

El derecho a la vivienda en la Ley 12/2023 ¿un derecho ejercitable ante los poderes públicos o una falsa esperanza?

The right to housing in act 12/2023: a right that can be exercised before the public authorities or a false hope?

por

BLANCA SILLERO CROVETTO

*Doctora en Derecho y Profesora Titular de Derecho Civil
Universidad de Málaga*

RESUMEN: La vivienda se presenta hoy como el problema que más preocupa a la sociedad española. Constituye una de las materias más sensibles para las personas más necesitadas, que se enfrentan a obstáculos casi insalvables para su integración. El derecho a la vivienda es un derecho constitucional que necesita de una configuración legal, de ahí la importancia de su correcto desarrollo, a lo que se une que en esta materia la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas presenta una problemática confusa derivada de la intersección y transversalidad de principios y derechos en conflictos. Nos preguntamos si con la Ley por el derecho a la vivienda el Estado y las Comunidades Autónomas han sido capaces de adoptar una política pública de la vivienda y habitacional efectiva.

ABSTRACT: *Housing is currently the issue of greatest concern to Spanish society. It is one of the most sensitive issues for the most disadvantaged people, who face almost insurmountable obstacles to integration. The right to housing is a constitutional right that needs to be legally defined, hence the importance of its proper implementation. Added to this is the fact that, in this area, the division of*

powers between the State and the Autonomous Communities is confusing due to the intersection and cross-cutting nature of principles and rights in conflicts. We wonder whether, with the Act on the Right to Housing, the State and the Autonomous Communities have been able to adopt an effective public housing policy.

PALABRAS CLAVE: Vivienda, derecho a la vivienda, políticas públicas de vivienda, legislación estatal, legislación autonómica.

KEYWORDS: *Housing, right to housing, public housing policies, state legislation, regional legislation.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA ESFERA INTERNACIONAL. II.1. NACIONES UNIDAS. II.2. CONSEJO DE EUROPA. II.3. UNIÓN EUROPEA.—III. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.—IV. EL DESARROLLO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA. IV.1. SITUACIÓN LEGISLATIVA HASTA LA APROBACIÓN DE LA LEY ESTATAL POR EL DERECHO A LA VIVIENDA. IV.1.1. *Legislación autonómica sobre vivienda y pronunciamientos del Tribunal Constitucional.*—V. LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA.—VI. CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas del mes de enero de 2025 ha revelado, una vez más, que la vivienda es el problema que más preocupa a los españoles (28%), seguida de la crisis económica (22,1%) y los problemas políticos en general (22%)¹. Con la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, se pretende dar respuesta a las demandas sociales y afrontar la compleja tarea de regular el contenido básico del derecho a la vivienda, así como establecer un marco normativo coherente, armonizado y justo que equilibre el mercado inmobiliario español mejorando su accesibilidad y garantizando que las nuevas realidades se integren de manera justa y equitativa en el panorama de la vivienda (GALLEGO, 2024: 6).

No obstante, esta primera ley estatal está repleta de aspectos sumamente controvertidos, llegando incluso a ser calificada como invasiva, inoperable o desincentivadora.

Su tramitación parlamentaria no estuvo libre de la polémica y de un intenso debate parlamentario, muestra de ello son el elevado número de enmiendas presentadas, 866 en el Congreso y 324 en el Senado; el ajustado resultado de la votación y los recursos de inconstitucionalidad presentados².

Tras la aprobación, fueron presentados y admitidos diversos recursos de inconstitucionalidad, que inciden en la controversia y avanzaban un escenario de intenso debate jurídico:

- Recurso de inconstitucionalidad número 5491-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía³.
- Recurso de inconstitucionalidad número 5514-2023, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso⁴.
- Recurso de inconstitucionalidad número 5516-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears⁵.
- Recurso de inconstitucionalidad número 5518-2023, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid⁶.
- Recurso de inconstitucionalidad número 5580-2023, promovido por el Parlamento de Cataluña⁷.

El presente estudio persigue ofrecer una aproximación al derecho a la vivienda en España, centrado en responder a la interrogante de si se ha configurado un derecho subjetivo ejercitable frente a los poderes públicos, lo que provocaría un impacto real en el sector de la vivienda o nos encontramos ante una falsa esperanza.

Es por ello que vamos a repasar la configuración del derecho a la vivienda en la esfera internacional, para a continuación realizar un estudio de su reconocimiento constitucional, nacional y autonómico y poder constatar en qué medida se ha avanzado con la aprobación de una Ley estatal reguladora del derecho a la vivienda.

II. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA ESFERA INTERNACIONAL

En la medida que nuestro ordenamiento jurídico se rige por la interconexión de los diferentes ordenamientos, resulta necesario realizar una breve referencia a la configuración, alcance y efectividad del derecho a la vivienda en el contexto internacional (COFRADES, 2024: 108-114). A ello se une la relevancia social de la vivienda, se trata de un pilar central del bienestar social en cuanto lugar de desarrollo de la vida privada y familiar, y centro de todas las políticas urbanas, es lógico, que el derecho a la vivienda se recoja en importantes declaraciones internacionales⁸.

II.1. NACIONES UNIDAS

En el ámbito de Naciones Unidas el derecho a la vivienda aparece contemplado en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,

adoptada y proclamada por las 183.^a Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948⁹ y en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, que reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado¹⁰.

En la Declaración de Derechos Humanos el derecho a la vivienda se configura como un bien primordial, ineludible para garantizar a toda persona un nivel de vida apropiado y acorde con las exigencias derivadas de la dignidad humana. Su reconocimiento se incluye en una lista que enumera, un conjunto de derechos humanos proyectados sobre el ámbito de los derechos sociales.

En el Pacto Internacional se reconoce a toda persona el derecho a una vivienda adecuada, y la adopción por parte de los Estados de medidas con las que asegurar su efectividad¹¹. Se viene a instaurar un sistema de Informes y Comunicaciones de los afectados que se garantiza a través del Protocolo Facultativo. No obstante, tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como los Informes generales y dictámenes elaborados por el Comité, son meramente informadores de la actividad legislativa y judicial.

El Tribunal Constitucional, respecto de estos instrumentos sostiene que “no reconocen un derecho subjetivo exigible, sino que configuran un mandato para los Estados parte de adoptar medidas apropiadas para promover políticas encaminadas a facilite el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna”¹².

Por otra parte el acceso universal a una vivienda digna y su disfrute estable, asequible y sostenible es asumido internacionalmente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11 como un pilar fundamental de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. La meta 11.1 demanda el establecimiento de unos objetivos precisos para el año 2030 con el fin de garantizar el acceso a una vivienda y servicios básicos adecuados.

II.2. CONSEJO DE EUROPA

En el ámbito del Consejo de Europa el derecho a la vivienda no se encuentra explícitamente reconocido en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en no pocas ocasiones ha hecho alusión al derecho a la vivienda en conexión con los derechos de propiedad y sobre todo con el derecho a la intimidad familiar (artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos), entendido como el derecho a disfrutar de un espacio vital adecuado en el que desarrollar la vida íntima y familiar¹³.

En términos generales, observa MARTÍNEZ ESCRIBANO (2025:3-4) que la jurisprudencia del TEDH es algo más comedida en la tutela del derecho a la

vivienda que los comités internacionales de protección de derechos sociales. Uno de los motivos que se achacan a esta postura más restringida del Tribunal de Estrasburgo puede ser el hecho de que los derechos sociales de prestación, como es el derecho a la vivienda, requieren una capacidad económica de los Estados muy elevada que no puede ser exigida a toda costa. Pero ello no ha impedido que el TEDH, en el desarrollo de su jurisprudencia sobre el derecho a la vivienda, haya reconocido unas obligaciones positivas del Estado en este ámbito, si bien de manera recurrente insiste en que las autoridades nacionales no tienen una obligación derivada del Convenio de proporcionar una vivienda a los individuos, aunque sí que viene exigiendo que se valoren las posibilidades de proporcionarles una vivienda alternativa. Este modo, aunque sea mitigado, de reconocer el derecho a la vivienda puede responder, a que la democracia social ha cambiado la noción de derechos humanos, desde una obligación negativa del Estado que impide la intervención de este en la propiedad o en la posesión o la acumulación de capital, hasta el reconocimiento de los derechos como obligaciones positivas que aseguran un bienestar individual a los ciudadanos.

Por otra parte, la Carta Social Europea de 1961 recogió el reconocimiento del derecho a la vivienda de toda persona y se reforzó en la Carta Social Europea revisada en 1996 que contempla el derecho a la vivienda en su artículo 3¹⁴, y lo hace requiriendo a los Estados la adopción de medidas a fin de que, se favorezcan la asequibilidad de la vivienda y se ponga fin al *sinhogarismo*¹⁵.

