decida en ejercicio de su libertad de configuración, dar al derecho a la vivienda el carácter de derecho subjetivo con el contenido correspondiente. Así, lo han hecho, algunas leyes autonómicas de vivienda, pero tal decisión y los concretos perfiles que se le den no vienen exigidas directamente por la norma fundamental, sino que son opciones de política legislativa en cuya valoración este Consejo no ha de entrar ya que debe limitarse a comprobar su encaje en el sistema constitucional. Esto es lo propio, en una Constitución abierta, de las normas finalistas o, por utilizar la expresión del propio Tribunal Constitucional, de las directrices constitucionales cuyos mandatos de optimización de un valor, un principio o un derecho podrán plasmarse en regulaciones y articulaciones distintas animadas sin excepción por el propósito de su máxima realización y allí donde está establecido implica una lógica tensión entre el repetido derecho y el de propiedad que requiere de una delicada ponderación en la que tiene singular importancia el juego del



principio de proporcionalidad en su triple dimensión de idoneidad, necesidad y razonabilidad.

**24.-** La trascendencia de esta manifestación de principio es evidente, ya que una reinterpretación del art. 47 CE al margen de la jurisprudencia constitucional, transformando el derecho a la vivienda, desde la perspectiva constitucional, en algo diferente a lo que afirma la propia Constitución, produciría múltiples incidencias, desde los aspectos competenciales a los que seguidamente nos referiremos hasta llegar al test de proporcionalidad que debe aplicarse para apreciar la corrección de las medidas incorporadas en el anteproyecto que inciden en derechos como la propiedad (art. 33 CE) o la libertad de empresa (art. 38 CE), cuyo encaje constitucional es muy diferente al de un principio rector de la economía.

## **V.- DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE VIVIENDA**

### **A) TITULARIDAD Y CONTENIDO DE LA COMPETENCIA SOBRE VIVIENDA**

**25.-** El apartado III de la exposición de motivos dice que este tiene la vocación de constituir la norma básica en materia de vivienda que, desde el ordenamiento estatal, y sin perjuicio de las competencias autonómicas sobre esta materia, regule las condiciones básicas y de igualdad que garanticen el tratamiento uniforme del derecho a la vivienda, y regule, también de forma homogénea, y con respeto igualmente de las competencias autonómicas, los aspectos más esenciales de las políticas de vivienda que afectan no solo a la satisfacción del derecho a acceder a una vivienda digna, sino a otros derechos constitucionales y a la actividad económica del país.

**26.-** Ese objetivo, debe coherenciarse con el artículo 148.1.3º CE y los respectivos estatutos de autonomía, en cuya virtud las Comunidades Autónomas han asumido, sin excepción, la competencia sobre vivienda y la ejercen en el plano legislativo y reglamentario, así como en su acción administrativa cotidiana. Lo hacen, además, para ordenar esa materia de acuerdo con el mencionado mandato del artículo 47 CE y los correspondientes preceptos estatutarios sobre vivienda y ese mismo derecho, combinando obligaciones de carácter jurídico público con otras que se mueven en el plano de las relaciones *inter privatos*.

**27.-** La concreción de las funciones que implica la competencia autonómica ha sido expresada en el artículo 137 del Estatuto de Cataluña (Ley Orgánica



**CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

Gabinete Técnico

Estudios e informes

6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña-EAC) en los siguientes términos:

“Artículo 137. Vivienda.

1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de vivienda, que incluye en todo caso:

a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial.

b) El establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones públicas de Cataluña en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance, tanto en relación al sector público como al privado.

c) La promoción pública de viviendas.

d) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito.

e) Las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción.

f) Las normas sobre la habitabilidad de las viviendas.

g) La innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas.

h) La normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

2. Corresponde a la Generalitat la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones.”



**28.-** El artículo 56 del Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía- EAA) tiene una redacción idéntica (apartados 1 y 2) y en su apartado 3 añade a lo anterior "la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda."

**29.-** Así las cosas, el apartado II de la exposición de motivos del anteproyecto reconoce abiertamente que la competencia en materia de vivienda es autonómica cuando dice que "(a) diferencia del Estado, que solo puede incidir, con distinto alcance y sobre la base de títulos competenciales diversos, en la política de vivienda, los legisladores autonómicos pueden formular completos programas normativos de la acción pública en la materia." A lo que añade que "(u)no y otras están abocados, por tanto, a articular sus respectivas actuaciones de modo que puedan desplegarse en un marco normativo coherente, estable y seguro que haga posible la realidad del derecho reconocido en el art. 47 de la Constitución". Llamamiento que se cierra con la precisión de que esa concurrencia ha de producirse "en ejecución de las medidas, acciones y planes y programas correspondientes y la igualdad básica de todos los españoles en relación con dicho derecho."

**30.-** Queda claro, por lo tanto, que la vivienda constituye una materia de titularidad autonómica, lo que significa que el núcleo de su regulación y las políticas públicas encaminadas a hacer efectivo del derecho del artículo 47 CE, corresponde a cada una de las Comunidades Autónomas que ejercerán sus competencias conforme a la orientación política mayoritaria existente en ellas. Por tal motivo, el anteproyecto ha de ceñirse al ámbito incidental de las competencias estatales de las que luego nos ocuparemos. Esta podrá ser, por lo tanto, una ley sobre las condiciones básicas del derecho de la vivienda, su promoción y protección, o, como dice su título, una ley por el derecho a la vivienda, pero no, en puridad, "la ley de vivienda" o "del derecho a la vivienda".

**31.-** También, corresponde a al legislador autonómico dar contenido, en su ámbito respectivo, a las obligaciones que impone el artículo 47 CE. No en vano, este es un derecho de configuración legal y, de acuerdo con el artículo 53.3 CE, "(e)l reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen."



**32.-** El reconocimiento del repetido derecho se contiene en los estatutos de segunda generación, como los antes citados (artículos 47 EAC y 25 EAA), y se desarrolla en la legislación autonómica con mayor o menor concreción y extensión. Especialmente significativa es la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, que establece las condiciones para ser titular del derecho (artículo 5), los requisitos de calidad de la vivienda (artículo 3), el procedimiento para el ejercicio del derecho (artículo 7) y la garantía judicial: los titulares del derecho “podrán exigir de las Administraciones públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada” (artículo 24). También, la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, del País Vasco dedica su capítulo II (artículos 7 a 9) al derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada.

**33.-** Se ocupan, asimismo, las leyes autonómicas y sus disposiciones administrativas de la planificación en materia de vivienda y de los programas de ayudas para el acceso a la misma y de promoción pública de la vivienda, no solo en propiedad sino, también, en régimen de arrendamiento; los sistemas de protección pública de la vivienda; así como de las situaciones necesitadas de medidas especiales para determinadas categorías de personas a causa de su vulnerabilidad, caso de las víctimas de violencia de género, o a raíz de las crisis en el mercado inmobiliario y crediticio, por carencia de recursos, en riesgo de desahucio por ejecución hipotecaria, de pobreza energética, o ya en otro plano, para facilitar la accesibilidad, la eficiencia energética, etc.

**34.-** La inmediata e intensa relación existente entre la vivienda y el derecho de propiedad, especialmente acusada debido a la aspiración social claramente mayoritaria a acceder a una vivienda en calidad de dueño, exige que las normas autonómicas hayan tenido que servirse de las generales sobre el derecho de propiedad, los contratos de compraventa y arrendamiento, así como de otras figuras del derecho civil e, incluso, del procesal, previstas en las leyes del Estado, para, sin alterarlas, completar sus previsiones y lograr una regulación coherente en esa materia. Las leyes autonómicas han contribuido, igualmente, a delimitar la función social de la propiedad a través de la imposición de la obligación de utilizarlas anudando a su incumplimiento la posibilidad de la expropiación forzosa.

**35.-** El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre este último extremo. En efecto, tempranamente, la STC 37/1987 de 26 de marzo, FJ 6, declaró que: «no parece dudoso que cuando, en virtud del sistema de



distribución de competencias que resulta de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, la legislación sectorial corresponda a las Comunidades Autónomas, son éstas, y no el Estado, las que ostentan la potestad de definir legalmente los supuestos en que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio mediante la declaración de la *causa expropiandi* necesaria en cada caso, sin perjuicio de la obligación de atenerse a la legislación general del Estado que garantiza por igual los derechos patrimoniales de todos los sujetos privados. De todo ello se sigue que la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla deba servir. De lo contrario se llegaría al absurdo de que las Comunidades Autónomas, habiendo constatado la existencia de nuevas causas de utilidad pública o interés social justificadoras de la expropiación para el desarrollo de sus respectivas competencias, tuvieran que solicitar del Estado la regulación formal de aquéllas, o a la no menos absurda conclusión, por petrificadora del ordenamiento, de no poder identificar tales supuestos legitimadores más allá de los que, antes de la instauración del Estado de las Autonomías, hayan sido declarados como tales por las Leyes del Estado en materias sobre las que éste ha dejado de tener competencia».-

**36.-** Más recientemente, un buen número de normas autonómicas han sido impugnadas ante el Tribunal Constitucional que se ha pronunciado al respecto en diversas sentencias. Caber citar la STC 21/2019, de 14 de febrero, sobre la Ley de las Cortes de Aragón 10/2016, de 1 de diciembre, de medidas de emergencia en relación con las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y con el acceso a la vivienda; la STC 8/2019, de 17 de enero, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial; la STC 5/2019, de 17 de enero, sobre el Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2015, de 15 de diciembre, de medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda; la STC 106/2018, de 4 de octubre, sobre la Ley de la Asamblea de Extremadura 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda; la STC 102/2018, de 4 de octubre, sobre la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley de vivienda y el estatuto de los consumidores y usuarios; la STC 97/2018, de 19 de septiembre, sobre la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda; STC 80/2018, de 5 de julio, sobre la Ley de las Cortes Valencianas 2/2017, de 3 de febrero, por la función social



de la vivienda; la STC 16/2018, de 22 de febrero, sobre la Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra; STC 32/2018, de 12 de abril, sobre la Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda; la STC 43/2018, de 26 de abril, sobre la Ley del Parlamento de Canarias 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley de vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda; la STC 93/2015, de 14 de mayo, sobre el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 6/2013, de 9 de abril, y la STC 16/2021, de 28 de enero, sobre los Decretos-leyes del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 17/2019, 1/2020 y su acuerdo de convalidación.

**37.-** En todos esos procedimientos constitucionales el Tribunal ha debido contrastar las atribuciones autonómicas con las estatales, ya que, como es sabido, el Estado dispone de títulos competenciales que pueden incidir en mayor o menor medida en la materia de vivienda, sin que en ningún caso eso le permita ordenar por completo esa materia ni duplicar o vaciar de contenido las atribuciones autonómicas.

#### B) TITULOS COMPETENCIALES DEL ESTADO CON INCIDENCIA EN LA VIVIENDA

**38.-** Dice el apartado 1 de la disposición final sexta del anteproyecto que este se ampara en el artículo 149.1.1ª y 13ª de la CE, que atribuye al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, respectivamente.

**39.-** De dicho título competencial se exceptúan: a) los artículos 10, 11, 33, 34, 35, 36 y disposición final primera, que se amparan en la competencia que el artículo 149.1.8ª CE atribuye al Estado en materia de legislación civil; b) el artículo 5 y la disposición final quinta, que se amparan en la competencia que el artículo 149.1.6ª CE atribuye al Estado en materia de legislación procesal; y c) las disposiciones finales segunda y tercera, que se incardinan en el artículo 149.1.14ª CE que confiere al Estado competencia exclusiva en materia de hacienda general; todo ello, sin perjuicio de las previsiones de los regímenes civiles, forales o especiales, en el ámbito reservado a las mismas por el artículo 149.1.8ª CE, allí donde existan. No se hace salvedad alguna, sin embargo, en lo que a las cuestiones fiscales se refiere, a los regímenes de convenio económico y de concierto económico de los territorios forales.



**40.-** Pues bien, respecto de estas previsiones, de las que a continuación, nos ocuparemos, cabe reiterar que su relación con la vivienda, siendo innegable, no se confunde con la específica sobre ella. También es oportuna la observación de que la concreción del título competencial aplicado a cada uno de los preceptos del texto proyectado es un requisito inexcusable que no se puede soslayar por elementales exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica que tiene que estar debidamente fundamentado. De ahí que sea censurable que ni la MAIN ni el anteproyecto realicen esa especificación y justificación en lo que respecta a los comprendidos en los subapartados 1º y 13º del artículo 149.1 CE. Máxime, tratándose de una iniciativa legislativa que se propone servir de parámetro de control de las normas autonómicas en lo que tiene que ver, principalmente, con las facultades que integran el derecho de propiedad de la vivienda y la delimitación de su función social. Esa carencia, por mucho que se repita en las leyes estatales, va más allá de la mera incorrección formal ya que afecta al fundamento objetivo mismo de la regulación prevista y hace precisa una ardua labor de comprobación que, en última instancia deberá hacer el Tribunal Constitucional, de si cada uno de los artículos sobre los que se proyectan los referidos títulos competenciales cumple o no los requisitos que la jurisprudencia constitucional exige para su utilización. Es evidente, por otra parte, que ambos son diversos entre sí, ya que, en principio, las condiciones de ejercicio del derecho a la vivienda (artículo 149.1.1º CE) no tienen por qué coincidir con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13º CE) y resulta muy improbable que los dos confluyan en tan numerosos artículos.

**41.-** En cuanto al título contenido en el artículo 149.1.1ª CE, la doctrina jurisprudencial recuerda (cfr. SSTC 16/2018 y 32/2018, cit.) que este título competencial «lo que contiene es una habilitación normativa para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas ‘condiciones básicas’ uniformes– el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales (SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9, 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7), lo que convierte en estos supuestos el enjuiciamiento de las leyes autonómicas a la luz del artículo 149.1.1ª CE en un análisis de constitucionalidad mediata (STC 94/2014, de 12 de junio), que comienza con la identificación de la ley estatal que, dictada en ejercicio de la competencia atribuida por el artículo 149.1.1ª, va a operar como parámetro de constitucionalidad (...)». La misma doctrina constitucional (cfr. STC 61/1997,



de 20 de marzo) recuerda que, a su amparo, corresponde al Estado regular el contenido básico y primario del derecho de propiedad para garantizar la igualdad de todos los españoles.

**42.-** Ahora bien, esa misma STC 61/1997 (FFJJ 7 y 8), también delimitó negativamente la función y el alcance de esa competencia estatal advirtiendo que esas condiciones ni se identifican con las bases o normas básicas de otras materias, ni, tampoco, con la definición del contenido esencial de los derechos (artículo 53.1 CE), “que es una garantía constitucional en favor del individuo, algo a respetar por el legislador en cada caso competente” y que este título no podía servir para legitimar una completa y detallada regulación de la materia sobre la que se proyecte el derecho de que se trate. Aclaración llena de lógica, pues las condiciones básicas deben ser, por definición, las mínimas necesarias para garantizar la igualdad y, además, serán las que se refieran al “ejercicio”, dado que “solo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con él”, pues la regulación que corresponde al Estado “queda limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no al diseño completo y acabado de su régimen jurídico.” Finalmente, “(m)ás que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas contiene una habilitación para condicionarlas si así se garantiza la igualdad”. Eso excluye interpretaciones extensivas y regulaciones pormenorizadas o exhaustivas y, obviamente, ha de justificarse de manera suficiente. Por otra parte, el hecho de que la STC 16/2018, seguida de las SSTC 32/2018 y 43/2018, dijera que la existencia de una ley estatal dictada al amparo de este título competencial serviría de parámetro de control de constitucionalidad de las leyes autonómicas en materia de vivienda, y con incidencia en el derecho de propiedad privada, dictadas al amparo de la competencia del artículo 148.1.3ª CE, no significa que esa regulación estatal, por necesaria que se estime, pueda superar el ámbito y la función que la norma constitucional da a ese título competencial. Pues bien, teniendo en cuenta lo anterior, tales condiciones podrán enunciar condiciones sobre el contenido primario del derecho, de las facultades que integren el derecho de propiedad sobre la vivienda, que habrán de ser observados por el legislador autonómico, pero sin agotar la libertad de configuración de este.

