

*Carles Pareja Lozano*

Profesor de Derecho Administrativo  
Universidad Autónoma de Barcelona

---

EAC 9.9

«La Generalidad de Catalunya tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:  
(...)»

9. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda».

---

**Precedentes legales**

Constitución de 1931.  
EAC 1932, 12. a).  
Proyecto de EAC (Sau), 9.9.

**Fuentes legales**

CE 148.1.3o. y EAC 9.9.

**A. Traspasos**

RD 159/1981.  
RD 2626/1982.  
RD 2497/1983.  
RD 1009/1985.

**B. Cataluña**

DCat. 281/1982.  
DCat. 346/1983.  
DCat. 129/1984.

**C. Estado**

RD 3280/1983.  
RD 1491/1987.

**Jurisprudencia**

A. Sentencia del Tribunal Supremo, STS (Sala 4a.), 6 noviembre 1986.

**Dictámenes del Consejo Consultivo de la Generalidad**

DCC 65, 20 marzo 1984.

**Bibliografía**

BASSOLS COMA, M. *Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978*. RDU, núm. 85, 1983, págs. 13 a 59.  
MARTÍN MATEO, R. *La regulación vigente del apoyo financiero a la vivienda*. (Homenaje a Carlos Ruiz del Castillo). Madrid, 1985.  
ROCA ROCA, E. *La rehabilitación urbana: Aspectos Jurídicos*. RDU, núm. 90, 1984, págs. 13 a 48.  
VILLAR EZCURRA, J. L. *Financiación de viviendas de protección oficial*, Madrid, 1985.

## Sumario

- I. Naturaleza y alcance de la competencia
  1. *Los Reales Decretos de Traspasos de Servicios en materia de vivienda*
  2. *Incidencia de las titularidades competenciales del Estado en materia económica*
  3. *Competencias locales en materia de vivienda*
  4. *Otros ámbitos competenciales*
    - A. *Intervención administrativa en la edificación*
    - B. *Viviendas y relaciones jurídicas de derecho privado*

## I. NATURALEZA Y ALCANCE DE LA COMPETENCIA

El artículo 9, apartado 9, del Estatuto, establece la competencia exclusiva de la Generalidad, entre otras, en materia de vivienda.

Aunque en este ámbito material no se establece por parte de la Constitución ninguna reserva directa en favor del Estado, conviene matizar el mencionado carácter exclusivo de la competencia,<sup>1</sup> que queda ciertamente relativizado a consecuencia sobre todo de la trascendencia económica de la actuación pública en la materia que nos ocupa, lo cual da lugar a una importante incidencia de otros títulos competenciales reservados en favor del Estado, especialmente los previstos en el art. 149.1.11) y 13), tal como se pone de manifiesto en los diversos Decretos de transferencia de servicios que analizamos a continuación.

### 1. Los Reales Decretos de Traspasos de Servicios en materia de vivienda

Aunque, tal como se ha puesto de manifiesto en la STC 158/86, 11 diciembre, los Decretos de transferencia de servicios no tienen el carácter de disposiciones atribuidoras de competencias, ya que esta función corresponde esencialmente a la Constitución y a los Estatutos, en la cuestión que nos ocupa tiene especial interés examinar la definición establecida al respecto por parte de los diferentes Reales Decretos de traspasos de servicios promulgados en materia de vivienda.

Este interés se desprende no sólo del valor interpretativo que pueden tener estos Decretos, tal como reconoce la STC 158/86, antes mencionada, sino también de la circunstancia indudable de que las determinaciones establecidas en los mencionados Decretos han conformado en la práctica el campo de actuación de la Generalidad en la materia, a pesar del carácter de exclusiva con que venía configurada inicialmente la competencia.