II.3. UNIÓN EUROPEA

En el ámbito de la Unión Europea el artículo 34.3 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000¹⁶, si bien no reconoce la existencia de un derecho a la vivienda, sí una “ayuda a la vivienda”, Según el Auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de julio de 2015, el artículo 34.3 de la Carta Social Europea “no garantiza el derecho a la vivienda, sino el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda en el marco de las políticas sociales basadas en el artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. No se puede negar sin embargo, su conexión con el artículo 7, que declara que “toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones”. En este sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de septiembre de 2014 (asunto C-34/13; Monika Kusionivá y SMART Capital a.s.), considera el derecho a la vivienda como susceptible de protección judicial para evitar la ejecución sobre la misma y en su parágrafo 65 aseveró que “en el Derecho de la Unión, el derecho a la vivienda es

un derecho fundamental garantizado por el artículo 7 de la Carta que el tribunal remitente debe tomar en consideración al aplicar la Directiva 93/13”.

En esta línea la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos, solicita a la Comisión y a los Estados Miembros que “se asegure que el derecho a una vivienda adecuada sea reconocido y ejecutable como un derecho humano fundamental”¹⁷.

Además, es preciso aludir a la vivienda social como servicio de interés en el ámbito de la Unión Europea. La consideración de qué materias son susceptibles de afectar al interés general constituye una competencia compartida entre la Unión y los Estados Miembros. La vivienda social se enmarca en dichos servicios tal y como se desprende de la Resolución de 13 de enero de 2004 del Parlamento Europeo relativa al Libro Verde, sobre los servicios de interés general¹⁸.

La Unión Europea, si bien carece de competencias en materia de vivienda, de manera que son los Estados miembros los que ostentan la competencia en la materia conforme a su modelos de reparto competencial y con una libertad relativamente amplia para configurar el grado de intervención pública en la materia, sí que desempeña un importante papel en cuanto alienta, impulsa y estimula a los Estados miembros a adoptar medidas tendentes a favorecer el acceso a una vivienda digna y asequible.

III. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

El análisis tradicional del artículo 47 de la Constitución Española (CE) se ha centrado sobre todo en el reconocimiento general de su dimensión subjetiva, es decir, en la declaración de que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”¹⁹, aunque lo cierto según GAVARA (2024: 45) es que sin excesivos resultados prácticos o de efectividad. En menor medida se ha abordado su dimensión objetiva que obliga a “los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y de efectividad del derecho a través de dos mecanismos: que impidan la especulación imposibilitando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general y medidas que garanticen que las plusvalías de la acción urbanística pública sean de participación comunitaria”. Esta dimensión objetiva, en la actualidad, se ha desplazado a otros sectores en los que se busca que la política de la vivienda y habitacional tenga una efectividad a corto plazo y con otras finalidades como tratar de incidir en el precio y aumento del mercado urbanístico en las zonas más demandadas, sobre todo centrado en el mercado de alquiler²⁰.

En la situación actual, el derecho a la vivienda se puede caracterizar como un derecho de prestación de carácter social, con un reconocimiento constitucional como principio rector de la política social y que da lugar a un derecho de

configuración legal con una efectividad que se articula en la práctica como un derecho legal, sobre todo a efectos de su protección judicial. En definitiva, afirma GAVARA (2024:46), un derecho con muchas peculiaridades que no responde al esquema de máxima protección constitucional de los derechos fundamentales, sino que se articula en torno a su mero reconocimiento constitucional con posibilidad de realizar un control de constitucionalidad sobre leyes de desarrollo, pero no otro tipo de garantía al margen del principio de legalidad. El efecto de esta caracterización es que incluso se ha negado el carácter de derecho subjetivo del derecho a la vivienda, es decir un derecho sin concreciones en el destinatario, el objeto o el contenido constitucional, lo que no deja de ser una contradicción.

“Se reitera en la STC 79/2024, de 21 de mayo de 2024²¹ respecto de la doctrina constitucional sobre la vivienda lo siguiente, “hemos afirmado que el artículo 47 CE no reconoce un derecho fundamental a la vivienda, ni constituye un título competencial autónomo en favor del Estado, sino que enuncia [como consecuencia de su ubicación constitucional] un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (artículo 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias, a fin de promover las condiciones necesarias para que todo español pueda disfrutar de una vivienda digna y adecuada”²².

El reconocimiento constitucional no es expresivo de la efectividad del derecho a la vivienda, sino que es importante también que haya una ordenación jurídica en otros niveles que tenga en cuenta la pluralidad de ámbitos en los que la intervención pública es necesaria en el mercado habitacional, sin olvidar, que se trata de un derecho reconocido a nivel internacional y europeo.