**43.-** Yendo más allá, es preciso señalar que los derechos sobre los que opera este título competencial estatal son, en el caso del anteproyecto, el de propiedad (artículo 33 CE) y el repetido de disfrute de una vivienda digna y adecuada (artículo 47 CE). Son dos derechos que, aunque evidentemente guardan relación entre sí, son distintos en cuanto a su contenido y,



## **CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

Gabinete Técnico

Estudios e informes

esencialmente, en su regulación constitucional. Ninguno de los dos goza del estatus constitucional propio de los derechos fundamentales, acotado para los de la Sección Primera del Capítulo II del Título I CE en los artículos 53.2, 81 y 168 CE. No obstante, al de propiedad sí le es aplicable, además de su carácter vinculante para todos los poderes públicos, la reserva de ley ordinaria para su regulación- estatal o autonómica en función de la materia concernida (SSTC 37/1987 y 173/1998)- que en todo caso ha de respetar su contenido esencial (artículo 53.1 CE). En cuanto al enunciado del artículo 47 CE, si bien dice que el de vivienda es un derecho y contiene un mandato explícito a los poderes públicos para que lo hagan efectivo deslegitimando cualquier acción de los mismos que vaya en sentido contrario o desvirtúe esa obligación, tiene el régimen constitucional del antes citado artículo 53.3 CE. Recordemos que este dice que "(e)l reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen." Eso significa que, en lo que se refiere a la competencia del artículo 149.1.1º CE, el establecimiento de condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho constitucional del artículo 47 CE se reconduzca a las relativas al artículo 33 CE en el bien entendido que, la delimitación de la función social de la propiedad, que forma parte de su contenido esencial, corresponde al legislador sectorial, que normalmente será el autonómico, como sucede, por ejemplo, con sus limitaciones o las causas de expropiación forzosa, a la luz de la STC 37/1987. Es decir, la intervención estatal no puede agotar la regulación de la materia, en este caso, la de vivienda, ni, tampoco, el derecho del artículo 47 CE, sino que ha de ser la mínima imprescindible para lograr el objetivo que legitima su uso y para que las Comunidades Autónomas puedan desplegar sus políticas propias en la materia.

**44.-** Debe tenerse en cuenta, en todo caso, la competencia del Estado del artículo 149.1.8º CE, sobre legislación civil y las bases de las obligaciones contractuales, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En este supuesto, el legislador autonómico puede emplear las figuras que establezcan las normas estatales sin modificarlas o desvirtuarlas.

**45.-** En lo que concierne al título competencial contenido en el artículo 149.1.13ª CE la STC 100/2020, de 22 de julio de 2020 ha declarado que «atribuye al Estado, conforme a la jurisprudencia constitucional, "una competencia para 'la ordenación general de la economía' que 'responde al



## **CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

Gabinete Técnico

Estudios e informes

principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos' (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2). Se trata, pues, de una regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la 'necesaria coherencia de la política económica' y que 'exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores' (STC 186/1988, FJ 2)". Esta doctrina se reitera, entre otras, en las SSTC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 5; 147/2017, de 14 de diciembre, FJ 2; y 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5. En la STC 79/2017, FJ 5, el Tribunal declara que esta competencia "ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a la ordenación de sectores económicos concretos y para el logro de fines entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10; y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o de la 'unidad económica' (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2)". El Tribunal subraya también que, conforme a consolidada jurisprudencia constitucional, "el art. 149.1.13 CE exige una lectura restrictiva, puesto que una excesivamente amplia podría constreñir e incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas (SSTC 29/1986, FJ 4, y 141/2014, FJ 5). Este Tribunal ha señalado que 'el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica obliga a enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto, lo que implica un examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo con su objetivo predominante, así como su posible correspondencia con intereses y fines generales que precisen de una actuación unitaria en el conjunto del Estado [por todas, STC 225/1993, de 8 de julio, FJ 3 d)]' (STC 143/2012, de 2 de julio, FJ 3). Asimismo, es doctrina de este Tribunal que no toda medida que incida en la actividad económica puede incardinarse en este título. Para ello es preciso, como se ha indicado, que tenga 'una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico' (SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 141/2014, FJ 5)". Y la misma sentencia añade:



«En la jurisprudencia constitucional (entre otras, STC 79/2017, FJ 2) se sostiene también que las reglas 1.<sup>a</sup> y 13.<sup>a</sup> del art. 149.1 CE parten “del necesario encaje de dos elementos esenciales de nuestra construcción constitucional como son ‘el esencial principio de unidad del sistema, en su manifestación de unidad de mercado o de unicidad del orden económico general’ y ‘la diversidad regulatoria también consustancial a un Estado compuesto’ y recuerda que ‘la Constitución prevé una serie de técnicas orientadas a asegurar la unidad de mercado entre las que cita, las competencias exclusivas del Estado ‘que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad’, el respeto a los derechos fundamentales, los límites que resultan de distintos preceptos del Título VIII de la Constitución como la libertad de circulación de bienes, capitales y servicios... declarando que ‘junto a aquellos preceptos del título VIII de la Constitución que suponen un límite en sí a la diversidad regulatoria que puedan introducir los legisladores autonómicos en el ejercicio de sus competencias, este Tribunal ha reconocido que, cuando dichos medios se demuestran insuficientes para imponer la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, el Estado puede intervenir normativamente a fin de garantizar esa igualdad en virtud de los arts. 149.1.1 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo) y 149.1.13 CE (STC 225/1993, de 8 de julio)’ (STC 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3)”.»

**46.-** Esta amplia cita de la doctrina constitucional sobre el artículo 149.1.1.3<sup>o</sup> CE pone de manifiesto su extraordinaria vis expansiva y su capacidad para penetrar en cualquier ámbito material y, por supuesto, en el de la vivienda. De hecho, ha sido empleado de manera sistemática por el Estado en sus disposiciones sobre diversos aspectos atinentes a ella e invocado en los procedimientos habidos ante el Tribunal Constitucional a los que se ha hecho referencia más arriba, si bien con distinto resultado ya que, por mucha amplitud que se le quiera dar a esta norma, será preciso comprobar en cada caso si, efectivamente, la regulación que se dicte a su amparo constituye verdaderamente una medida incardinable en la misma por su trascendencia económica.

**47.-** Ahora bien, ni siquiera la extraordinaria laxitud en la interpretación del artículo 149.1.1.3<sup>o</sup> CE ampara la llamada al uso de este precepto, junto con el artículo 149.1.1<sup>o</sup> CE, para paliar los efectos de la diversidad de regulaciones autonómicas en tanto que está, que es la consecuencia natural de un sistema basado en autonomías territoriales y fruto de la expresión democrática de la voluntad popular en las leyes autonómicas respectivas, no ponga en riesgo la igualdad. Es oportuno recordar a estos efectos, la



advertencia de la antes citada STC 37/1987, FJ 10, sobre el riesgo de que se confunda igualdad con uniformidad porque eso es tanto como negar ese mismo sistema. Es más, las cláusulas constitucionales sobre la igualdad, empezando por su consagración como valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 1.1 CE), siguiendo por la cláusula transformadora que encomienda a los poderes públicos la promoción de condiciones para que sea real y efectiva y remueva los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (artículos 9.2 CE), el derecho a la igualdad (artículo 14 CE) o los principios de los artículos 139.1 y 149.1.1.º CE, presuponen esa diversidad. Por consiguiente, la utilización conjunta de ambos artículos ha de justificarse con la previa identificación de una carencia normativa o la existencia de regulaciones distintas que comprometan o sean perniciosas para la igualdad en sentido sustancial y que, además, hagan ineficaz o inviable una determinada actuación en el mercado o la economía de magnitud suficiente para causar distorsiones de relieve en uno u otra. Esa carga, que entronca, a su vez, con los principios constitucionales de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE), no se satisface, sin embargo, con la mera e inespecífica declaración de que todo un conjunto de artículos se introduce en la norma bajo la cobertura de los títulos citados.

**48.-** De otro lado, tampoco se deben forzar el sentido y la finalidad de las previsiones constitucionales a las que responden para atribuirles una suerte de función armonizadora de la legislación de las Comunidades Autónomas eludiendo los requisitos que contempla el artículo 150.3 CE. Así, una cosa es que la fijación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1.º CE sirva para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos y que el 149.1.13.º CE sea útil para que la política económica del Estado y las de los distintos gobiernos autonómicos guarden coherencia entre sí y no se produzcan distorsiones que afecten a la unidad económica y, otra bien distinta, que se pretenda uniformizar a través de ellos, de forma exhaustiva, la legislación autonómica sobre vivienda.

**49.-** La garantía de la igualdad no autoriza, tampoco, la innecesaria superposición sobre la actual legislación autonómica de otra estatal que en gran medida viene a duplicarla o sustituirla ni a cubrir supuestas lagunas de la legislación autonómica, tal y como sostiene la exposición de motivos cuando, al explicar el contenido del Título II dice que "(n)o puede dejar de reconocerse que buena parte de estos contenidos normativos ya se encontraban presentes, de una u otra forma, en algunas Leyes autonómicas, pero es precisamente la ausencia de regulación en otras Comunidades Autónomas, la que enfatiza la necesidad de establecer, precisamente por el



Estado, unos mimbres legales comunes de aspectos tan esenciales y básicos para las políticas de protección del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada.”

**50.-** Con respecto a lo primero, la traslación a la ley estatal de lo ya dispuesto por las leyes autonómicas no puede sustentarse en la necesidad de garantizar ninguna condición básica que aquellas deban respetar, pues ya lo hacen y, además, *motu proprio*. A ello se suma que esa “expropiación” de la regulación autonómica por el legislador estatal generará, sin duda, una situación de gran inseguridad jurídica al resultar ciertamente difícil determinar qué norma habrá de aplicarse, la estatal o la autonómica, cuando no concuerden completamente entre sí. No en vano, una y otra pertenecen a distintos ordenamientos, al estatal y a los autonómicos, por lo que no juega entre esas normas el principio de derogación de la ley anterior por la posterior, sino que habrá de ser el Tribunal Constitucional quien deba decidirlo comprobando, en primer lugar, que la ley estatal que resulte de este anteproyecto se desenvuelva en el ámbito competencial propio del Estado y, hecho, esto si existe verdadera contradicción con la ley autonómica que sea insalvable como consecuencia de la inconstitucionalidad sobrevenida o mediata de esta última.

**51.-** Por lo que se refiere a la segunda cuestión, el artículo 149.1.1º CE presupone que la disciplina de un derecho o deber constitucional recaiga en el legislador autonómico de suerte que su utilidad depende de que este actúe, ya que mientras no lo haga no desplegará su función garantizadora de la igualdad en su ejercicio. Debe recordarse, igualmente, que según la doctrina de la STC 61/1997, ese título competencial versa sobre las posiciones jurídicas fundamentales y las facultades elementales o primarias del derecho o deber de que se trate, pero no habilita para una regulación completa de los mismos ni de una materia, como la de vivienda, a partir de los artículos 33 y 47 CE con la pretensión de conferirle una suerte de supletoriedad preventiva que esa misma sentencia proscribió en materia de suelo y urbanismo.

### C) ADECUACIÓN DEL ANTEPROYECTO AL ORDEN CONSTITUCIONAL DEL COMPETENCIAS

**52.-** Llegados a este punto, es hora de repasar el contenido del anteproyecto para comprobar su adecuación al orden constitucional de competencias que hemos expuesto a través del repaso de los títulos competenciales del Estado que indica el anteproyecto. Ahora bien, comoquiera que los apartados 6º y 8º del artículo 149.1 CE no dejan margen de actuación al legislador autonómico, solo nos ocuparemos a continuación de los de los apartados



subapartados 1º y 3º del mismo artículo, dejando el correspondiente al 8º para lo que en las observaciones generales hemos denominado vertiente jurídico-privada del anteproyecto. Lo mismo se hará con las normas procesales del artículo 149.1.6º CE y las tributarias del artículo 149.1.14.º CE.

**53.-** Según se ha advertido, la mayoría de los artículos del anteproyecto se dictan en virtud de los títulos competenciales del artículo 149.1.1º y 3º CE. Por ello, sin perjuicio de lo expuesto más arriba este informe solo se detendrá en los que resultan más llamativos.

**54.-** El artículo 1.1 alude a la "igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda". Es curiosa la reconstrucción que este precepto efectúa del artículo 47 CE, pues los deberes constitucionales son los que prevé expresamente la Sección Segunda, del Capítulo II CE, artículos 30 y 31 CE (y, si acaso, el 35.1 CE), pero ninguno de ellos hace siquiera alusión a la vivienda. Por lo tanto, no existen tales deberes en el sentido que da a los mismos el artículo 149.1.1º CE sino, que en su caso, serán de rango y carácter legal y no constitucional. Tampoco se vislumbra su relación con el artículo 149.1.13º CE u otros títulos competenciales del Estado.

**55.-** El apartado 2 del mismo artículo afirma que, "(c)on objeto de asegurar el ejercicio del derecho a la vivienda, será asimismo objeto de esta Ley la regulación de la función social de la vivienda, que incluye el deber de destinar la misma al uso habitacional previsto en el ordenamiento jurídico, en el marco de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como de mantener, conservar y rehabilitar la vivienda, atribuyendo a los poderes públicos la función de asegurar su adecuado cumplimiento, en el ámbito de sus respectivas competencias." La lectura de esta norma pone de manifiesto que su función reguladora de la función social de la vivienda lo podrá ser del derecho de propiedad sobre ella, aunque, como ya se ha dicho, sin carácter excluyente de la que pueda hacer el legislador sectorial y, además, debería ser en sus condiciones básicas. Ocurre, sin embargo, que, en lugar de fijarlas, el precepto se remite al ordenamiento jurídico e incluso a los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos con lo cual renuncia a la función que dice acometer. Lo mismo cabe decir sobre la aplicación del artículo 149.1.13º CE.

**56.-** El extenso apartado 3 se constriñe al papel de apoyo y facilitación que el Estado desplegará en favor de las Administraciones territoriales



competentes en la ejecución de sus políticas de vivienda, al impulso de la rehabilitación u mejora de las viviendas existentes y la promoción de vivienda. Actuaciones todas ellas ajenas al artículo 149.1.1º y 13º CE, lo mismo que las del apartado 4.