El primero de estos Decretos fue el núm. 159/81, 9 enero, sobre traspaso de servicios en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda. El apar-

1. Para una consideración general del concepto de competencia exclusiva, vid. en esta misma obra, núm. 19, A. Bayona.

tado B-2 de su anexo establece las siguientes «particularidades y excepciones» en el ejercicio por parte de la Generalidad de las competencias que le son propias sobre las mencionadas materias: se define en primer lugar como marco para el ejercicio de las competencias relativas a la calificación de viviendas de protección oficial el de «la aplicación de la legalidad estatal con las peculiaridades que se puedan establecer a propuesta de la Generalidad», en todo lo relativo a la obtención de beneficios económicos, financieros y fiscales propios de la mencionada calificación (apartado B-2-a) Anexo).

Por otro lado, se establece también (apartado B-2-b) Anexo), la necesidad de que la actuación de la Generalidad se acomode a «la normativa técnica básica de la edificación en materia de seguridad e higiene» cuando esta normativa sea de aplicación en todo el Estado o se dicte por éste en aplicación de acuerdos o convenios internacionales.

Más adelante podremos ocuparnos con detalle de los efectos concretos que estas limitaciones han tenido en los diversos campos de actuación de la Generalidad; la justificación de estas limitaciones se encuentra, sin embargo, en la declaración contenida en el apartado A) del Anexo correspondiente al Real Decreto 2626/82, 1 octubre, por el cual se transfirieron a la Generalidad las funciones y servicios del Estado en materia de promoción pública de la vivienda.

Esta declaración, que tiene una indudable voluntad de cláusula interpretativa sobre el alcance de la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de vivienda, viene a definir las limitaciones propias de esta exclusividad en función de la necesidad de garantizar «la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada» lo cual hace necesario, según el Anexo, que el ejercicio de las competencias propias de la Generalidad se lleve a cabo «de acuerdo con los principios constitucionales vinculantes para los poderes públicos» por un lado, y por el otro de acuerdo con «las bases de la planificación general de la actividad económica y de la política financiera y crediticia», bases a determinar por parte del Estado dada la competencia que ostenta sobre estas cuestiones de acuerdo con la CE 149.1 (apartados 11 y 13).

La delimitación competencial establecida en este RD 2626/82 que comentamos hemos de considerarla coherente en principio por lo que respeta a la titularidad competencial que ostenta la Administración del Estado en las transcritas materias económicas, de la cual nos ocuparemos más adelante, pero parece en cambio ociosa y redundante en su referencia a los principios constitucionales que necesariamente vinculan cualquier actuación de los poderes públicos, así como poco explícita en lo relativo a las garantías de «la igualdad de todos los españoles» en el ejercicio del derecho a acceder a una vivienda digna, sobre todo si tenemos en cuenta la definición del principio de igualdad que se establece en la STC 37/1981 (FJ 2), según la cual: «tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento».

Hay que tener presente, al respecto, que el mencionado derecho a disfrutar de una vivienda digna se establece en la CE 47, artículo incluido en su Capítulo III, regulador de los principios rectores de la política social y económica, por el cual se configura, tal como indican E. García de Enterría y T.R. Fernández<sup>2</sup>, no como verdadero derecho fundamental sino como principio que necesariamente

2. En *Curso de Derecho Administrativo*, 3a. Edición, Madrid, 1982, pág. 99 y ss.

ha de orientar la actuación de las Administraciones públicas, de lo que se desprende que el fin tutelado por la Constitución no es directamente el de asegurar la titularidad de una vivienda a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones, sino precisamente el de configurar diversas prestaciones administrativas que faciliten o posibiliten el acceso a la vivienda.<sup>3</sup>

Estas prestaciones administrativas se traducen normalmente en actividades de servicio público y de fomento, actividades que, especialmente la última, suponen «siempre escoger y decidir el destino adecuado, en cada caso, de las cantidades globalmente presupuestadas por el Estado para atender los gastos propios de las Comunidades Autónomas en uso de sus competencias» tal como nos indica el Consejo Consultivo de la Generalidad en relación precisamente con las competencias sobre vivienda.