IV. EL DESARROLLO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA

El reconocimiento en la CE del derecho a la vivienda en unos términos ciertamente abiertos, provoca la necesidad de su desarrollo por parte del legislador competente para hacerlo efectivo.

En este sentido aunque la Constitución estableció y los Estatutos de Autonomía han asumido un título competencial exclusivo en materia de vivienda —artículo 148.1.3²³— esto no implica que otros títulos competenciales estatales sean desplazados por dicha competencia, de manera que no puede ni constituir ni caracterizar un título plenamente autónomo de dichas competencias estatales, presentando una complejidad y transversalidad como consecuencia de su dimensión jurídica (legislación civil, mercantil y procesal), económica (planificación general de la actividad económica, fiscalidad) y social (medio ambiente, energía, urbanismo) que presenta la vivienda²⁴.

IV.1. SITUACIÓN LEGISLATIVA HASTA LA APROBACIÓN DE LA LEY ESTATAL POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

En España, el derecho a la vivienda ha gozado de una clara consagración a nivel estatal desde el año 2007, dado su reconocimiento en la entonces Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y su plasmación en el artículo 5, letra a, 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 Urbana²⁵. Su formulación en términos tan genéricos, hacen complicado concretar su contenido y, en la medida que poco añade a lo previsto en el texto constitucional, cabe pensar que su efectividad es más simbólica que real (COFRADES, 2024:122)²⁶, si bien la inclusión de este derecho merece una valoración positiva, en la medida que puede cumplir un papel de estímulo para que las Comunidades Autónomas impulsen en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, políticas más ambiciosas para atajar los problemas existentes en relación con la vivienda.

El derecho a la vivienda cuenta también con cobertura normativa a nivel autonómico. Todas las Comunidades Autónomas conforme al artículo 148.1.3 CE tienen asumida en sus Estatutos de Autonomía, sin excepción la competencia plena en materia de vivienda. Los legisladores autonómicos pueden por ello formular completos programas normativos de la acción pública en la materia. En este sentido, los distintos parlamentos y gobiernos autonómicos han tratado de dotarle de un concreto contenido susceptible de tutela judicial, aunque es cierto que lo han hecho con distinto alcance. En relación con la vivienda la STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, declara que “esta competencia faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia”²⁷.

Ahora bien, a pesar de que el Estatuto de Autonomía atribuya carácter “exclusivo” a la competencia autonómica en materia de vivienda, ello no significa que la misma no pueda verse limitada por las competencias del Estado.

Existen otros títulos competenciales que exigen al Estado abordar esta tarea legislativa. En primer lugar, el del artículo 149.1.1 CE 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, en este caso, en relación con el derecho a la propiedad de la vivienda, pero también con el ejercicio del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada e incluso con los derechos a la intimidad y la inviolabilidad del domicilio, puesto que la vivienda habitual es donde la inmensa mayoría de las personas tienen su domicilio y ejercen la intimidad de su vida personal y familiar. La dignidad y adecuación de la vivienda son, pues, condiciones asimismo para el ejercicio de las personas que las habitan.

También lo están las competencia estatales en materia de legislación mercantil, (artículo 149.1.6 CE) y civil, (artículo 149.1.8. CE) en relación con los contratos vinculados al acceso a la vivienda y toda una pléyade de títulos competenciales, cuyo ejercicio estatal exige la aprobación de normas estatales sobre la materia vivienda, sin perjuicio, naturalmente, del legítimo ejercicio de las competencias exclusivas en dicha materia asumidas por las Comunidades Autónomas y también por otras Administraciones Públicas, particularmente la municipal, a la que se atribuye como competencia propia la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterio de sostenibilidad financiera.

IV.1.1. Legislación autonómica sobre vivienda y pronunciamientos del Tribunal Constitucional

No fue hasta 2007 que se pudo aprobar la primera Ley autonómica reguladora de la política de vivienda, cuando Cataluña decidió incorporar al ordenamiento un nuevo texto que atendiera ese objeto de forma integral y desde la perspectiva de la ciudadanía (derecho a la vivienda) más que desde el sector inmobiliario estrictamente²⁸. A este nuevo enfoque podríamos llamarle “la política de vivienda del siglo XXI”, para diferenciarlo de la etapa de pasividad generalizada que se produjo después de la Constitución de 1978 y a lo largo de todo el período de implantación de los gobiernos democráticos, tanto estatales como autonómicos y locales.