**57.-** El artículo 2 contiene un largo listado de los fines comunes de las políticas públicas de vivienda con numerosas remisiones a la propia ley y formulados en unos términos abiertos que no concuerdan con la concreción propia de unas condiciones básicas de ejercicio del derecho porque, además, se predicen de los poderes públicos en la formulación de sus políticas sin que ello afecte en modo alguno al ejercicio del derecho a la vivienda ni se advierta una conexión suficiente con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica como la exigida por la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto (STC 16/2018). Son en todo caso fines que en su mayoría se deducen de la CE y los estatutos de autonomía que reconocen expresamente ese derecho o de los principios generales del ordenamiento

**58.-** Las definiciones del artículo 3 adolecen de gran inconcreción e imprecisión en lo que atañe a ciertos conceptos, como el de infravivienda [artículo 3 b)], de vivienda digna y adecuada y de condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero [artículo 3 c) y d)], o al establecer los deberes del ciudadano en relación con las actuaciones de conservación, reparación, o mejora de la vivienda [artículo 9 b)]. Aquí, también, proliferan las remisiones normativas a la legislación aplicable y a los instrumentos urbanísticos, por lo que será en estos donde se concreten las condiciones de ejercicio ni en determinaciones de ordenación de la economía.

**59.-** El artículo 4, relativo a los servicios de interés general, no encaja en absoluto en el artículo 149.1.1º CE por razones obvias y solo remotamente cabría encuadrarlo en el artículo 149.1.13º CE.

**60.-** El artículo 6 del anteproyecto se ocupa del principio de igualdad y no discriminación en la vivienda. Su apartado 1 reconoce el derecho al uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada, pero nada añade al artículo 47 CE, salvo la alusión al uso. Ni siquiera menciona el acceso a la misma, como el artículo 1.1. Hecho esto, se remite a la legislación y normativa vigente. Es decir, no crea ninguna condición básica de ejercicio, excepto que se entienda por tal la mera reproducción de la previsión constitucional. Lo mismo se puede decir en lo que toca al artículo 149.1.13º CE. En cuanto al apartado 2, exige a las Administraciones competentes la garantía del apartado 1 con respecto a una serie de situaciones de discriminación directa e indirecta, acoso



inmobiliario y operaciones de venta, arrendamiento o cesión de infravivienda, vivienda sobreocupada o cualquier forma de alojamiento ilegal, que tampoco constituyen condiciones básicas del ejercicio del derecho a la vivienda ni tienen relevancia ex artículo 149.1.13º CE. Más tarde se volverá sobre este artículo en el epígrafe sobre aspectos jurídico-privados.

**61.-** El Título II del anteproyecto trata de la función social y el régimen jurídico de la vivienda. Comienza con el artículo, 7 en el que se enuncian unos principios rectores de la garantía de aquella que son más bien explicativos o y redundan en el mandato del artículo 47 CE. Su falta de concreción impide que pueda calificarse de condición básica o de previsión de alcance económico.

**62.-** El artículo 8 lleva por rúbrica "(d)erechos del ciudadano en relación con la vivienda". La letra a) reitera el derecho del artículo 47 CE con remisión al propio anteproyecto, mientras que las b), c) y d) son derechos que tienen como destinatarias a las Administraciones públicas competentes sobre información, inscripción en los registros de demandantes de viviendas y participar en programas públicos de vivienda en los términos y condiciones establecidos en su normativa reguladora. Unos derechos que ya existen en la legislación autonómica y sobre los que el anteproyecto no añade ni precisa nada estimable, excepto que aquí se predicen del "ciudadano", lo que, paradójicamente, restringe la accesibilidad universal que dice perseguir el anteproyecto, dado que los destinatarios de esos derechos en el artículo 47 son los españoles y las Comunidades Autónomas los han extendido, bajo ciertas condiciones, a los extranjeros. El artículo 9 tiene por objeto los deberes, nuevamente, de los ciudadanos, hacia el parque de vivienda y la propia vivienda que, si en este caso podrían considerarse condiciones básicas, ya están comprendidos en las normas civiles de carácter general. La mención en otros artículos a los residentes, personas con discapacidad o demandantes de vivienda [artículos 13.1 y 2 o 16.1 b), entre otros] viene a corregir esa restricción.

**63.-** El Título III (Acción de los poderes públicos en materia de vivienda) su vuelca en la planificación y financiación en materia de vivienda de una forma exhaustiva. El artículo 12 formula mandatos sobre su elaboración y aprobación, prevé la posibilidad de que las administraciones públicas redacten planes plurianuales, contempla la colaboración en el diseño y la financiación de los planes autonómicos, la definición de cartas de servicios de acuerdo con la legislación autonómica o la priorización de la atención y ayuda a las personas con mayor vulnerabilidad social y económica. En sentido



análogo, se contempla el compromiso con la accesibilidad universal, con alusión a las personas con discapacidad o de avanzada edad, las situaciones de especial vulnerabilidad que, de un modo u otro, ya están presentes y se aplican en las Comunidades Autónomas que cuentan con abundante legislación al respecto o que se deducen de otras leyes.

**64.-** La finalidad orientadora de la política legislativa sobre la vivienda, la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico que anima a este título se plasma en los artículos 15 y siguientes en los que, junto con nuevas llamadas a la legislación autonómica, se establecen obligaciones de distinta importancia. Destaca la del artículo 15.1 d), donde se fija en un 50% la reserva de suelo para vivienda a algún régimen de protección pública de alquiler, salvo casos excepcionales en los que el instrumento de ordenación urbanística lo justifique, atendiendo a las características de las personas demandantes de vivienda u otras circunstancias de la realidad económica y social. Esta determinación, que se hace bajo los títulos que examinamos, limita las competencias autonómicas por más que deje abierta la puerta a ciertas excepciones, sin que se haya explicitado la razón de ese concreto porcentaje que sería el motivo para su calificación como condición básica o bases del artículo 149.1.13º CE.

**65.-** El artículo 16 sí apela expresamente al artículo 149.1.1º CE y es más específico en la formulación de las condiciones básicas y respeta la competencia autonómica en la medida que se interprete que la remisión a la legislación correspondiente es la autonómica. Así lo hace el apartado 1 d), por ejemplo.

**66.-** Los artículos 17 (vivienda asequible incentivada) y 18 (declaración de zonas de mercado residencial tensionado) ofrecen posibilidades de actuación a los poderes públicos en general y a las administraciones competentes en materia de vivienda, pero condicionando en detalle las reglas básicas a las que deben sujetarse con clara limitación de las facultades de organización y gestión de estas. Por su lado, el Título IV, se dedica a los parques públicos de vivienda de las Administraciones Públicas, una figura ya existente en algunas Comunidades Autónomas sobre la que el artículo 27.1 establece un vínculo con el buen funcionamiento del mercado de la vivienda y el acceso a una vivienda de "los sectores de la población que tienen más dificultades de acceso al mercado." El apartado 2 se refiere al aseguramiento de su financiación con las fianzas de los contratos de arrendamiento depositadas en los registros autonómicos y el 3 a la afectación de los ingresos por sanciones por incumplimiento de la función social y de producto de la gestión



y enajenación de bienes patrimoniales del parque. Previsiones redundantes de las adoptadas por algunas Comunidades Autónomas que no cabe encuadrar en el artículo 149.1.1º CE y que, por el carácter potestativo de la creación de estos parques, tampoco parece que pudieran afectar a la unidad de mercado ni a la planificación general de la actividad económica ex artículo 149.1.13º CE. Lo mismo cabe señalar del contenido de los artículos 28 y 29. Con respecto al primero de ellos, relativo a los criterios de gestión de los parques, es de notar su letra d) que solo admite la enajenación de los bienes integrantes de los parques públicos de vivienda a Administraciones Públicas, sus entes instrumentales o a personas jurídicas sin ánimo de lucro, dedicadas a la gestión de vivienda con fines sociales, lo que excluye a cualquier otro adquirente privado, pese a que el propio precepto exige que se obligue a los nuevos titulares a "atenerse a las condiciones, plazos y rentas máximas establecidos, subrogándose en sus derechos y obligaciones". Una cláusula de garantía de mantenimiento de las condiciones contractuales que por sí sola sería suficiente para que no se produzca esa exclusión que carece de justificación y no puede ampararse en el artículo 149.1.1º CE.

## **V. ASPECTOS JURÍDICO CIVILES**

**67.-** Tras el examen estrictamente competencial, es preciso analizar el anteproyecto desde la perspectiva jurídico civil destacando los artículos en los que esta es más relevante.

**68.-** El contenido del texto que se nos presenta (artículos 1 y 7.1 ) no se ajusta a su título: "Anteproyecto de ley por el derecho a la vivienda"; antes al contrario, se limita a "regular, en todo el territorio español, las pretendidas condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma", pero ni siquiera conceptúa y delimita este derecho con unos sujetos activo y pasivo con un contenido determinado, función que por lo razonado anteriormente corresponde al legislador autonómico, o con la posibilidad de su ejercicio ante los tribunales, sino que se limita a establecer, en condiciones de igualdad, las garantías para el ejercicio de ese derecho, que, en lo que ahora importa, se dirigen a resaltar la función social del derecho de propiedad sobre la vivienda mediante el establecimiento de concretas facultades, derechos y cargas.

**69.-** Pese, pues, a su título, el anteproyecto no regula el derecho a la vivienda de configuración legal; y de otro, que sólo se enuncia el derecho pero tal



enunciado ya existía, por ejemplo, desde la Ley del Suelo, a cuyo tenor: "Todos los ciudadanos tienen derecho a: a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras emisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados".

**70.-** El artículo 3 merece una crítica parcialmente desfavorable toda vez que recoge una serie de conceptos jurídicos, algunos de los cuales por "vulgares" exceden el objeto de una ley, y, a menudo, colisionan con otras muchas leyes que más técnicamente los contemplan. Adicionalmente, resulta difícil asumir que las definiciones que contiene lo sean a los limitados efectos de la presente Ley, pues pasan a ser "conceptos jurídicos", integrados ahora en el ordenamiento positivo, cuya coordinación con otras leyes civiles no está clara y que en algunos casos propician la exclusión de tales definiciones por absolutamente innecesarias. Debiera en su caso obviarse la vocación invasiva del precepto y mantenerse tan solo los conceptos que afectan a la específica normativa administrativa objeto de regulación siempre y cuando se consideren necesarios para la correcta comprensión de los preceptos en que se utilizan a lo largo del articulado.

**71.-** Así ocurre, por ejemplo, con la inicial definición de "vivienda", un tanto innecesaria, y que desde una perspectiva jurídico-privada no se identifica con la descripción que se contiene en el artículo 2 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU) o incluso con la de elemento privativo de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal (LPH). Se debe apuntar, incidentalmente, que conceptuar con alcance estatal el *factum* "vivienda" cuando éste es el término que sirve a la delimitación exclusiva de la competencia autonómica resulta de nuevo cuestionable en la medida en que redefine desde la norma estatal el ámbito de las competencias autonómicas.

**72.-** Resulta igualmente cuestionable la inclusión de una definición de "residencia habitual", que se identifica con la idea de permanencia. En este sentido, es tema y concepto con un amplio tratamiento normativo y jurisprudencial jurídico-privado que además está muy vinculado con la idea de "vivienda familiar". Todo ello ampliamente sedimentado sin necesidad de una redundante conceptualización que se sobreponga, obviamente sin derogar, a las ya existentes tanto en el Código civil (artículo 1.320 y concordantes), como en la LAU (artículo 2) y en la legislación hipotecaria (artículos 91 y 144.5 del Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de



1947 (RH). Baste recordar que se ha considerado (Rs. DGSJyFP de 3 de agosto de 2020) que a efectos de protección registral la vivienda habitual no exige la permanencia, en contra de lo que apunta el anteproyecto, pues como afirma el Centro Directivo "«Habitual» no equivale a «permanente» pero denota un alto grado de continuación temporal". De igual manera, sin salirse del concepto, la LAU contiene excepciones a tal permanencia en su artículo 7.

**73.-**Incluso desde una perspectiva administrativa la definición choca con el casuístico concepto de vivienda habitual de la Ley del Suelo cuyo artículo 2.2 la define por referencia a una ocupación superior a 183 días/año.

**74.-** Debe cuestionarse, por innecesaria, la referencia definitoria de los "gastos y suministros básicos", objeto de específica regulación en el artículo 9.1.e) LPH –sede natural de su aplicación-- y en el artículo 20 LAU. Sin olvidar la detallada regulación de la Propiedad Horizontal en los 59 apartados del art. 553 del Código civil de Cataluña.

**75.-** Es ociosa la definición de la "infravivienda" que ya se contiene en el artículo 2.2 de la Ley del Suelo. Sin que, dada su novedosa ubicación, puedan obviarse las consecuencias que ello puede tener en el marco, por ejemplo, de las relaciones arrendaticias donde no todo lo que se arrienda es "digno" compensado por una merced arrendaticia proporcional al estado y habitabilidad de la vivienda. La apreciación de estarse a presencia de un objeto contractual encajable en el concepto de "infravivienda" pudiera determinar consecuencias claudicantes en el ámbito de la contratación privada, especialmente arrendaticia, también de la compraventa, ante la inidoneidad de su objeto derivada de una norma imperativa.

**76.-** Tampoco parece jurídicamente oportuno fosilizar en una ley el concepto, más vulgar que jurídico, de "vivienda digna" –no lo hace la Ley del Suelo-- sin duda un tanto relativo y que en su caso debiera ser objeto de contemplación reglamentaria, siempre más dúctil para su acomodación a la mutante y variada realidad social. Entre la vivienda "digna" y la "infravivienda" sin duda existirán necesariamente situaciones intermedias que quedarían en un limbo jurídico. Por lo que se refiere al "sinhogarismo" deja al margen de la protección, para cuya vocación tuitiva nace, a personas carentes de hogar, sin medios para procurárselo, que sin embargo no llegan a integrar alguna de las circunstancias que la norma describe.



**77.-** Sobre el artículo 6, inicialmente cabe plantearse la oportunidad de regular la concreta aplicación a las relaciones jurídicas que la Ley contempla del principio de igualdad y no discriminación. Frente a ello, alternativamente, pudiera bastar con la existencia de los preceptos de rango constitucional que determinan tal consecuencia y que sin duda vinculan suficientemente a las Administraciones respecto de éste y de cualquier otro trato discriminatorio en las relaciones jurídico-administrativas. El concepto de discriminación empleado por el anteproyecto es el propio del principio general de igualdad, esto es, una diferencia de trato de una persona en relación con otras en una situación análoga o una desventaja particular para una persona en relación con otras sin que exista una justificación objetiva y razonable de la diferencia y los medios utilizados no respondan a los principios de proporcionalidad, adecuación y necesidad. En consecuencia, debe advertirse que el mandato dirigido a los poderes públicos de adoptar medidas de protección tiene un ámbito objetivo de aplicación muy amplio, es aquí donde puede encontrar justificación la norma, pues se proyecta sobre cualquier diferencia de trato y no sólo sobre aquellas motivadas por las razones expresamente prohibidas por el artículo 14 CE. En todo caso, de persistir la mención, debiera cuidarse su aplicación tan solo a las relaciones jurídico-públicas y no a las relaciones jurídico-privadas que, sin embargo, parecen verse alcanzadas por el apartado 2.a) y, específicamente, por el apartado 2.d).: el permanente tratamiento fungible entre lo público y lo privado. A tal efecto, dicho apartado habla de la indiscriminación indirecta que se produce cuando “una cláusula convencional o contractual (duplicidad innecesaria), un pacto individual (¿?)...producen una desventaja particular para una persona respecto de otras...” La amplitud con la que se plantea la exigencia de igualdad determina que, por ejemplo, diferencias de rentas en un mismo edificio pudieran verse sometidas a la imperatividad del precepto y que la Administración pudiera actuar contra ello para suprimir las desigualdades: el cómo hacerlo se intuye problemático al igual que lo sería una eventual reclamación *inter privatos* fundada en esta norma.