Hemos de convenir, por lo tanto, que la referencia al principio de igualdad contenida en el apartado A del Anexo del RD 2626/1982 en ningún caso puede convertir la competencia de la Generalidad en meramente ejecutiva en detrimento de las competencias legislativas que claramente le corresponden, sin perjuicio, obviamente, de la incidencia que sobre la vivienda puedan tener los títulos competenciales del Estado en materia económica.

Antes de entrar en el análisis de esta cuestión, hemos de hacer referencia a los restantes servicios que han sido transferidos a la Generalidad, como los relativos a la vivienda rural (RD 2497, 20 julio) y los correspondientes al control de la calidad y promoción pública de la vivienda (RD 1009/85, 5 junio), reiterándose en ambos Decretos la «cláusula general interpretativa» introducida en el RD 2626/82.

Conviene, sin embargo, destacar la importancia del último de estos Decretos (el 1009/85), por cuanto complementa y modifica determinadas cláusulas previstas en el anterior RD 2626/82, relativo también a la promoción pública de la vivienda.

Se establece, en este sentido, la plena subrogación de la Generalidad en la titularidad y patrimonio que había quedado reservado al «Instituto de Promoción Pública de la Vivienda», así como la total alteración de los aspectos financieros<sup>5</sup> relacionados con el patrimonio de este Instituto, aspectos que habían sido objeto de una regulación ciertamente singular en el anterior traspaso (RD 2626/82, apartado C del Anexo).

## 2. Incidencia de las titularidades competenciales del Estado en materia económica

Las implicaciones propias de una materia como la vivienda patentizan, tal como se desprende de los mencionados Decretos de Traspasos, la especial incidencia de las competencias que ostenta el Estado en lo relativo a «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (CE 149.1.13), y las «bases de la ordenación del crédito y banca» (CE 149.1.11).<sup>6</sup>

Resulta así que el ejercicio de las competencias relativas a la vivienda se encuentra escindido en dos grandes bloques, que en muchos aspectos resultan ciertamente difíciles de delimitar.

3. En este sentido se pronuncia M. BASSOLS COMA en *Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978*. RDU, núm. 85, 1983, págs. 31-32.

4. DCC 65, 20 marzo 1984, FJ IV.

5. Sobre los aspectos patrimoniales de los traspasos, vid., en esta misma obra, 115, Sr. Barberá.

6. Para una consideración general del régimen de las competencias económicas, vid. en esta misma obra, 67, Sr. Tornos.

Villar Ezcurra<sup>7</sup> apunta un criterio de diferenciación consistente en atribuir con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas el bloque normativo regulador de la ordenación de la vivienda en general, mientras que correspondería al Estado la determinación del bloque regulador de las ayudas financieras directas o indirectas canalizadas a través de planes y con recursos procedentes del Estado.

Esto no impide, sin embargo, que por parte de las Comunidades Autónomas se puedan desarrollar líneas de actuación paralelas a las del Estado, con sus propias características y financiadas con sus recursos propios.<sup>8</sup>

La cuestión es resuelta, a la vista de la normativa vigente, de acuerdo con el principio de atribuir la competencia material de carácter normativo al sujeto a quien correspondan los recursos financieros utilizados en las actuaciones de fomento o promoción pública de viviendas, lo cual ha dado lugar a la aparición de dos grupos normativos diferentes:

— Las normas estatales reguladoras de aquellas actuaciones que se realizan con recursos del propio Estado.

— Las normas de la Generalidad reguladoras de otros sistemas diferentes de protección pública a la vivienda en que se utilicen recursos propios de la Comunidad Autónoma.