La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, tuvo una tramitación azarosa pero no fue finalmente recurrida ante el Tribunal Constitucional. Ello pudo ser debido a su enfoque estrictamente administrativista, que no generó recelos jurídicos como sí ha ocurrido cuando años después se han introducido enfoques civilistas en el ordenamiento de la materia. También era una época de menor conflictividad política en las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas, con carácter general.

El estallido de la burbuja inmobiliaria en España se produjo justo después de aprobarse la ley catalana, de manera que a partir de 2008 las Administraciones se vieron obligadas a atender las emergencias sociales derivadas de las ejecuciones hipotecarias y los procedimientos de desahucio derivados de ese estallido. Esa circunstancia ha condicionado fuertemente la política pública de vivienda, obligada a centrarse más en la atención a la emergencia social que en la asunción de mecanismos efectivos para la creación de parques estables de vivienda a precios asumibles por las clases trabajadoras del país. Pero la atención a la emergencia —imprescindible—, si no va acompañada de políticas estructurales que permitan que la vivienda resulte asequible para la población, se convierte en un pozo sin

fondo perverso, pues al final resulta imposible acceder a una vivienda y se crea pues un círculo vicioso de consecuencias devastadoras.

Ante esa realidad, puede ser útil conocer que, después de la Ley catalana 18/2007, otras Comunidades Autónomas y la propia Cataluña decidieron aprobar normativa propia que sí fue recurrida ante el Tribunal Constitucional y dio lugar a diversos pronunciamientos. El estudio y análisis de estos pronunciamientos permite a conocer cuál es el margen de actuación que, según la interpretación del Tribunal Constitucional, se reconoce a las Comunidades Autónomas en materia de políticas de vivienda²⁹.

A partir de 2015 se inició una etapa convulsa con numerosos pronunciamientos, por lo que puede ser útil relacionar cronológicamente todos ellos, con mención de la Comunidad impulsora de la legislación y del objeto de la misma. Se trata de las 18 Sentencias siguientes, relativas a las iniciativas de 8 Comunidades Autónomas:

1. STC 93/2015, de 14 de mayo. Andalucía. Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.
2. STC 16/2018, de 22 de febrero. Navarra. Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra.
3. STC 32/2018, de 12 de abril. Andalucía. Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.
4. STC 43/2018, de 26 de abril. Canarias. Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda.
5. STC 80/2018, de 5 de julio. Comunidad Valenciana. Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda.
6. STC 97/2018, de 19 de septiembre. País Vasco. Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.
7. STC 102/2018, de 4 de octubre. Murcia. Ley 10/2016, de 7 de junio, de reforma de la Ley 6/2015, de la vivienda, y de la Ley 4/1996, del Estatuto de los consumidores y usuarios.
8. STC 106/2018, de 4 de octubre. Extremadura. Ley 2/2017, de 17 de febrero, de emergencia social de la vivienda.
9. STC 4/2019, de 17 de enero. Cataluña. Ley 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías.
10. STC 5/2019, de 17 de enero. Aragón. Decreto-Ley 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.
11. STC 8/2019, de 17 de enero. Cataluña. Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión social.

12. STC 13/2019, de 31 de enero. Cataluña. Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.
13. STC 21/2019, de 14 de febrero. Aragón. Ley 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.
14. STC 14/2020, de 28 de enero. Estado. Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.
15. STC 16/2021, de 28 de enero. Cataluña. Decreto-Ley 17/2019, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.
16. STC 28/2022, de 24 de febrero. Cataluña. Decreto-Ley 37/2020, de refuerzo del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia del COVID-19.
17. STC 37/2022, de 10 de marzo. Cataluña. Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda (control de rentas).
18. STC 57/2022, de 7 de abril. Cataluña. Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda (control de rentas). La Sentencia deriva del Recurso que interpuso el Presidente del Gobierno, a diferencia de la previa STC 37/2022, en la que la interposición fue realizada por el Grupo Parlamentario Popular.

La doctrina constitucional reconoce las posibilidades del legislador estatal de incidir en la vivienda desde la óptica del artículo 149.1. CE, si bien ello no se había materializado hasta 2023. En este sentido al controlar la legislación autonómica en la materia, se ha reiterado la siguiente afirmación, “no habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el artículo 149.1.1. CE le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento de realizar el enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva constitucional” (STS 16/2018, de 22 de febrero, FJ 8a). Doctrina que se ha reiterado después en las SSTs 32/2018, de 12 de abril, FJ 8; 43/2018, de 26 de abril, FJ 5 u 80/2018, de 5 de julio, FJ 4).