**78.-** Los artículos 8 y 9 de nuevo se superponen a la regulación del TRLSyRU (artículos 11 y ss.). Por otro lado, dadas las especificaciones subjetivas del anteproyecto, resulta contradictorio el limitado alcance del que se denomina “estatuto básico del ciudadano” en cuanto escapan de tales “deberes”, al no reunir sin duda la condición de “ciudadanos”, los grandes tenedores, normalmente societarios, a pesar de que algunos deberes del artículo 9 inciden directamente sobre el arrendamiento y, por ende, en éstos.



**79.-** Una vez más, con carácter previo, debe destacarse que resulta en cierta medida contradictorio que los artículos 10 y 11 fundamenten el título competencial habilitante en el artículo 149.1.8 CE (Disposición Final Sexta 2.a) cuando, evidentemente, como a continuación se detalla, suponen una clara huida de las pautas civiles para encuadrarse en la normativa administrativa que pasa a regular novedosamente tanto el contenido estatutario de la propiedad de la vivienda como de precisar el alcance de su función social. Resulta por ello difícil de justificar una competencia que, aunque se dice fundada en la legislación civil, puede chocar con la exclusividad autonómica en materia de vivienda.

**80.-** El artículo 10, por su transcendencia, exige una más profunda reflexión. De esta manera, en términos similares a como hace tiempo ya existe con la propiedad del suelo, parece consagrar una concepción estatutaria del derecho de la propiedad privada sobre la vivienda en el sentido de que en él se integran, tan solo, los derechos o facultades que la norma administrativa tipificadamente concede. Tal concepción estatutaria ya se esboza tímidamente en el artículo 15.1.a) TRLSyRU al referirla también a las construcciones y edificaciones, cuyo uso limita, si bien no con carácter general sino en la medida que se ven alcanzadas por el planeamiento. Es de subrayar que las más recientes normas que describen la propiedad de la vivienda persisten en la idea clásica como es el caso del artículo 553.36 del Código Civil de Cataluña (que la Disposición Final Sexta.3 del anteproyecto asume respetar) donde se dice que “los propietarios de un elemento privativo –vivienda– pueden ejercer todas las facultades del derecho de propiedad sin ninguna otra restricción que las derivadas...”.

**81.-** No debe olvidarse que la satisfacción de la necesidad habitacional se funda muy mayoritariamente en la titularidad dominical de la vivienda. Ésta a menudo constituye el principal activo de la familia de forma que puede resultar inoportuna la alteración de su estatuto básico, en momentos de crisis económica como la actual.

**82.-** Ocurre que el trasvase, clonado de la concepción estatutaria del suelo que deriva de los artículos 11 y ss. de TRLSyRU, resulta incongruente pues poco tiene que ver la necesidad de ordenación del suelo, con afectación decisiva al interés general, con la propiedad privada e individual de la vivienda donde frente al interés público prima el interés privado del propietario. Una cosa es delimitar la función social de la propiedad, en cuanto a los deberes que comporta –artículo 11--, y otra, al socaire de ello, regular el contenido de las facultades dominicales. El estatuto de la propiedad del suelo viene a



ser un límite al carácter expansivo del derecho de propiedad, si bien se ha reafirmado que se establece muy parcialmente, tan sólo cuando la propiedad recae sobre el bien suelo en términos que parecen querer superarse en el anteproyecto. De esta manera, lo pretendido supone una alteración del entendimiento de la propiedad privada de la vivienda y la parcial derogación del artículo 348 del C.c. donde se sanciona que la propiedad es “el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las establecidas en las leyes”. Por el contrario, con la regulación proyectada, la propiedad tan solo incluiría las facultades o derechos que la ley administrativa otorga y que, sin excesiva reflexión, se contienen en el apartado 1 del precepto. La referencia residual a que todo ello condicionado a “la legislación en materia de vivienda y demás que resulte de aplicación” es igualmente de una ambigüedad extrema e incongruente a los efectos de una configuración estatutaria necesariamente típica.

**83.-** Por otro lado, el propio anteproyecto contradice su entendimiento de las cosas, en orden al establecimiento de un elenco estatutario cerrado de los derechos del propietario, pues ulteriormente en su artículo 30 se contienen nuevos derechos –extensibles también a los arrendatarios— a favor del adquirente/propietario de vivienda en línea con las facultades que a todo propietario/consumidor adicionalmente otorga el llamado derecho de consumo. Ello lleva a concluir que el derecho de propiedad de la vivienda incluye no pocas facultades derivadas del derecho de consumo, básicamente de cara a su adquisición, a las que ninguna mención se hace en el artículo 10 que tiene por guía la propiedad estatutaria del suelo en la cual, obviamente, el derecho de consumo carece de incidencia alguna: la Administración se entiende con administrados y no con consumidores. Tampoco puede desconocerse el importante elenco de normas tuitivas contenidas en la legislación que tutela al deudor hipotecario, igualmente propietario de la vivienda que habita, y que es olvidado en la modificación procesal de los artículos de la LEC que se contienen en el anteproyecto. Frente a ello, incluir como derechos básicos en la configuración estatutaria de la propiedad de la vivienda “el derecho de consulta a las Administraciones” carece de sentido por irrelevante. Por otro lado, son ya frecuentes las referencias específicas al derecho a la información en la legislación del suelo: artículos 4.2.c) 5.c) y 5.d) TRLSyRU, así como el artículo 13.2.a) para conocer las posibilidades de actuación en el suelo rural. En todo caso, la arbitraria extensión de los derechos del propietario de vivienda evidencia una preocupación muy escasa por la descripción de tales derechos. Al anteproyecto parece haberle bastado con la inicial referencia a las “facultades de uso, disfrute y disposición” de



forma que las ulteriormente contempladas tienen un irrelevante contenido accesorio.

**84.-** El apartado 2 del precepto poco tiene que ver con las facultades derivadas de la propiedad de la vivienda resultando un tanto paradójico que la protección del ejercicio de las facultades que se integran en tal derecho – “velar por el pleno ejercicio de los derechos de propiedad de la vivienda” dice el precepto-- se actúe por la Administración. Tampoco parece muy congruente con su encuadre en la norma –“facultades del derecho de propiedad” reza el precepto- la descripción in abstracto de una serie de actuaciones vinculadas con las políticas de vivienda, en principio ajenas a la configuración privada del dominio.

**85.-** El artículo 11.1 se destina a concretar –y fosilizar—el concepto de función social de la propiedad del artículo 33.2 CE en su proyección sobre la vivienda. Tema de gran interés sobre el que se ha tratado en infinidad de Sentencias (por todas STC 89/1994) y comentarios y cuyo límite radica en que la restricción dominical no afecte a su contenido mínimo en términos que lo hagan irreconocible. Por otro lado, mezcla una serie de deberes, escasamente fungibles dada su diversidad, pues si bien algunos de los recogidos parecen exigibles por las Administraciones Públicas en el marco de la referida conceptualización estatutaria del dominio de la vivienda, otros tienen también una eventual proyección jurídico-privada como se advierte ejemplarmente en sus apartados 1.b) y 1.d) que se superponen a las regulaciones civiles existentes. De esta manera, respecto del deber de conservación –previamente configurado también como facultad del propietario en el artículo 10-- hay que tener en cuenta que, desde la perspectiva jurídico-privada, es tema ampliamente regulado en la legislación de propiedad horizontal, tanto estatal (artículo 10.1.a) LPH) como catalana. En todo caso, desde la óptica administrativa, parece suficiente la específica regulación de la legislación del suelo en materia de conservación de edificaciones (artículo 15.1.b) y 15.2 y concordantes TRLSyRU).

**86.-** Cabe plantear la conveniencia de fosilizar en una norma administrativa el contenido preciso de la función social de la propiedad de la vivienda. Función que nadie discute, pero cuya delimitación está muy vinculada al momento y realidad social sobre la que se proyecta y a las exigencias del interés público que por esta vía se busca paliar. Ejemplo de ello es la propia existencia de numerosas normas autonómicas que contienen gravámenes tributarios sobre viviendas vacías, en la medida en que han sido validadas por el Tribunal Constitucional, y que ponen de relieve que la función social de



la propiedad no solo se alcanza a través de normas administrativas sino también tributarias.

**87.-**La mención, un tanto ambigua, como deber del propietario derivado de la función social de la propiedad, al “uso y disfrute propios y efectivos” conlleva una potencial carga expansiva que debería aclararse pues la expresa referencia a la “efectividad” en conjunción con el entendimiento estatutario de la propiedad de la vivienda, así lo exige. Especialmente si se valora que, previamente, se ha sancionado como derecho estatutario del propietario la “facultad de uso y disfrute” que comprende sin lugar a la duda su “no uso y disfrute”. Las facultades integradas en los derechos subjetivos incluyen desde una perspectiva civil la posibilidad de ejercitarlas o no sin que pueda concluirse su prescripción o caducidad por el no uso.

**88.-** La referencia a la función social como elemento estructural de la definición misma del derecho de propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho sino que el haz de facultades, derechos, deberes y cargas que lo configuran depende de la concreta finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes está llamada a cumplir, de modo que la utilidad individual y función social definen inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes ( STC 37/1987, FJ 2 ).

**89.-**Pues bien, ni siquiera en esta cuestión la norma proyectada se adapta al mandato constitucional. De acuerdo con los artículos 1.2 y 11.1 a) del anteproyecto, destinar la vivienda al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, concebido como “el uso y disfrute propios y efectivos”, de acuerdo con las leyes administrativas, constituye un deber configurador del derecho de propiedad sobre este tipo de inmuebles. Nada más lejos de la realidad si hemos de atenernos a la doctrina del Tribunal Constitucional. El FJ 7 de la STC 32/2018, de 12 de abril, haciéndose eco de la STC 16/2018, de 2 de febrero afirma que “este tipo de previsiones autonómicas en que se establece el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a habitación, en la medida en que en el contexto normativo en el que se inserta no se configura como real deber del propietario, sino como un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda, no puede afirmarse que forme parte del contenido esencial de ese tipo de derecho de propiedad”. El contexto normativo nos lo ofrece ahora el artículo 2 del anteproyecto que gira bajo la rúbrica “Fines de la políticas públicas de vivienda” y que reza así: “La acción de todos los poderes públicos en materia de vivienda debe perseguir,



cualquiera que sea la formulación de sus políticas en el marco de sus respectivas competencias, los siguientes fines comunes:...b) Asegurar el uso y disfrute efectivo de la vivienda, en virtud del régimen legal de tenencia, así como su mantenimiento, conservación y, en su caso, rehabilitación y mejora, de acuerdo con lo previsto en esta ley”.

**90.-** El artículo 11.1-a) del texto hace referencia al uso propio de la vivienda, esto es, a su efectivo destino habitacional, como se ha expuesto. Cualquier uso y disfrute diferente ha de considerarse, pues, impropio, por más que, sin embargo, sea legal en la medida en que cualquier otro destino inmediato forma parte del haz de facultades que se reconocen socialmente como inherentes al derecho de propiedad. No obstante, este uso impropio, aunque legal, acarrea, a tenor del artículo 11.2, la posible “declaración de incumplimiento de los deberes asociados a la propiedad de la vivienda, habilitando a adoptar, de oficio o a instancia de parte y previa audiencia, en todo caso, del obligado, cuantas medidas prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística y de la vivienda”. Una remisión del todo imprecisa que pudiera acarrear, incluso, sanciones administrativas, siempre y cuando, claro está, que las normas remitidas se ajusten a los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad (artículo 25 CE). Serán, por lo tanto, estas normas y no la previsión del anteproyecto, las que, en su caso, podrían desplegar los correspondientes efectos frente al incumplimiento de los mencionados deberes, con lo cual, la protección que el texto objeto de informe pretende ofrecer carece de un contenido propio y, tampoco, es hábil para delimitar el contenido esencial del derecho de propiedad, en tanto en cuanto la afectación de éste se anuda a las consecuencias que acarree el incumplimiento de aquel deber, en el decir de la STC 32/2018, de 12 de abril (FJ 6), con cita de la STC 16/2018.

**91.-** La desnaturalización de la categoría del derecho subjetivo que subyace a esas previsiones queda, así, patente en la medida que el derecho al disfrute de la vivienda digna no se concibe frente al poder público ni como un límite a la actuación de terceros para proteger el interés de su titular. Más bien se presenta como un instrumento al servicio de las Administraciones Públicas que les habilita a ejercer una incisiva vigilancia sobre el uso que le den sus propietarios y a adoptar las medidas penalizadoras a las que alude para, de ese modo, alcanzar los objetivos que aquellas se hayan marcado en sus planes. No obstante, como se ha dicho, eso probablemente será más aparente que real, pues solo se podrán adoptar válidamente tales medidas cuando estén previamente establecidas en normas con rango de ley y con arreglo a los principios arriba citados.



**92.-** El apartado 2 del artículo 11 evidencia la nueva consideración administrativa de la propiedad sobre la vivienda al remitir a la Administración --y obviamente a la jurisdicción contencioso-administrativa— la competencia para corregir el incumplimiento de los deberes derivados de la naturaleza estatutaria de esta propiedad. Una vez más, el título competencial habilitante resulta cuestionable.

**93.-** Los artículos 30 y 31 se superponen, de nuevo, a la detallada legislación vigente sobre información precontractual y contractual en materia de consumo que, por otro lado, no deroga. Caso de no ser consumidor resulta suficiente la regulación contractual del Código civil y de las normas sectoriales como la Ley 34/1988 General de Publicidad que igualmente coexiste con la regulación del anteproyecto. De esta manera, la información que se describe en ambos preceptos se superpone a la contenida en los artículos 60 y ss. TRLD CyU cuyo artículo 64, específicamente, completa la información a proporcionar al adquirente de una vivienda con la exigida en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE). Paralelamente, persiste la vigencia del Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de consumidores, en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas. Finalmente, debe subrayarse que sobre el tema incide también de forma detallada el artículo 6 de la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario (LCCI) que contiene las especificaciones sobre los contratos de préstamo hipotecario para la adquisición de viviendas. En suma, la regulación proyectada puede resultar sistemáticamente compleja pues se superpone a cuantas previsiones normativas ya existen en el ámbito civil sin derogar ninguna de ellas de forma particularizada y sin añadir garantías adicionales específicas.

**94.-** Los artículos 32 a 38 regulan la percepción de cantidades a cuenta por el promotor. Se deroga y sustituye, a la par que actualiza, la Disposición Adicional Primera LOE. Pudiera valorarse mantenerla donde estaba o, en su caso, configurarla como ley independiente tal y como preveía la Ley 57/1968 de la que trae todo ello causa. Tal reubicación sería oportuna, por otro lado, con la finalidad de escapar a las dudas competenciales --en este caso inexistentes— que planea sobre el conjunto del anteproyecto.