La existencia de estos dos grupos normativos tiene como principal efecto que el ámbito competencial de la Generalidad, en todas aquellas actuaciones, que son mayoría, en que se utilizan fondos provenientes del Estado, quede limitado al campo de la ejecución, mediante la gestión de los recursos estatales, pero sin que se haya contemplado la posibilidad de que por parte de la Comunidad Autónoma se produzca un desarrollo normativo que permita determinar, de acuerdo con las circunstancias específicas concurrentes en Cataluña, los requisitos necesarios para hacerse acreedor de las ayudas económicas del Estado, en aspectos como la determinación de las superficies mínimas de las viviendas o requisitos objetivos exigibles a los beneficiarios, tanto en aquellos supuestos de acceso a viviendas de promoción pública, como en los de obtención de subvenciones para la adquisición de viviendas de protección oficial.

Esta circunstancia se podía ya intuir a la vista de los diferentes Decretos de Traspasos que hemos tenido ocasión de comentar, al hacerse constar, por ejemplo, la necesaria aplicación de la legislación estatal sobre viviendas de Protección Oficial (apartado B-2-a) del RD 159/81) en el ejercicio de las competencias sobre calificación de viviendas de protección oficial, y se ha puesto también de manifiesto en la promulgación de normas como el RD 2329/83, 29 julio, sobre Protección Oficial a la Rehabilitación, en que se establece una regulación absolutamente detallada de las actuaciones públicas en materia de rehabilitación, en las cuales sólo corresponden a la Generalidad las competencias de ejecución, tal como se pone también de manifiesto en el RD 3280/83, 14 diciembre, sobre financiación de actuaciones protegibles.

La situación descrita ha originado, por lo tanto, una importante reducción de hecho de las competencias de la Generalidad en la cuestión que nos ocupa,

7. J.L. VILLAR EZCURRA. *Financiación de viviendas de protección oficial*, 2a. Ed., Madrid, 1985, págs. 114 a 122.

8. Así lo consideran VILLAR EZCURRA, *op. cit.* y también R. MARTÍN MATEO en *La regulación vigente del apoyo financiero a la vivienda*, en el volumen «Homenaje a Carlos Ruiz del Castillo», Madrid, 1985, págs. 339-340.

reducción que, como ya hemos indicado, resulta contradictoria con la capacidad legislativa que la Generalidad ostenta en materia de vivienda, de acuerdo con la Constitución y el Estatuto, sin que pueda justificarse en función del principio de igualdad, cuyo alcance en esta cuestión ya hemos examinado anteriormente, así como tampoco por la incidencia en la cuestión de las competencias propias de la Administración del Estado en materia económica, ya que el hecho de que corresponda a la Administración del Estado fijar «las bases y la coordinación de la promoción pública de viviendas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado»<sup>9</sup> no parece que pueda impedir que, en la aplicación de los recursos financieros provenientes del Estado, así como en desarrollo de estas bases, la Generalidad de Cataluña proceda a la aplicación de su propia normativa, como es el caso, por ejemplo, del Decreto 281/82, 2 agosto, sobre establecimiento de subvenciones para la rehabilitación, o determine las áreas territoriales susceptibles de beneficiarse de estas medidas de fomento, aunque los fondos provengan de los Presupuestos del Estado, y sin perjuicio del hecho de que corresponda a la Administración del Estado la programación y coordinación de la distribución de estos fondos en todo el territorio del Estado.

Hemos de concluir, por lo tanto, diciendo que la aplicación del comentado criterio que vincula competencia material con el origen de los medios económicos ha incidido decisivamente en la disminución del campo de ejercicio de las competencias propias de la Generalidad, sin que la cuestión se pueda considerar resuelta dada la estudiada existencia de un doble grupo normativo, y la importante diferencia cuantitativa existente entre los fondos provenientes de los Presupuestos Generales del Estado y los propios de la Generalidad.