Esta situación de no ejercicio de las competencias estatales, en los pronunciamientos reseñados, finalizó con la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

V. LA LEY POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

Se dicta esta ley al amparo de los artículos 149.1.1.º y 13.º CE que atribuyen al Estado las competencias 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 general de la actividad económica. Además los artículos 10, 11, 32, 33, 34, 35, 36 y disposición final primera se amparan en la competencia que el artículo 149.1. 8.º CE atribuye al Estado en materia de legislación civil. El artículo 5 y la disposición final quinta se amparan en la competencia en el artículo 149.1. 6.º CE que atribuye al Estado en materia de legislación procesal. Por último, las disposiciones finales segunda y tercera se incardinan en el artículo 149.1.14.º CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de hacienda general.

El objeto de este apartado no es el análisis del alcance de todos y cada uno de los títulos competenciales que, en su caso, habilitan al Estado para regular la vivienda, lo que se pretende es reflexionar en qué medida se ha avanzado en la articulación del derecho a vivienda con la aprobación de esta ley nacional³⁰.

Nos preguntamos en primer lugar por el ámbito de aplicación de la Ley, y la razón de ello es el problema competencial, la duda generalizada es determinar qué competencia corresponde al Estado en materia de vivienda, y si la propia Ley no aclara qué dimensiones son las que corresponden al Estado y a las que deberán aplicarse estas medidas y cómo debe funcionar el marco normativo coherente, estable y seguro, al que se refiere la Exposición de Motivos de la Ley, difícilmente se estará facilitando la aplicación de la misma.

El artículo 1 de la Ley, determina “el objeto de la ley”, es decir se señala cuál es su fin, por qué y para qué fue creada, un resumen si se quiere, de la explicación ofertada en la Exposición de Motivos. El artículo 2, se titula “fines de las políticas públicas de vivienda, o lo que lo mismo, una forma más extensa y detallada de repetir lo ya indicado en su artículo 1.º. En el artículo 3, se establecen una serie de definiciones que ya están presentes en la legislación autonómica, pero con un contenido distinto al reflejado en aquellas³¹. Surge un problema de coordinación entre las definiciones autonómicas y estatales, al que el artículo 3 cree dar solución mediante una breve indicación al inicio del precepto de prevalencia de la definición autonómica, por lo que como indica MARTENS (2024:21), la dificultad está en el efecto práctico que tiene esa indicación³².

¿Qué alcance tiene la expresión “a los efectos de lo dispuesto en esta ley”? ¿No debiera el legislador, haber introducido una disposición general destinada a aclarar el ámbito de aplicación de esta ley? ¿No hubiese sido conveniente establecer un lenguaje común de referencia y con ello abordar el problema de

coordinación con las normas ya existentes? Seguramente se hubieran evitado duplicidades, divergencias, en definitiva inseguridad.

Esta Ley, como venimos reiterando, representa la primera ocasión en la que el legislador estatal ha pretendido llenar de contenido el derecho de los ciudadanos españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, sin embargo, ¿llega a configurar un derecho subjetivo a la vivienda?

El artículo 8 de la Ley, proclama los derechos del ciudadano en relación con la vivienda y enuncia en su letra a):

“Disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos dispuestos por esta Ley, ya sea en régimen de propiedad, de arrendamiento, de cesión de uso o de cualquier otro régimen legal de tenencia”.

No constituye el contenido del precepto una novedad, en tanto que, en términos similares, se recoge en la letra a) del artículo 5 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

Se trata por ello de una configuración manifiestamente insuficiente para hacer efectivo el derecho, aunque en el artículo 1.1 de la Ley se indique que su objeto es “el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma” no encontramos a lo largo del articulado en qué consiste el contenido de este derecho, no se delimita el sujeto pasivo del mismo y tampoco su exigibilidad ante los órganos jurisdiccionales (COFRADES, 2024:128)³³.

El artículo 1 establece en el apartado 2 que “con objeto de asegurar el ejercicio del derecho a la vivienda, será asimismo objeto de esta ley la regulación del contenido básico del derecho de propiedad de la vivienda en relación con su función social, 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”. A su vez el artículo 11.1.a) contempla el deber del propietario de una vivienda de su uso y disfrute propios y efectivos conforme a su calificación, estado y características objetivas...”. Por tanto no se concibe el derecho al disfrute de una vivienda digna como un derecho ejercitable frente a los poderes público, ni como un límite a la actuación de terceros para proteger el interés de su titular. El enfoque seguido por el legislador estatal ha consistido en regular, junto a una serie de instrumentos encaminados a garantizar el derecho de acceso y disfrute a una vivienda, la función social de la propiedad sobre la vivienda.