**95.-** La norma proyectada introduce algunas modificaciones en la anterior regulación para adecuarla a los pronunciamientos jurisprudenciales habidos que se destacan en la propia Exposición de Motivos. Adicionalmente, podría precisarse el *dies a quo* para el devengo de intereses que debiera referirse al



momento de entrega de las cantidades y no al de la previsión contractual de la entrega de la vivienda.

**96.-** La Disposición Adicional primera asume, y debe compartirse, la necesidad de tener una visión completa y real del parque de vivienda en alquiler en todo el territorio nacional. Resulta imprescindible a tal efecto contar con el instrumento adecuado que contenga la información objetiva y completa del mercado de alquiler nacional para con ella construir el “Índice de precios de referencia”, así como para otras finalidades que permitan reordenar la política de vivienda para alcanzar sus fines. Es, igualmente, decisivo tal conocimiento a efectos tributarios. Es lo cierto que hasta ahora y desde los orígenes de la legislación especial arrendaticia se ha dispuesto de datos parciales imprecisos e ineficientes para la finalidad pretendida. Sin valorar los numerosos índices autonómicos y municipales, baste significar la ineficiencia del costoso Censo de viviendas del INE o las más recientes previsiones para la elaboración del Sistema del Índice de referencia contemplado por la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto-Ley 7/2019 de 1 de marzo, que debiera haberse llevado a cabo por la Administración General del Estado en el plazo de ocho meses utilizando los variados datos que describe su apartado 1.b). Índice al que el Registro previsto en esta disposición adicional sirve. Debe valorarse que la creación de un nuevo Registro de alquileres de contratos puede chocar de nuevo con las competencias autonómicas en materia contractual muy reforzadas tras la STC 132/2019 de 13 de noviembre. En todo caso el Registro que se esboza debiera ser universal, obligatorio para los contratantes, electrónico tanto en su acceso como en su consulta, e interconectado con las restantes Administraciones Públicas e, incluso, con los Registros europeos, tal y como expresa la Resolución del Parlamento Europeo de 21 de enero de 2021.

**97.-** La referencia del apartado 2 de esta Disposición a que tal Registro se nutriría de la información suministrada por los diferentes “registros autonómicos y estatales” no resulta adecuada, pues, por un lado, en la actualidad, el Registro de la Propiedad (único registro estatal) apenas contiene arrendamientos inscritos siendo igualmente deficitarios los registros autonómicos surgidos de la obligatoriedad de depositar la fianza de los inquilinatos (artículo 36 LAU) ante la frecuencia con que los arrendadores, sin incentivo alguno para ello, eluden el depósito de las fianzas percibidas. Otros instrumentos autonómicos y municipales de contenido similar poseen paralelas limitaciones. A tal efecto, ante las dificultades, incluso presupuestarias y organizativas de la creación de un nuevo Registro de ámbito nacional, pudiera valorarse la utilización de las estructuras estatales



ya existentes si bien facilitando el acceso al ciudadano y minimizando su costo: fácilmente podría hacerse a través del sistema de notas marginales, con efectos de publicidad noticia, sin calificación y con coste documental y arancelario irrelevante. Una pequeña modificación del Real Decreto 297/1996, de 23 de febrero, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de los Contratos de Arrendamientos Urbanos sería suficiente. Es conocida la eficiencia y generalizada utilización de la Estadística Registral Inmobiliaria que junto con la información que ya publicita sobre transacciones inmobiliarias y garantías o préstamos asociadas a las mismas, podría incluir de inmediato la información estadística tratada resultante de la constancia registral de cualesquiera arrendamientos que se suscriban a partir de la entrada en vigor de la presente norma. Todo ello sin costo alguno para el Estado.

**98.-** Sea cual sea el instrumento que en definitiva se articule, quizás fuera oportuno rescatar, al menos en el ámbito del arrendamiento de vivienda, el contrato-tipo que, por ejemplo, todavía sin desarrollo reglamentario, se prevé en la Disposición Final 15.1.d) de la LCCI. Ello facilitaría por otro lado la estadística arrendaticia y la funcionalidad del Registro previsto por esta Disposición Adicional Primera del anteproyecto. Recordemos que bajo la vigencia del Texto Refundido de 1964 existió el modelo tipo que fue en gran medida utilizado. Finalmente, debe subrayarse que resulta esencial, para evitar la actual opacidad, sancionar la obligatoriedad de comunicación al Registro que se cree, primando tal comunicación y, paralelamente sancionando, la omisión de tal deber, básico para una real percepción del parque de alquiler.

**99.-** A pesar de que la Disposición Final Primera se epigrafió como “medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda” es lo cierto que, siendo tema constitucionalmente sensible, tiene un alcance limitado y un farragoso contenido. Nacido coyunturalmente para combatir los efectos de la pandemia su generalización y mantenimiento para un momento en que haya decaído la causa determinante de su génesis quizás no resulte adecuada. Por otro lado, su complejidad reglamentista pudiera propiciar no pocos procedimientos judiciales. Resulta mucha más clara y efectiva la regulación de las limitaciones arrendaticias para los grandes tenedores del artículo 17.7 LAU. En todo caso, como primera valoración de las concretas medidas tendentes a cumplir las políticas estatales de vivienda que la Ley esboza en las Disposiciones Finales Primera y Quinta, debe resaltarse que la carga patrimonial que conllevan, especialmente ésta última Disposición Final, en ningún caso se afronta a costa de las Administraciones



Públicas sino de los arrendadores privados no suficientemente compensados con los incentivos fiscales de la Disposición Final Segunda. Una vez más debe ponerse de relieve el posible conflicto competencial desde el momento en que, por ejemplo, rige en Cataluña la Ley 11/2020 de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda, cuyas medidas no son coincidentes con las contenidas en el anteproyecto. En todo caso, las competencias autonómicas a la hora de establecer el Índice de alquileres y las zonas de mercado residencial tensionado, presupuestos básicos de las medidas contenidas en el anteproyecto, condicionarán decisivamente la aplicación de la norma estatal.

**100.-** Y a ello se añade que se echa en falta una justificación suficiente en la MAIN del anteproyecto de la necesidad de las medidas, evaluando los beneficios sociales e inconvenientes que se pueden derivar de ellas, sobre la base de un análisis empírico del resultado de medidas similares en los países de nuestro entorno –e incluso en el nuestro- que han cosechado fracasos que resultan evidentes por conocidos. No incorpora el expediente remitido, por lo tanto, la información necesaria para poder determinar si la incidencia que se produce por la aplicación de las medidas incorporadas al anteproyecto en los derechos a la propiedad privada o la libertad de empresa es proporcionada en su triple dimensión de medidas necesarias, medidas idóneas y medidas razonables (o estrictamente proporcionadas). Tampoco incorpora el anteproyecto cláusulas de salvaguarda, como establecer un periodo temporal de aplicación de las medidas restrictivas, de modo similar al ejemplo francés, que permita evaluar su resultado y la incidencia que, tanto desde el punto de vista del mercado de alquiler residencial, como desde el punto de vista social y económico, pueda llegar a producir su adopción, tanto más cuanto que la falta de estudios previos y la falta de información suficiente de la documentación del anteproyecto convierte el juicio de proporcionalidad en una conclusión puramente voluntarista.

**101.-** Respecto de la nueva prórroga trianual del artículo 10 LAU, debe indicarse que el precepto, nacido para paliar los efectos de la pandemia, en la manera con que está configurado, resulta, por su complejidad y limitaciones, seguramente ineficiente: quizás hubiera resultado oportuno remitir su casuismo a una regulación reglamentaria más proclive a la adaptación a las circunstancias de cada momento. Por ello, respecto de la extensión de la prórroga arrendaticia pudiera generalizarse su implantación como criterio de política legislativa, si es que así se considera su utilidad a los fines perseguidos. Ha de valorarse, por otro lado, que tal medida no resulta esencialmente gravosa para el arrendador sobre la base de que se estará ante un inquilino cumplidor pues durante largo tiempo habrá integrado sus



obligaciones solutorias antes de acceder al momento inicial que ampara la nueva prórroga. La vinculación de la prórroga con la ubicación del inmueble en un mercado residencial tensionado es nociva e innecesaria. Sin olvidar el libre juego del mercado arrendaticio y los pactos entre las partes que en estos casos –arrendamientos ya de larga duración-- normalmente evitarán muchos de estos problemas, un tanto ficticios pero que la regulación incentivará.

**102.-** Específicamente sobre la base de que estamos ante un precepto ahora ya con vocación de permanencia, la inclusión de extensos requisitos para el parcial control de las futuras rentas que se contiene en el nuevo apartado 6 del artículo 17 LAU resulta, por lo farragoso, probablemente ineficiente y su alcance muy limitado pues, teniendo efectos tan solo para los nuevos contratos, prevé además unas pautas de contención de rentas que tan solo serán de aplicación a viviendas anteriormente arrendadas en la zona tensionada, de forma continuada, durante al menos los cinco años previos. Su compleja regulación recuerda la desgraciada experiencia que se tuvo con las Disposiciones Transitorias de la LAU de 1994, semillero de infinitos pleitos. Más sencillamente, quizás bastara con generalizar un límite porcentual a las nuevas rentas sin vinculación a ninguna de las complejas circunstancias que la norma refiere limitándolo, tan solo, a las zonas con mercado residencial tensionado. Dada su confusa redacción, sería oportuno acomodar la nueva prórroga a la ya dispuesta previamente en el artículo 10 LAU, es decir su funcionamiento año a año para el arrendatario y su imposición al arrendador.

**103.-** La referida complejidad está igualmente presente en el apartado 6, en orden a la limitación en los ulteriores aumentos de renta que se proyectan sobre una variada serie de supuestos cuya incidencia sobre el mercado de alquileres se advierte mínima. El apartado 7 contiene, éste sí, una norma efectiva y sencilla destinada a la contención de rentas en los nuevos arrendamientos –no pueden exceder la nueva renta el precio aplicable conforme al sistema de índices de referencia-- cuyo destinatario son los grandes tenedores. La oportunidad de la norma, sobre la que hay fundadas posiciones discrepantes, solo podrá valorarse una vez puesta en práctica.

## **VI. ASPECTOS PROCESALES**

**104.-** El artículo 5 del Anteproyecto regula, por primera vez, en el ámbito estatal, la acción pública en materia de vivienda.



**105.-** A lo largo de estos últimos años varias leyes autonómicas han incorporado, sobre el modelo de la acción pública en materia de urbanismo, una específica previsión de legitimación *quivis de populo* con el fin de defender ante los tribunales el interés por el cumplimiento de la legalidad en materia de vivienda y la salvaguarda de los intereses generales en esta materia.

**106.-** Pionera, en este sentido, fue la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, que introdujo en su artículo 6 el reconocimiento de que «Todos los ciudadanos, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contencioso-administrativa el cumplimiento de la legislación en materia de vivienda y de las disposiciones y medidas establecidas por el planeamiento urbanístico referidas a la vivienda». Otras leyes autonómicas han previsto, también, esta acción pública, así la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, del País Vasco (artículo 6) y la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana (artículo 6).

**107.-** Estas dos últimas normas autonómicas de carácter procesal han sido declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional por vulnerar la competencia del Estado atribuida por el artículo 149.1.6 CE, al exceder del ámbito permitido a las comunidades autónomas para introducir «las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas» (SSTC 80/2018, de 5 de julio, FJ 5, y 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6).

**108.-** De acuerdo con la STC 80/2018, en relación con la Ley de la Generalitat Valenciana, «debemos señalar, en primer lugar, que el derecho sustantivo autonómico viene conformado en el presente caso por las normas en materia de vivienda recogidas en la propia Ley 2/2017. En segundo término, hemos de destacar, también, que el precepto autonómico no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el ejercicio de la acción popular. Y, por último, en tercer lugar, esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma. La representación procesal del Gobierno de la Generalitat no ha ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal en este ámbito, con respecto a las normas procesales generales. Esa necesidad tampoco se deduce de la



propia Ley 2/2017, por lo que, en definitiva, la norma impugnada no puede considerarse amparada en la competencia autonómica en materia procesal.»

**109.-** Con carácter general, el Tribunal Constitucional ha declarado que la regulación de la acción pública en cualesquiera ámbitos normativos es una competencia exclusiva del Estado reservada a la Ley: «solo el Estado, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.6 CE, puede determinar los supuestos de legitimación para accionar en vía judicial, ya sea por el título general del “derecho o interés legítimo”, ya sea por los títulos especiales, entre los que se encuentra la acción popular, respecto de la cual ya advertimos que “la Ley 29/1998 [art. 19 h)] ha optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una ley estatal la haya previsto específicamente” (STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6).» (STC 15/2021, de 28 de enero, FJ 4).

**110.-** En ejercicio de la competencia estatal en materia de legislación procesal, el prelegislador ha venido a regular, por primera vez, la acción pública en materia de vivienda. Según la exposición de motivos del Anteproyecto, «el Título I regula también, a modo de cómo se hace ya en el ámbito del urbanismo, o el medioambiental, la acción pública para exigir el cumplimiento de la normativa aplicable en esta materia».

**111.-** A la vista de la concreta regulación proyectada en el artículo 5, el prelegislador ha optado por un modelo de acción pública que puede calificarse de híbrido, pues no se ajusta claramente a la típica acción pública establecida en la legislación urbanística (artículos 5. h y 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana), de patrimonio histórico (artículo 8.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español), costas (artículo 109 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas) o espacios naturales (artículo 39 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales), pero tampoco se acomoda al modelo restrictivo de acción pública establecido en la legislación medioambiental (artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente).

**112.-** En efecto, el artículo 5 del Anteproyecto tiene el siguiente tenor:

“Artículo 5. Acción pública.



1. Los actos y disposiciones dictados en aplicación del Título III, del Título IV y del Capítulo III del Título V de esta ley, podrán impugnarse, además de por quienes estén legitimados para ello, en los términos previstos en la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, por las personas jurídicas sin ánimo de lucro que, mediante el ejercicio de esta acción, defiendan intereses generales vinculados con la protección de la vivienda. Dicho ejercicio no podrá ser contrario a la buena fe, ni constituir un abuso de derecho.

2. A efectos de lo establecido en el artículo 31 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, el ejercicio de esta acción no podrá en ningún caso comprender una pretensión de reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, salvo que quien ejercite la acción sea quien esté legitimado por ostentar un derecho o interés legítimo afectado. La renuncia o el desistimiento de la misma, ya sea en vía administrativa, ya en vía contencioso-administrativa, no podrá implicar contrapartidas económicas.”

**113.-** Por lo pronto, debe destacarse que la opción del prelegislador se aparta, claramente, de la técnica de la acción pública tal y como se ha configurado tradicionalmente en ciertos sectores de nuestro ordenamiento jurídico. Como expone la STS de 7 de julio de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:3385), «hay materias en nuestro Ordenamiento jurídico en que se reconoce por excepción la “acción pública” a los particulares, mediante la cual y amparada en el mero interés por el cumplimiento de la legalidad y la salvaguarda de los intereses generales, se permite a los administrados la posibilidad de impugnar cualquier actuación administrativa sin tener en cuenta conexión directa que les atañe, esto es ni derecho subjetivo que defender ni tampoco interés legítimo. Ello sucede en materias de urbanismo, medio ambiente y patrimonio público». Se trata de una legitimación universal que se reconoce a cualquiera (*quibus de populo*) y en mérito de su condición de ciudadano (*uti cives*), sin necesidad de demostrar la existencia de interés o provecho subjetivo alguno, siendo condición suficiente el mero interés en el restablecimiento de la legalidad (en este sentido, STS 30 de abril de 1999 [ECLI:ES:TS:1999:2938]).