Por otro lado, la concurrencia en la materia de vivienda de ambos títulos competenciales da especial significación a las relaciones de cooperación que con carácter general y necesario han de presidir las actuaciones de las diversas Administraciones públicas.<sup>10</sup> Así se pone de manifiesto en el RD de Traspasos núm. 2626/82, en que se establecen medidas en esta dirección, tales como el deber de la Generalidad de recoger y aportar a la Administración central e institucional del Estado los datos estadísticos relativos a las materias objeto de transferencia (apartado B-2-d) del Anexo), o la creación de una Comisión Informativa Mixta de Vivienda, con un período de vigencia no inferior al año 1983 (apartado D del Anexo).

### 3. Competencias locales en materia de vivienda

Resulta imprescindible, en el marco de este comentario, hacer una referencia a la competencia que, en materia de promoción y gestión de viviendas, ostentan los municipios de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, 25.2.d.

La determinación de esta competencia como propia de los municipios tiene diversos efectos: en primer lugar capacita a los Ayuntamientos para llevar a cabo su propia política sobre la cuestión, a cargo de fondos propios y mediante la adopción de medidas de fomento o, incluso, de prestación del servicio en régimen de libre concurrencia al no tratarse de un servicio esencial reservado a los municipios (LRBRL 86).

9. Apartado B) 2-a) del Anexo del RD 2626/82.

10. Sobre el principio de cooperación y su articulación técnica, vid. S. MUÑOZ MACHADO. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Tomo I. Madrid, 1982, págs. 218-240.

Por otro lado, convierte a la Administración municipal, en función de su «capacidad de gestión» (LRBRL 21), en órgano competente para la ejecución de las políticas que en la materia se puedan elaborar por parte de las Administraciones superiores, de acuerdo con el régimen competencial ya estudiado.

El ejercicio de estas competencias por parte de las Administraciones locales se ha de producir en el marco de lo que establece la correspondiente legislación sectorial, que se limita a prever esta posibilidad, y se articula normalmente mediante convenios<sup>11</sup> entre determinados Ayuntamientos y los órganos correspondientes de la Generalidad que ostentan la competencia tanto para la gestión de sus propios recursos como también de los provenientes de la Administración del Estado. Dado el carácter exclusivo de las competencias que ostenta la Generalidad, que se hace extensivo sin duda a todas las actuaciones relativas a la ejecución de la normativa vigente, tal como se pone de manifiesto en la Disposición Adicional 7a. del RD 3280/83 sobre financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda, hemos de concluir diciendo que la formalización de estos convenios con las Corporaciones locales corresponderá siempre a la Generalidad.<sup>12</sup>

Respecto a las competencias locales en materia de vivienda hay que mencionar la atribución que en favor de los municipios se realizó por parte del Decreto de la Generalidad 129/84 sobre el otorgamiento de la cédula de habitabilidad, el cual prevé en su art. 6 que, excepto en el otorgamiento y revocación de la cédula de habitabilidad, «los Ayuntamientos tendrán atribución de velar por el cumplimiento de las atribuciones de habitabilidad en las viviendas de régimen libre», por lo cual corresponderá a estos entes locales la tramitación y resolución de los expedientes que se puedan tramitar por defectos de habitabilidad.

Esta atribución competencial fue objeto de recurso ante la Jurisdicción Contenciosa, en relación al cual se dictó la STS (Sala 4a.), 6 noviembre 1986, que confirmó la procedencia en Derecho de este Decreto, reafirmando las competencias de la Generalidad en materia de vivienda.

#### 4. Otros ámbitos competenciales

En las consideraciones hasta aquí expuestas sobre el alcance de las competencias de la Generalidad nos hemos centrado fundamentalmente en los aspectos relativos a la capacidad normativa y de actuación administrativa propiamente dicha, que, como hemos podido observar, se manifiesta sobre todo en los campos del fomento y la prestación del servicio público de la vivienda.

Hay, sin embargo, otros aspectos de los cuales hay que hacer referencia en este comentario, en especial los relativos a la intervención administrativa sobre la edificación y la capacidad de incidencia de la Generalidad sobre las relaciones jurídicas de derecho privado relativas a la construcción de viviendas.