A diferencia de lo que ocurren en la Ley estatal, en el caso de algunas leyes autonómicas si nos encontramos ante un derecho susceptible de ser calificado como derecho subjetivo. En ese sentido la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, contempla en el artículo 7, el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada y derecho de acceso a la ocupación legal de una vivienda o alojamiento, disponiendo

“1. Todas las personas con vecindad administrativa en cualesquiera municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, definida con arreglo a los parámetros establecidos en el artículo 1 de esta ley.

2. El Gobierno Vasco, a través de sus órganos competentes, así como las entidades locales y demás instituciones públicas con competencias en materia de vivienda, velarán para la satisfacción del derecho previsto en el párrafo antecedente. A tal efecto, promoverán y adoptarán las disposiciones y medidas oportunas conducentes al acceso y ocupación legal de una vivienda o, en su caso, de un alojamiento dotacional por parte de quienes no dispongan de domicilio habitable o, disponiendo de él, resulte inseguro o inadecuado a sus necesidades.

3. A los efectos del presente artículo, las modalidades legales de acceso serán todas las que resulten legalmente factibles y viables con arreglo a la legislación civil o administrativa, comprendiendo tanto la titularidad dominical como el arrendamiento con o sin opción a compra, o cualesquiera derechos reales o de uso sean adecuados para satisfacer el referido derecho”.

Respecto de los modos de satisfacción y requisitos de exigencia de este derecho subjetivo, establece en el artículo 9:

“1. La satisfacción del derecho a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada podrá ser realizada por parte de las administraciones públicas vascas con competencia para ello mediante la puesta a disposición, en régimen de alquiler, de una vivienda protegida o de un alojamiento protegido, o incluso de una vivienda libre en caso de su disponibilidad por causa de programas de intermediación u otros, con la renta o el canon que corresponda en cada caso.

2. En defecto de vivienda o alojamiento, y con carácter subsidiario, esta satisfacción podrá efectuarse mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas”.

La Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana, reconoce el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo de la ciudadanía valenciana y, en particular reconoce el derecho a disponer de una vivienda asequible, digna y adecuada, así como su exigibilidad ante las Administraciones Públicas valencianas, habilitando mecanismos para la protección de los colectivos con mayor vulnerabilidad. En este sentido el artículo en el que se regula la Acción pública y derecho subjetivo exigible.

“1. Todas las personas, en ejercicio de la acción pública en materia de vivienda, pueden exigir ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda.

2. Las personas con vecindad administrativa en la Comunitat Valenciana que se encuentren en alguna de las situaciones referidas en el artículo 2 de esta ley y sean titulares del derecho exigible a un alojamiento asequible, digno y ade-

cuado podrán ejercerlo ante la conselleria competente en materia de vivienda, que en un plazo máximo de seis meses resolverá su solicitud proporcionando alguna de las soluciones habitacionales previstas en esta ley.

3. Si transcurrido el plazo de seis meses previsto en el apartado anterior o en su caso el plazo de ampliación excepcional que motivadamente se establezca, de acuerdo con la legislación sobre el procedimiento administrativo común, no se hubiera dictado resolución, se entenderá otorgado el uso de un alojamiento por silencio administrativo. La conselleria responsable en materia de vivienda deberá, en tal caso, indicar de manera inmediata y con la mayor diligencia posibles un alojamiento concreto, evitando en todo caso la concentración y segregación espacial de los solicitantes y garantizando la cohesión social del espacio urbano.

4. Todas las resoluciones de los órganos administrativos competentes, tanto las derivadas del ejercicio de la acción pública en materia de vivienda como las solicitudes para hacer efectivo un derecho subjetivo, serán recurribles ante la jurisdicción competente”.

Por último y en contra de lo que cabría esperar, el legislador estatal se ha servido de su competencia exclusiva para establecer las condiciones básicas sobre los derechos constitucionales para regular el contenido básico del derecho de la propiedad privada de las viviendas³⁴. En particular el artículo 10 de Ley estatal, bajo la rúbrica Contenido del derecho de propiedad de la vivienda, enuncia en el apartado 1, los derechos y facultades que comprende el derecho de propiedad de la vivienda, y según el apartado 2:

“Corresponde a las Administraciones competentes en materia de vivienda velar por el pleno ejercicio de los derechos de la propiedad de la vivienda, actuando de manera concertada y coordinada en la promoción de las acciones previstas en la legislación y en los planes y programas aplicables para favorecer el acceso a la vivienda”³⁵.