**114.-** La titularidad de la acción pública, *stricto sensu*, corresponde, como establece el artículo 19.1 LOPJ, a los ciudadanos de nacionalidad española en



los casos y formas establecidos en la ley, y en concreto, en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, están legitimados ante este orden jurisdiccional «cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes» (art. 19.1.h LJCA).

**115.-** El artículo 5 del Anteproyecto no concede legitimación a cualquier ciudadano, sin embargo, sino sólo a «las personas jurídicas sin ánimo de lucro». Se introduce de este modo una limitación subjetiva del círculo de legitimados para ejercer la acción pública en materia de vivienda que aproxima esta regulación a la prevista en los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que regulan, como afirma el preámbulo de esta Ley, «una especie de acción popular» cuyo ejercicio corresponde a las personas jurídicas sin ánimo de lucro dedicadas a la protección del medio ambiente, que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y desarrollen su actividad en el ámbito territorial afectado por el acto u omisión impugnados.

**116.-** A diferencia de lo previsto en materia medioambiental, el prelegislador no ha incorporado expresamente los requisitos que cualifican el interés de las personas jurídicas sin ánimo de lucro para el ejercicio de la acción pública en materia de vivienda. No se exige que estas tengan un determinado objeto estatutario vinculado con la vivienda, ni un periodo de constitución previo al ejercicio de la acción; tampoco se requiere un específico vínculo territorial de la actividad de la persona jurídica sin ánimo de lucro en relación con la actuación administrativa objeto de impugnación.

**117.-** La redacción del apartado 1 del artículo 5 del anteproyecto suscita algunas dudas. Por un lado, queda claro que esta acción pública no está al alcance de cualquiera. En este sentido, a diferencia de lo estatuido en el artículo 5.h de la Ley del Suelo, el artículo 8 del anteproyecto no reconoce como derecho de todos los ciudadanos en relación con la vivienda el ejercicio de la acción pública. Por otro lado, sin embargo, no resulta determinado si la legitimación corresponde a cualquier persona jurídica con ánimo de lucro o sólo a una clase dentro de esta categoría, aquellas que guarden una relación con la protección de la vivienda.

**118.-** En efecto, el inciso «que, mediante el ejercicio de esta acción, defiendan intereses generales vinculados con la protección de la vivienda» puede interpretarse en dos sentidos: como exigencia de que la persona



jurídica sin ánimo de lucro desarrolle una actividad, con carácter general, vinculada con la protección de la vivienda, lo cual determinaría que el círculo de legitimados fuera relativamente limitado. O bien, como reconocimiento de la legitimación a cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro, pero con el establecimiento de un límite interno a esa legitimación: sólo se reconocería, de acuerdo con esta interpretación, cuando a través de la acción pública se defiendan intereses generales vinculados con la protección de la vivienda. Por tanto, se impondría una cualificación de la legitimación *ad causam* que debería acreditar el recurrente. De seguirse esta segunda interpretación, la acción pública en materia de vivienda diferiría también en este punto de la acción pública en materia de urbanismo respecto de la que la jurisprudencia ha puesto de manifiesto reiteradamente que la finalidad de la acción pública del artículo 62 de la Ley del Suelo es una finalidad objetiva de defensa del régimen urbanístico, sin que proceda entrar a valorar las específicas finalidades perseguidas por los recurrentes. Como afirma la STS de 29 de enero de 2002 (ECLI:ES:TS:2002:499), «la finalidad prevalente y fundamental del artículo 3024 de la Ley del Suelo de 1992 es la de perseguir y conseguir por encima de cualquier otra consideración, la observancia en todo caso de la legislación urbanística y del planeamiento urbanístico, por lo que la naturaleza de las causas que hayan inducido al que ejercita la acción, aun cuando éstas sean consideradas como represalia de actuaciones anteriores, tal como sostiene el recurrente, son irrelevantes frente a los fines prevalentes de protección y observancia del ordenamiento urbanístico, en su concreta aplicación» (en el mismo sentido, SSTs de 10 de noviembre de 2004 [ECLI:ES:TS:2004:7206] y de 17 de marzo de 2009 [ECLI:ES:TS:2009:2778]).

**119.-** Este es un punto relevante de la redacción del precepto que debería ser aclarado por el legislador, a fin de evitar que la eficacia de la acción pública pudiera verse mermada por controversias interpretativas. Dicho de otro modo, el anteproyecto debería dejar claro si se otorga legitimación a cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro, con el límite interno de que en la legitimación *ad causam* deberá acreditar que la finalidad del ejercicio de la acción es la protección de la vivienda; o bien, si se reconoce la acción pública sólo a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan por objeto social y desarrollen su actividad en el ámbito de la protección de la vivienda, presumiéndose en este caso que la finalidad de la acción pública es la defensa de la legalidad en esta materia, resultando irrelevante cualquier otro móvil o motivación concreta.



**120.-** En línea con el carácter modulado de esta acción pública, el artículo 5 limita las pretensiones ejercitables a las estrictamente impugnatorias de los actos y disposiciones dictados por las administraciones públicas en aplicación de lo previsto en el Título III, el Título IV y el capítulo III del Título V del anteproyecto.

**121.-** Se excluyen expresamente la pretensión de reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, salvo que quien ejercite sea quien esté legitimado por ostentar un derecho o interés legítimo afectado. Esta última posibilidad (que en la persona del legitimado concurre un doble título de legitimación, *ex* acción pública y *ex* titularidad de un derecho o interés legítimo) es perfectamente viable como ha venido reconociendo la jurisprudencia en relación con la acción pública urbanística (STS 24 de enero de 2001 [ECLI:ES:TS:2001:348]).

**122.-** El artículo 5, objeto de análisis, introduce como novedad (relativa) la expresa previsión como límites externos del ejercicio del derecho a la acción pública el principio de buena fe y la prohibición de abuso de derecho (art. 7 CC y art. 11 LOPJ). Ambos límites generales al ejercicio de los derechos en sede procesal son, obviamente, aplicables al ejercicio de la acción pública, como ya había reconocido la jurisprudencia (STS 4 de mayo de 2016 [ECLI:ES:TS:2016:2001]).

**123.-** Finalmente, debe subrayarse la novedad que representa el inciso final del artículo 5.2 del Anteproyecto en la regulación de la acción pública en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa: “La renuncia o el desistimiento de la misma, ya sea en vía administrativa, ya en vía contencioso-administrativa, no podrá implicar contrapartidas económicas”.

**124.-** Con esta previsión se pretende desincentivar el ejercicio de la acción pública en materia de vivienda por intereses ajenos a la estricta defensa de los intereses públicos y la legalidad. Se trata de prohibir todo beneficio económico derivado del ejercicio de la acción pública. Esta es una regla que se preveía en la modificación del artículo 62 de la Ley del Suelo promovida por la proposición de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, presentada en la XII Legislatura (BOCG núm. 319-1, de 15 de octubre de 2018), y que cuenta con precedentes en derecho comparado como el Código francés de Urbanismo.



**125.-** Esta prohibición de que el desistimiento comporte contraprestación económica tiene un doble efecto. En primer lugar, supone un límite para la eficacia del desistimiento de la acción pública, que una vez formulado deberá darse audiencia al Ministerio Fiscal (art. 74.3 LJCA), y el Letrado de la Administración de Justicia, a la vista de lo alegado si apreciare daño para el interés público, dará cuenta al Juez o Tribunal para que resuelva lo que proceda (art. 74.4 LJCA). En segundo lugar, esta prohibición determina un motivo de nulidad de los actos administrativos a través de los que se hubiera articulado tal contraprestación económica.

**126.-** Convendría, no obstante, asegurar la máxima eficacia de esta prohibición y extenderla más allá del desistimiento o la renuncia, para impedir también la obtención de beneficio económico en los convenios de ejecución de sentencia.

**127.-** La Disposición Final Quinta de modificación de la LEC tiene, también, una farragosa regulación, susceptible de no pocos conflictos a decidir en sede jurisdiccional civil, Como inicialmente se ha indicado, se “carga” al propietario –que puede ser persona física igualmente vulnerable–, y no a la Administración, con el costo de mantener la ocupación, normalmente arrendaticia sin pago de renta alguna, es decir ahora en precario, durante un largo período. Realmente, la normativa analizada no hace sino generalizar las situaciones y la regulación a que dio lugar la excepcional situación derivada de la pandemia contenida en los Reales Decreto-ley 11/2020 de 31 de mayo y 16/2021 de 3 de agosto que ahora se proyecta sobre todos los procesos verbales del art. 250.1.1º, 2º, 4º y 7º susceptibles de ocasionar el lanzamiento de la vivienda habitual del demandado. Es el propietario privado quien soporta el derecho constitucional de su incumplidor inquilino al disfrute de una vivienda digna y adecuada, en este caso del derecho a la conservación gratuita del inquilinato, contrato estructuralmente oneroso. El precepto no se coordina con el lanzamiento derivado de las ejecuciones hipotecarias –cuyo desamparo es evidentemente parangonable con los lanzamientos derivados de los procesos del artículo 250.1-- debiendo subrayarse que, en esta sede, el artículo 661 LEC regula, sin embargo, en diferentes términos, la comunicación de la ejecución a los arrendatarios y ocupantes de hecho que parecen no dispondrán de las ventajas que ofrece el anteproyecto.

**128.-** Ha de tenerse en cuenta que los numerosos plazos (comunicación inicial a la Administración, diez días para que esta conteste, reiteración del plazo por cinco días, dos meses de suspensión, cuatro meses en su caso) que a tal efecto se regulan para efectuar las oportunas comunicaciones a las



## **CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

Gabinete Técnico

Estudios e informes

Administraciones Públicas y los plazos de gracia para el lanzamiento determinarán sin duda amplias dilaciones adicionales, tiempos muertos procesales fatalmente derivados de la propia mecánica de funcionamiento de nuestros Tribunales, que pueden convertir aquél en un trámite muy costoso con la consiguiente desincentivación de la puesta en el mercado de viviendas de alquiler. Mucho más si pensamos en la eventual impugnación de la decisión administrativa sobre vulnerabilidad o la impugnación del auto judicial que decide la suspensión del lanzamiento. Sigue resultando sorprendente que, por el contrario, a diferencia de lo acaecido con los desahucios derivados de las ejecuciones hipotecarias (artículo 24 LCCI sobre vencimiento anticipado), no se modulen los incumplimientos resolutorios en la LAU pues cualquier incumplimiento en el pago de la renta, incluso el impago del aumento de la fianza arrendaticia derivado de la actualización de la renta, o el de cualquier gasto contractualmente convenido, es susceptible de generar el desahucio. Consecuencia difícilmente compatible con la gravedad del incumplimiento exigible por el artículo 1124 C.c.

**129.** – La disposición adicional 7ª proyectada merece una valoración positiva, si bien podría resultar más acorde con la sistemática de nuestro ordenamiento jurídico que la misma se llevara a cabo mediante la introducción de una disposición adicional en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, pues al margen del carácter supletorio de la LEC, la LECrim es la norma procesal primaria reguladora del procedimiento penal y vehículo normativo adecuado para la regulación de las comunicaciones de los órganos judiciales del orden penal a las administraciones públicas, como las recogidas, por ejemplo, en el artículo 544 quinquies, apartado dos, respecto a la protección de menores, o en la Disposición adicional quinta en relación con el Instituto de la Seguridad Social y el Instituto Social de la Marina, sin perjuicio de que, como se ha señalado, la reforma proyectada no afecte al desarrollo del proceso ni a la adopción de resoluciones judiciales. Incluso, quizás mejor, otorgarle la consideración de primera diligencia de protección a la víctima del delito, en concordancia con lo establecido en el artículo 13 LECrim.

## **VII. CONCLUSIONES**

**PRIMERA.**- La vivienda es una materia de titularidad autonómica, en virtud del artículo 18.1.3º CE y los estatutos de autonomía. El núcleo de su regulación y las políticas públicas encaminadas a hacer efectivo el derecho del artículo 47 CE, corresponde a cada una de las Comunidades Autónomas



que ejercen sus competencias conforme a la orientación política mayoritaria existente en ellas y, sin perjuicio, de las competencias del Estado que incidan en dicha materia. Las leyes autonómicas han regulado esa materia en sus diversas vertientes valiéndose, sin alterarlas, de las figuras del Derecho Civil y Procesal, delimitando la función social de la propiedad sobre la vivienda y previendo supuestos sujetos a expropiación forzosa. También, elaboran y desarrollan planes, llevan a cabo promociones de viviendas públicas, gestionan sus parques de viviendas, inspeccionan, controlan y ejercen la potestad sancionadora en la materia, aprueban programas de ayudas para facilitar dicho acceso, especialmente para las personas más vulnerables; adoptan medidas de protección, fomentan la accesibilidad y la eficiencia energética; etc.

**SEGUNDA.-** El Estado cuenta con diversos títulos competenciales que le habilitan a intervenir sobre la vivienda y el derecho del artículo 47 CE, como son las relativas al establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del mencionado derecho y el derecho de propiedad (artículo 33 CE); la legislación procesal; la civil y las bases de las obligaciones contractuales, sin perjuicio de las competencias autonómicas sobre el Derecho Civil Foral y Especial, allí donde exista; las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y la hacienda general (artículo 149.1.1º, 6º, 8º y 13º CE, respectivamente). La actuación estatal se ha articulado a través de los Planes Nacionales o de la intervención en este sector de la economía en momentos de grave crisis económica con medidas de carácter fiscal o con normas que afectan al mercado hipotecario, a los arrendamientos urbanos, al sobreendeudamiento de las familias, a la protección a los deudores hipotecarios, a los desahucios, a la propiedad horizontal, a la eficiencia energética, etc. Ahora bien, mientras la competencia autonómica es sobre el conjunto de la materia de vivienda, la estatal se vierte sobre esos otros aspectos. Por tal motivo, el anteproyecto ha de ceñirse al ámbito incidental de las competencias citadas, puede ser una ley sobre las condiciones básicas del derecho de la vivienda y de medidas sobre su promoción y protección, o, como dice su título, una ley por el derecho a la vivienda, pero no, en puridad, "la ley de vivienda" o "del derecho a la vivienda".

**TERCERA.-** El derecho a una vivienda digna y adecuada se reconoce, pero no define en el artículo 47 CE. La jurisprudencia constitucional ha precisado que, al estar encuadrado en el Capítulo III del Título I CE, no contiene un derecho subjetivo exigible ante los tribunales sino una directriz constitucional que obliga a todos los poderes públicos a procurar su efectividad en los



términos del artículo 53.3 CE. Algunas leyes autonómicas lo han configurado como derecho subjetivo, pero esa es una opción de política legislativa que no viene directamente impuesta por la norma constitucional y allí donde está establecido implica una lógica tensión entre el repetido derecho y el de propiedad que requiere de una delicada ponderación en la que tiene singular importancia el juego del principio de proporcionalidad en su triple dimensión de idoneidad, necesidad y razonabilidad.