11. En este sentido se pronuncian el RD 3148/78, 10 noviembre, sobre política de vivienda de protección oficial (art. 43) y el RD 2329/83, 28 julio, sobre rehabilitación del patrimonio residencial y urbano (art. 16).

12. La cuestión planteada ha sido objeto del conflicto positivo de competencias núm. 81/1987 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad con relación a un convenio firmado entre el MOPU y el Patronato Municipal de la Vivienda de Barcelona, conflicto que se encuentra pendiente de resolución en el momento de redactar este trabajo.

### **A. Intervención administrativa en la edificación**

La intervención administrativa en la edificación se refiere, principalmente, a la construcción de viviendas realizada por iniciativa de los particulares y no sometida a las determinaciones específicas que afectan a aquellas promociones beneficiarias de las medidas de fomento legalmente previstas como las de viviendas de protección oficial.

Uno de los aspectos más relevantes de la intervención administrativa sobre la edificación es el relativo a la ordenación urbanística, que ya se ha tratado en otro apartado de esta obra.<sup>13</sup>

Otras manifestaciones de esta intervención administrativa se refieren a la garantía de seguridad, higiene y condiciones de habitabilidad de las viviendas, que se instrumentan por medio de la correspondiente normativa, así como mediante el otorgamiento de las cédulas de habitabilidad.

Respecto a la concesión de las cédulas de habitabilidad y a las funciones inspectoras que ésta comporta, la Generalidad ha dictado su propia normativa, en ejercicio de la competencia que ostenta sobre la materia, normativa integrada sobre todo por el Decreto 129/84 anteriormente mencionado al hacer referencia a las competencias locales, y que origina la inaplicabilidad en el territorio de Cataluña de la normativa estatal vigente sobre la materia.<sup>14</sup>

En cuanto a la normativa técnica en materia de seguridad, higiene, y condiciones de habitabilidad hay que tener presente la limitación establecida en el Real Decreto de Traspasos núm. 159/81, 9 enero, por el cual se establece la necesidad de que la Generalidad se ajuste a la normativa técnica básica de la edificación, cosa que constituye una limitación a la capacidad normativa de la Generalidad que puede encontrar su justificación en la existencia de diversos convenios, acuerdos y recomendaciones de carácter internacional que inciden incluso en la competencia estatal sobre la materia.

Esta limitación no opera, sin embargo, de forma absoluta, tal como se ha puesto de manifiesto mediante el DCat. 346/83, 8 junio, por lo que se han establecido nuevos niveles de habitabilidad objetiva de las viviendas, aunque las determinaciones de este Decreto se centran sobre todo en la regulación de las condiciones y elementos que necesariamente han de reunir las viviendas (como, por ejemplo, las dimensiones mínimas de las habitáculos, servicios sanitarios exigibles, etc.), más que en las características técnicas de los componentes que integran las edificaciones.

### **B. Viviendas y relaciones jurídicas de derecho privado**

Nos limitaremos, en este último epígrafe, a mencionar la vinculación existente entre las relaciones jurídicas de derecho privado y la competencia en materia de vivienda, en aspectos como los contratos de obras, la responsabilidad de contratistas y arquitectos, o la regulación de las Comunidades de Propietarios en régimen de propiedad Horizontal.

La consideración de estas cuestiones resultaría, sin embargo, improcedente en el marco de este comentario, dado que su naturaleza sustantiva está directamente

13. Vid. al respecto, 29, Sr. Carceller.

14. Vid. al respecto, el Decreto 129/84, 18 abril, DF 2a.



vinculada a cuestiones como la capacidad legislativa de la Generalidad en materia de Derecho Civil o en la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas, por lo cual nos remitimos a los comentarios específicos que sobre tales cuestiones contiene esta misma obra.