**CUARTA.**- La Disposición Final sexta del anteproyecto, dedicada a los títulos competenciales en los que se fundamenta, cita los arriba señalados, quedando la inmensa mayoría de sus artículos bajo los de los apartados 1º y 13º del artículo 149.1. CE. La aplicación extensiva e indistinta de ambos, cuando son bien diferentes entre sí, resulta censurable porque no es pensable que las previsiones contenidas en todos y cada uno de esos artículos reúnan simultáneamente los requisitos que han de cumplir cada uno de ellos para desplegar su función y no se justifica ni en la MAIN ni en la exposición de motivos. Sea como fuere, el artículo 149.1.1º CE permite que la ley estatal determine las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho del artículo 47 CE en relación con el derecho de propiedad del artículo 33 CE y, en lo que le afecte, la libertad de empresa del artículo 38 CE. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 61/1997, FJJ 8 y 9), el Estado puede fijar el contenido básico y primario de esos derechos que puede afectar a algunos de los elementos de estos y resulta indisponible para las Comunidades Autónomas. No rige aquí la lógica de la relación bases/desarrollo y, por lo tanto, las condiciones básicas serán las mismas para todo el territorio. Ahora bien, lo que legitima la invocación de esa competencia es que su empleo sea imprescindible para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos del Título I CE, por lo que su utilización no puede basarse en la mera diversidad de regulaciones autonómicas sobre aquellos, sea esta real o potencial, pues la pluralidad legislativa es una consecuencia inherente al principio constitucional de autonomía. Es preciso, por tanto, que su establecimiento -que se ha de referir lógicamente al ejercicio de los derechos y no a otros aspectos-, sea indispensable para evitar la desigualdad en su ejercicio por razón del territorio en el que se encuentren sus titulares. Ese es el objeto propio de esta competencia y a él se ha de ceñir la norma estatal. No obstante, los contornos imprecisos de este título y la evitación del consiguiente riesgo de vaciamiento de los autonómicos han llevado al Tribunal Constitucional a completar su delimitación positiva con la negativa y a advertir que ni faculta para regular y ordenar la materia sobre la que se plantee el ejercicio de los derechos ni, tampoco, el régimen completo de estos.



**QUINTA.**- El artículo 149.1.13º CE tiene una enorme amplitud. Su vis expansiva es su principal característica ya que la conexión de cualquier previsión normativa sectorial con la ordenación general de la economía, los objetivos de la política económica o la unidad de mercado resulta relativamente sencilla de establecer. De hecho, el Estado ha hecho un constante y generoso uso de este título competencial en las más diversas materias y ha encontrado la acogida de la jurisprudencia constitucional en los más variados supuestos, también en algunos relativos a medidas de carácter económico sobre la vivienda en los que apreció cierta interferencia de la norma autonómica en la disciplina contemplada en la estatal. Así y todo, el Tribunal Constitucional, también, ha querido acotar mínimamente el campo de acción de esta competencia para no dejar sin espacio a la actividad de las Comunidades Autónomas exigiendo una correspondencia suficiente de las concretas previsiones o medidas que se amparen en el citado artículo con los intereses y fines generales de la política económica la o unidad de mercado y una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, descartando en ocasiones, también el caso de la vivienda, que ciertas medidas autonómicas, aunque afectaran a algún sector económico o a un objetivo de la política económica tuviera entidad para desvirtuarla. Finalmente, la confluencia de este título con el del apartado 1º del mismo artículo y apartado pueden justificar la intervención normativa del Estado como última *ratio* para garantizar la igual, pero solo cuando los demás medios disponibles se revelen insuficientes para ello.

**SEXTA.**- El repaso del anteproyecto pone de manifiesto que, pese a que casi todo él, salvo las excepciones de la legislación procesal, civil y tributaria, se acoge a los dos títulos indicados, buen número de los artículos no tienen una relación directa con lo que, según se ha expuesto, es exigible para su aplicación o su enunciado normativo es coincidente o muy próximo al empleado por las leyes y disposiciones autonómicas o consiste en constantes remisiones a estas y a los instrumentos (autonómicos) de ordenación del territorio o (municipales) de planeamiento urbanístico. El resultado es la duplicación de lo que unos y otros contemplan. No cabe duda de que la superposición y redundancia normativas casan mal con la función del artículo 149.1.1º CE (ejemplos de lo expuesto son los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 8, 12, 16, 17, 18, 28 y 29). El artículo 8 restringe incomprensiblemente a los ciudadanos el derecho, que el artículo 47 predica de los españoles, aunque otros preceptos corrigen esa limitación. Por su lado, el artículo 15.1 d) fija en un 50% la reserva de suelo para vivienda a algún régimen de protección pública de alquiler, salvo casos excepcionales, sin que se haya explicitado la



razón de ese concreto porcentaje que sería el motivo para su calificación como condición básica o bases del artículo 149.1.13º CE. Los artículos 17 (vivienda asequible incentivada) y 18 (declaración de zonas de mercado residencial tensionado) ofrecen posibilidades de actuación a los poderes públicos en general y a las administraciones competentes en materia de vivienda, pero condicionando en detalle las reglas básicas a las que deben sujetarse con clara limitación de las facultades de organización y gestión de estas. Por su lado, el Título IV, se dedica a los parques públicos de vivienda de las Administraciones Públicas, una figura ya existente en algunas Comunidades Autónomas sobre la que el artículo 27.1 establece un vínculo con el buen funcionamiento del mercado de la vivienda y el acceso a una vivienda de "los sectores de la población que tienen más dificultades de acceso al mercado." Previsiones redundantes de las adoptadas por algunas Comunidades Autónomas que no cabe encuadrar en el artículo 149.1.1º CE y que, por el carácter potestativo de la creación de estos parques, tampoco parece que pudieran afectar a la unidad de mercado ni a la planificación general de la actividad económica ex artículo 149.1.13º CE. El artículo 28 solo admite la enajenación de los bienes integrantes de los parques públicos de vivienda a Administraciones Públicas, sus entes instrumentales o a personas jurídicas sin ánimo de lucro, dedicadas a la gestión de vivienda con fines sociales, lo que excluye sin justificación a cualquier otro adquirente privado, pese a que el propio precepto exige que se obligue a los nuevos titulares a "atenerse a las condiciones, plazos y rentas máximas establecidos, subrogándose en sus derechos y obligaciones".

**SÉPTIMA.-** Desde el punto de vista jurídico-civil y sustantivo, el anteproyecto introduce una serie de modificaciones de la normativa civil arrendaticia, sustantiva y procesal que recogen y generalizan, con vocación de ser indefinidas, las específicas soluciones con las que se trató de paliar coyunturalmente las consecuencias de la pandemia en el Real Decreto-Ley 7/2019 de medidas urgentes en materia de vivienda de alquiler, afectado por la declaración de inconstitucionalidad de la STC 14/2020 de 28 de enero. Su clara veste jurídico-pública le lleva a obviar a menudo, cuando no contradecir, la regulación civil de las relaciones jurídicas de contenido patrimonial, tanto reales como obligacionales, alcanzadas por el anteproyecto. Es innegable que la atención a la dimensión social de la vivienda y la delimitación de la función social de la propiedad requieren de normas administrativas que traten de solventar o, al menos atenuar, los problemas de acceso y disfrute de la vivienda que se agudizan en determinados momentos. Ahora bien, esa regulación ha de articularse debidamente con el derecho codificado y, además, las normas de intervención de carácter excepcional y coyuntural no



pueden desplazar a las generales y ordinarias con vocación de permanencia tal y como el anteproyecto hace. Desde ese punto de vista, es de destacar la aplicación de las categorías de la legislación sobre el suelo, al régimen del derecho de propiedad de la vivienda y a las relaciones contractuales comporta. Una equiparación que carece de la necesaria justificación y explicación.

**OCTAVA.-** El anteproyecto enuncia el derecho a la vivienda digna, pero, obviamente, no lo regula, salvo en determinados aspectos que se abren a la intervención administrativa con la consecuencia de cierta distorsión de categorías y conceptos asentados en el Derecho Civil, sin que se aprecien razones suficientes para ello. Así, se vale de una serie de conceptos jurídicos, definidos en el artículo 3, que exceden el objeto del anteproyecto y son de difícil coordinación con los acuñados por las leyes civiles sin que, tampoco, se advierta en ellos la especificidad administrativa propia de esta regulación. Un ejemplo de ello es el de "vivienda", que no coincide ni con lo que dice el artículo 2 LAU o la de elemento privativo de la LPH, o con el de "residencia habitual" que no es el que prevén los artículos 1.320 y concordantes del Código Civil, el citado artículo 2 LAU y los artículos 91 y 144.5 del Reglamento Hipotecario o el TRLSyRU. Comentarios análogos merecen las definiciones de "gastos y suministros básicos" y la de "infravivienda", que ya está prevista en la última ley citada, pero deja fuera de ese concepto, por fuerza relativo, situaciones intermedias en la escala que implica. La apelación al principio de igualdad del artículo 6 no se debe restringir a los supuestos expresamente enunciados en el artículo 14 CE, sino que ha de entenderse en su más amplia acepción de igualdad y con respecto a las relaciones jurídico-públicas. Por su parte, los artículos 8 y 9 se superponen a los artículos 11 y siguientes de la LRLSyRU y el "estatuto básico del ciudadano" deja, contradictoriamente, fuera de su aplicación a los grandes tenedores, normalmente societarios.

**NOVENA:** El artículo 10 parece consagrar una concepción estatutaria del derecho de la propiedad privada sobre la vivienda en el sentido de que en él se integran, tan solo, los derechos o facultades que la norma administrativa tipificadamente concede. Tal concepción estatutaria ya se esboza tímidamente en el artículo 15.1.a) del TRLSyRU, si bien no con carácter general sino en la medida que se ven alcanzadas por el planeamiento. Sin embargo, las más recientes normas que describen la propiedad de la vivienda persisten en la idea clásica, caso del artículo 553.36 del Código Civil de Cataluña (que la Disposición Final Sexta.3 del anteproyecto asume respetar). Se desconoce que la satisfacción de la necesidad habitacional se funda muy mayoritariamente en la titularidad dominical de la vivienda que, a menudo



constituye el principal activo de la familia de forma que puede resultar inoportuna la alteración de su estatuto básico, en momentos de crisis económica como la actual. Resulta incongruente, pues poco tiene que ver la necesidad de ordenación del suelo, con afectación decisiva al interés general, con la propiedad privada e individual de la vivienda donde frente al interés público prima el interés privado del propietario. Una cosa es delimitar la función social de la propiedad, en cuanto a los deberes que comporta –artículo 11--, y otra, al socaire de ello, regular el contenido de las facultades dominicales. El estatuto de la propiedad del suelo viene a ser un límite al carácter expansivo del derecho de propiedad cuando esta recae sobre el bien jurídico suelo. De esa manera, el anteproyecto altera el entendimiento de la propiedad privada de la vivienda y la parcial derogación del artículo 348 del C.c. Con la regulación proyectada la propiedad tan solo incluiría las facultades o derechos que la ley administrativa otorga, pero de forma contradictoria su artículo 30 contiene nuevos derechos –extensibles también a los arrendatarios—a favor del adquirente/propietario de vivienda en línea con las facultades que a todo propietario/consumidor adicionalmente otorga el llamado derecho de consumo. Ello lleva a concluir que el derecho de propiedad de la vivienda incluye no pocas facultades derivadas del derecho de consumo, básicamente de cara a su adquisición, a las que ninguna mención se hace en el artículo 10 que tiene por guía la propiedad estatutaria del suelo en la cual, obviamente, el derecho de consumo carece de incidencia alguna. Tampoco puede desconocerse el importante elenco de normas tuitivas contenidas en la legislación que tutela al deudor hipotecario, igualmente propietario de la vivienda que habita, y que es olvidado en la modificación procesal de los artículos de la LEC que se contienen en el anteproyecto. Frente a ello, incluir como derechos básicos en la configuración estatutaria de la propiedad de la vivienda “el derecho de consulta a las Administraciones” carece de sentido por irrelevante. Es un tanto paradójico que la protección del ejercicio de las facultades que se integran en tal derecho –“velar por el pleno ejercicio de los derechos de propiedad de la vivienda”, dice el apartado 2- se actúe por la Administración. Tampoco parece muy congruente con su encuadre en la norma –“facultades del derecho de propiedad”- la descripción in abstracto de una serie de actuaciones vinculadas con las políticas de vivienda, en principio ajenas a la configuración privada del dominio.

**DÉCIMA.**- El artículo 11.1 se destina a concretar –y fosilizar—el concepto de función social de la propiedad de la vivienda cuyo límite radica en que la restricción dominical no afecte a su contenido mínimo en términos que lo hagan irreconocible el derecho. Por otro lado, mezcla deberes que parecen



exigibles por las Administraciones Públicas en el marco de la referida concepción estatutaria del dominio de la vivienda, con otros de proyección jurídico-privada [apartados 1.b) y 1.d)] que se superponen a las regulaciones civiles existentes (artículo 10.1.a) LPH) y en los artículos [ 15.1.b) y 15.2 y concordantes TRLSyRU]. La mención, un tanto ambigua, como deber del propietario derivado de la función social de la propiedad, al “uso y disfrute propios y efectivos” conlleva una potencial carga expansiva que debería aclararse pues la expresa referencia a la “efectividad” en conjunción con el entendimiento estatutario de la propiedad de la vivienda, así lo exige. Especialmente si se valora que, previamente, se ha sancionado como derecho estatutario del propietario la “facultad de uso y disfrute” que comprende sin lugar a la duda su “no uso y disfrute”.

**DECIMOPRIMERA.-** De acuerdo con los artículos 1.2 y 11.1 a) del anteproyecto, se ha de destinar la vivienda al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico. Concebido como “el uso y disfrute propios y efectivos”, de acuerdo con las leyes administrativas, constituye un deber configurador del derecho de propiedad sobre este tipo de inmuebles. Sin embargo, según la STC 32/2018, de 12 de abril, FJ 7, haciéndose eco de la STC 16/2018, de 2 de febrero, afirma que “no se configura como real deber del propietario, sino como un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda, no puede afirmarse que forme parte del contenido esencial de ese tipo de derecho de propiedad”. Uso impropio, aunque legal, que acarrea, a tenor del artículo 11.2, la posible declaración de incumplimiento habilitando la adopción de las medidas correspondientes que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística y de la vivienda, siempre y cuando, claro está, que las normas remitidas se ajusten a los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad (artículo 25 CE). Serán, por lo tanto, estas normas y no la previsión del anteproyecto, las que, en su caso, podrían desplegar los correspondientes efectos. Queda, así, patente que la desnaturalización del derecho al disfrute de la vivienda digna, que no se concibe frente al poder público ni como un límite a la actuación de terceros para proteger el interés de su titular, sino como un instrumento al servicio de las Administraciones Públicas para alcanzar los objetivos que se hayan marcado en sus planes.

**DECIMOSEGUNDA.-** Los artículos 30 y 31 se superponen, de nuevo, a la detallada legislación vigente sobre información precontractual y contractual en materia de consumo que, por otro lado, no deroga. Caso de no ser consumidor resulta suficiente la regulación contractual del Código civil y de las normas sectoriales como la Ley 34/1988 General de Publicidad que



## CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Gabinete Técnico

Estudios e informes

igualmente coexiste con la regulación del anteproyecto. De esta manera, la información que se describe en ambos preceptos se superpone a la contenida en los artículos 60 y ss. TRLDCyU cuyo artículo 64, específicamente, completa la información a proporcionar al adquirente de una vivienda con la exigida en la LOE. Paralelamente, persiste la vigencia del RD 515/1989 de 21 de abril sobre protección de consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamiento de viviendas. Finalmente, debe subrayarse que sobre el tema incide también de forma detallada el artículo 6 de la Ley de Contratos de Crédito Inmobiliario que contiene las especificaciones en relación con los contratos de préstamo hipotecario para la adquisición de viviendas. En suma, la regulación proyectada puede resultar sistemáticamente compleja pues se superpone a cuantas previsiones normativas ya existen en el ámbito civil sin derogar ninguna de ellas de forma particularizada y sin añadir garantías adicionales específicas. Por su parte, los artículos 32 a 38 regulan la percepción de cantidades a cuenta por el promotor. Se deroga y sustituye, a la par que actualiza, la Disposición Adicional Primera de la LOE. Pudiera valorarse mantenerla donde estaba o, en su caso, configurarla como ley independiente tal y como preveía la Ley 57/1968 de la que trae todo ello causa. Tal reubicación sería oportuna, por otro lado, con la finalidad de escapar a las dudas competenciales –en este caso inexistentes—que planea sobre el conjunto de la Ley. La Disposición Adicional primera asume, y debe compartirse, la necesidad de tener una visión completa y real del parque de vivienda en alquiler en todo el territorio nacional. Debe valorarse que la creación de un nuevo Registro de alquileres de contratos puede chocar de nuevo con las competencias autonómicas en materia contractual muy reforzadas tras la STC 132/2019 de 13 de noviembre. En todo caso el Registro que se esboza debiera ser universal, obligatorio para los contratantes, electrónico tanto en su acceso como en su consulta, e interconectado con las restantes Administraciones Públicas e, incluso, con los Registros europeos, tal y como expresa la Resolución del Parlamento Europeo de 21 de enero de 2021. La referencia del apartado 2 de esta Disposición a que tal Registro se nutriría de la información suministrada por los diferentes “registros autonómicos y estatales” no resulta adecuada. El Registro de la Propiedad (único registro estatal) apenas contiene arrendamientos inscritos siendo igualmente deficitarios los registros autonómicos surgidos de la obligatoriedad de depositar la fianza de los inquilinatos (artículo 36 LAU). A tal efecto pudiera valorarse la utilización de las estructuras estatales ya existentes. Bastaría una pequeña modificación del Real Decreto 297/1996, de 23 de febrero, sobre *inscripción* en el *Registro de la Propiedad* de los *Contratos de Arrendamientos Urbanos sería suficiente*. En todo caso, quizás fuera oportuno rescatar, al menos en el



ámbito del arrendamiento de vivienda, el contrato-tipo que, por ejemplo, todavía sin desarrollo reglamentario, se prevé en la Disposición Final 15.1.d) de la LCCI. Ello facilitaría por otro lado la estadística arrendaticia y la funcionalidad del Registro previsto por esta Disposición Adicional Primera del anteproyecto.

**DECIMOTERCERA.-** La Disposición Final Primera, sobre “medidas de contención de precios en la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda”, siendo tema constitucionalmente sensible, tiene un alcance limitado y un farragoso contenido. Nacido para combatir los efectos de la pandemia, su mantenimiento cuando haya decaído esta, quizás no resulte adecuada. Resulta mucha más clara y efectiva la regulación de las limitaciones arrendaticias para los grandes tenedores del artículo 17.7 LAU. En todo caso, la carga patrimonial que conllevan las Disposiciones Finales Primera y Quinta no se afronta por las Administraciones Públicas sino por los arrendadores privados no suficientemente compensados con los incentivos fiscales de la Disposición Final Segunda es posible el conflicto competencial ya que la Ley 11/2020 de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda de Cataluña no son coincidentes con las contenidas en el anteproyecto. En todo caso, las competencias autonómicas a la hora de establecer el Índice de alquileres y las zonas de mercado residencial tensionado, presupuestos básicos de las medidas contenidas en el anteproyecto, condicionarán decisivamente la aplicación de la norma estatal. A ello se añade la falta una justificación suficiente en la MAIN de la necesidad de las medidas, evaluando los beneficios sociales e inconvenientes que se pueden derivar de ellas, sobre la base de un análisis empírico del resultado de medidas similares en los países de nuestro entorno –e incluso en el nuestro- que han cosechado fracasos que resultan evidentes por conocidos. Tampoco incorpora el anteproyecto cláusulas de salvaguarda, como establecer un periodo temporal de aplicación de las medidas restrictivas.

**DECIMOCUARTA.-** La nueva prórroga trianual del artículo 10 LAU, nacida en la pandemia, resultará, por su complejidad y limitaciones, seguramente ineficiente. Si se quisiera dotarle de permanencia ha de valorarse que no resulta esencialmente gravosa para el arrendador, pues un inquilino cumplidor habrá cumplido sus obligaciones solutorias antes de acceder al momento inicial que ampara la nueva prórroga. La vinculación de la prórroga con la ubicación del inmueble en un mercado residencial tensionado es nociva e innecesaria. Sin olvidar el libre juego del mercado arrendaticio y los pactos entre las partes que en estos casos –arrendamientos ya de larga duración--



normalmente evitarán muchos de estos problemas, un tanto ficticios pero que la regulación incentivará. Además, teniendo efectos tan solo para los nuevos contratos, prevé unas pautas de contención de rentas que tan solo serán de aplicación a viviendas anteriormente arrendadas en la zona tensionada, de forma continuada, durante al menos los cinco años previos. Más sencillamente, quizás bastara con generalizar un límite porcentual a las nuevas rentas sin vinculación a ninguna de las complejas circunstancias que la norma refiere limitándolo, tan solo, a las zonas con mercado residencial tensionado y acomodar la nueva prórroga a la ya dispuesta previamente en el artículo 10 LAU. El apartado 6, también presenta problemas en orden a la limitación en los ulteriores aumentos de renta que se proyectan sobre una variada serie de supuestos cuya incidencia sobre el mercado de alquileres se advierte mínima. El apartado 7 contiene, éste sí, una norma efectiva y sencilla destinada a la contención de rentas en los nuevos arrendamientos –no pueden exceder la nueva renta el precio aplicable conforme al sistema de índices de referencia-- cuyo destinatario son los grandes tenedores. La oportunidad de la norma, sobre la que hay fundadas posiciones discrepantes, solo podrá valorarse una vez puesta en práctica.

**DECIMOQUINTA.-** El artículo 5 del Anteproyecto regula, por primera vez, en el ámbito estatal, la acción pública en materia de vivienda. Ha optado por un modelo de acción pública que puede calificarse de híbrido, pues no se ajusta claramente a la típica acción pública establecida en la legislación urbanística, de patrimonio histórico, costas o espacios naturales, pero tampoco se acomoda al modelo restrictivo de acción pública establecido en la legislación medioambiental. La titularidad de la acción pública, *stricto sensu*, corresponde, como establece el artículo 19.1 LOPJ, a los ciudadanos de nacionalidad española en los casos y formas establecidos en la ley, y en concreto, en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, están legitimados ante este orden jurisdiccional «*cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las Leyes*» (artículo 19.1.h LJCA). El artículo 5 del Anteproyecto no concede legitimación a cualquier ciudadano, sin embargo, sino sólo a «*las personas jurídicas sin ánimo de lucro*». Se introduce de este modo una limitación subjetiva del círculo de legitimados para ejercer la acción pública en materia de vivienda que aproxima esta regulación a la prevista en los artículos 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. La redacción del apartado 1 suscita algunas dudas. Por un lado, queda claro que esta acción pública no está al alcance de cualquiera. En este sentido, a diferencia de lo estatuido en el artículo 5.h de la Ley del Suelo,



el artículo 8 del Anteproyecto no reconoce como derecho de todos los ciudadanos en relación con la vivienda el ejercicio de la acción pública. Por otro lado, sin embargo, no resulta determinado si la legitimación corresponde a cualquier persona jurídica con ánimo de lucro o sólo a una clase dentro de esta categoría, aquellas que guarden una relación con la protección de la vivienda. En efecto, el inciso *«que, mediante el ejercicio de esta acción, defiendan intereses generales vinculados con la protección de la vivienda»* puede interpretarse en dos sentidos: como exigencia de que la persona jurídica sin ánimo de lucro desarrolle una actividad, con carácter general, vinculada con la protección de la vivienda, lo cual determinaría que el círculo de legitimados fuera relativamente limitado. O bien, como reconocimiento de la legitimación a cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro, pero con el establecimiento de un límite interno a esa legitimación: sólo se reconocería, de acuerdo con esta interpretación, cuando a través de la acción pública se defiendan intereses generales vinculados con la protección de la vivienda. Por tanto, se impondría una cualificación de la legitimación *ad causam* que debería acreditar el recurrente. De seguirse esta segunda interpretación, la acción pública en materia de vivienda diferiría también en este punto de la acción pública en materia de urbanismo respecto de la que la jurisprudencia ha puesto de manifiesto reiteradamente que la finalidad de la acción pública del artículo 62 de la Ley del Suelo es una finalidad objetiva de defensa del régimen urbanístico, sin que proceda entrar a valorar las específicas finalidades perseguidas por los recurrentes. Este es un punto relevante de la redacción del precepto que debería ser aclarado por el legislador, a fin de evitar que la eficacia de la acción pública pudiera verse mermada por controversias interpretativas. Dicho de otro modo, el anteproyecto debería dejar claro si se otorga legitimación a cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro, con el límite interno de que en la legitimación *ad causam* deberá acreditar que la finalidad del ejercicio de la acción es la protección de la vivienda; o bien, si se reconoce la acción pública sólo a las personas jurídicas sin ánimo de lucro que tengan por objeto social y desarrollen su actividad en el ámbito de la protección de la vivienda, presumiéndose en este caso que la finalidad de la acción pública es la defensa de la legalidad en esta materia, resultando irrelevante cualquier otro móvil o motivación concreta.

**DECIMOSEXTA.-** Debe subrayarse la novedad que representa el inciso final del artículo 5.2 del Anteproyecto en la regulación de la acción pública en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa: *«La renuncia o el desistimiento de la misma, ya sea en vía administrativa, ya en vía contencioso-administrativa, no podrá implicar contrapartidas económicas»*. Con esta previsión se pretende desincentivar el ejercicio de la acción pública en materia de vivienda por intereses ajenos a la estricta defensa de los



intereses públicos y la legalidad. Se trata de prohibir todo beneficio económico derivado del ejercicio de la acción pública. Esta es una regla que se preveía en la modificación del artículo 62 de la Ley del Suelo promovida por la proposición de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, presentada en la XII Legislatura (BOCG núm. 319-1, de 15 de octubre de 2018), y que cuenta con precedentes en derecho comparado como el Código francés de Urbanismo. Esta prohibición de que el desistimiento comporte contraprestación económica tiene un doble efecto. En primer lugar, supone un límite para la eficacia del desistimiento de la acción pública, que una vez formulado deberá darse audiencia al Ministerio Fiscal (artículo 74.3 LJCA), y el Letrado de la Administración de Justicia a la vista de lo alegado si apreciare daño para el interés público, dará cuenta al Juez o Tribunal para que resuelva lo que proceda (artículo 74.4 LJCA). En segundo lugar, esta prohibición determina un motivo de nulidad de los actos administrativos a través de los que se hubiera articulado tal contraprestación económica.

**DECIMOSÉPTIMA.-** La Disposición Final Quinta de modificación de la LEC tiene, también, una farragosa regulación, susceptible de no pocos conflictos a decidir en sede jurisdiccional civil. Se “carga” al propietario –que puede ser persona física igualmente vulnerable–, y no a la Administración, con el costo de mantener la ocupación, normalmente arrendaticia sin pago de renta alguna, es decir ahora en precario, durante un largo período. Realmente, la normativa analizada no hace sino generalizar las situaciones y la regulación a que dio lugar la excepcional situación derivada de la pandemia contenida en los Reales Decreto-ley 11/2020 de 31 de mayo y 16/2021 de 3 de agosto que ahora se proyecta sobre todos los procesos verbales del artículo 250.1.1º, 2º, 4º y 7º susceptibles de ocasionar el lanzamiento de la vivienda habitual del demandado. Es el propietario privado quien soporta el derecho constitucional de su incumplidor inquilino al disfrute de una vivienda digna y adecuada, en este caso del derecho a la conservación gratuita del inquilinato, contrato estructuralmente oneroso. El precepto no se coordina con el lanzamiento derivado de las ejecuciones hipotecarias –cuyo desamparo es evidentemente parangonable con los lanzamientos derivados de los procesos del artículo 250.1-- debiendo subrayarse que, en esta sede, el artículo 661 LEC regula, sin embargo, en diferentes términos, la comunicación de la ejecución a los arrendatarios y ocupantes de hecho que parecen no dispondrán de las ventajas que ofrece el anteproyecto. Los numerosos plazos que a tal efecto se regulan para efectuar las oportunas comunicaciones a las Administraciones Públicas y los de gracia para el lanzamiento determinarán



**CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

Gabinete Técnico

Estudios e informes

sin duda amplias dilaciones adicionales, tiempos muertos procesales fatalmente derivados de la propia mecánica de funcionamiento de nuestros Tribunales, que pueden convertir aquél en un trámite muy costoso con la consiguiente desincentivación de la puesta en el mercado de viviendas de alquiler. Mucho más si pensamos en la eventual impugnación de la decisión administrativa sobre vulnerabilidad o la impugnación del Auto judicial que decide la suspensión del lanzamiento. Sigue resultando sorprendente que, por el contrario, a diferencia de lo acaecido con los desahucios derivados de las ejecuciones hipotecarias (artículo 24 LCCI sobre vencimiento anticipado), no se modulen los incumplimientos resolutorios en la LAU pues cualquier incumplimiento en el pago de la renta, incluso el impago del aumento de la fianza arrendaticia derivado de la actualización de la renta, o el de cualquier gasto contractualmente convenido, es susceptible de generar el desahucio. Consecuencia difícilmente compatible con la gravedad del incumplimiento exigible por el artículo 1124 C.c. Por su parte, la disposición adicional 7ª proyectada merece una valoración positiva, si bien podría resultar más acorde con la sistemática de nuestro ordenamiento jurídico que la misma se llevara a cabo mediante la introducción de una disposición adicional en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, pues al margen del carácter supletorio de la LEC, la LECrim es la norma procesal primaria reguladora del procedimiento penal y vehículo normativo adecuado para la regulación de las comunicaciones de los órganos judiciales del orden penal a las administraciones públicas, sin perjuicio de que, como se ha señalado, la reforma proyectada no afecte al desarrollo del proceso ni a la adopción de resoluciones judiciales. Incluso, quizás mejor, otorgarle la consideración de primera diligencia de protección a la víctima del delito, en concordancia con lo establecido en el artículo 13 LECrim.

Es cuanto tiene que informar el Consejo General del Poder Judicial.

Madrid, 24 de enero de 2022

José Antonio BALLESTERO PASCUAL/Enrique LUCAS MURILLO DE LA CUEVA