A su vez, el artículo 11 recoge el contenido de los deberes y cargas del derecho de propiedad de la vivienda, disponiendo en el apartado 1 que:

“el derecho de propiedad de la vivienda queda delimitado por su función social” y enumera los deberes que comprende.

Y según el apartado 2:

“Corresponde a las Administraciones competentes en materia de vivienda la declaración del 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 la de vivienda”³⁶.

Ciertamente, llama la atención, que para garantizar el derecho a la vivienda, el legislador haya regulado exclusivamente el contenido básico de la propiedad de la vivienda en relación con su función social, prescindiendo de las condicio-

nes básicas de un derecho expresamente previsto en el texto constitucional, que es precisamente el que pretende resguardar³⁷.

Es por ello que difícilmente se puede admitir que la Ley 12/2023 configure un derecho subjetivo a la vivienda entendido como un poder jurídico de disposición, unitario e independiente del que es titular una persona para la satisfacción de sus intereses (BUSTO LAGO, 2023:4).

VI. CONCLUSIONES

I. La vivienda se presenta hoy como el problema que más preocupa a la sociedad española. Constituye una de las materias más sensibles para las personas más necesitadas, que se enfrentan a obstáculos casi insalvables para su integración. El Defensor del Pueblo viene constatando la cada vez mayor dificultad de las personas que tienen necesidad de una vivienda y no son capaces de obtenerla, o simplemente acceder a ella en condiciones de mercado.

II. El derecho a la vivienda es un derecho constitucional que necesita de una configuración legal, de ahí la importancia de su correcto desarrollo, a ello se une que en esta materia la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas presenta una problemática confusa derivada de la intersección y transversalidad de principios y derechos en conflictos, en la que la verdadera dificultad reside en la determinación del alcance y límites admisibles de las competencias transversales para condicionar una política típicamente autonómica.

III. Las Comunidades Autónomas han intentado hacer frente a estos problemas aprobando, al amparo de sus respectivos títulos competenciales leyes que contemplan medidas de protección del derecho a la vivienda. Regulaciones que en ocasiones han colisionado con las competencias estatales en materia como la planificación de la actividad económica general. Por lo que deben tener la flexibilidad necesaria para implementar políticas propias en la materia.

IV. Más allá de que la competencia la ejerza un ente u otro, lo esencial estriba en asegurar la satisfacción de determinados derechos, que aunque posean un corte social o se califiquen como principios rectores de política social y económica, se han vinculado por instancias internacionales a derechos fundamentales como la vida privada y familiar. Así el contenido que dota el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al derecho a la vivienda no puede ser ignorado por el ordenamiento interno ni por el Tribunal Constitucional, más allá de las atribuciones competenciales que, en cualquier caso, deben resolverse al único y exclusivo objeto de proveer y satisfacer este derecho.

V. El Estado se sitúa en posición de garante, por lo que debe proveer todos los medios para que los derechos fundamentales de las personas no resulten

vulnerados, y la Ley por el derecho a la vivienda, no contempla ese derecho subjetivo, sino que se establecen las bases para la configuración del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles destinados a vivienda como un derecho social. La reciente ley estatal, aunque proclame el derecho a la vivienda, no armoniza el contenido mínimo del mismo a escala estatal, al menos entendido como un derecho directamente exigible en términos de prestación.

El enfoque seguido por el legislador estatal ha consistido en regular la función social de la propiedad sobre la vivienda. Con la Ley por el derecho a la vivienda se pone de manifiesto la incapacidad del Estado y de las Comunidades Autónomas para adoptar una política pública de la vivienda y habitacional efectiva.

Siguen siendo necesarios adoptar políticas públicas y marcos normativos que permitan una convivencia justa entre ambos derechos, garantizando la función social de la propiedad sin menoscabar la seguridad jurídica de los propietarios.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS MARTÍNEZ, M.^a A. (2019). “Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 11:106-121.
- BALAGUER PÉREZ, A. (2018). *El derecho a la vivienda en el Derecho constitucional europeo*, Pamplona, Aranzadi-Thomson Reuters.
- BUSTO LAGO, J.M. (2023). “La Ley por el derecho a la vivienda y el derecho subjetivo a la vivienda”, *Cuadernos de Derecho Privado*, 6: 2-9.
- CERVILLA GARZÓN, M.^a D. y ZURITA MARTÍN, I. (2022). *Vivienda y colectivos vulnerables*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi.
- CALVELL NADAL, D. (2023). “Derecho a la vivienda y legislación de las comunidades Autónomas: ¿Cuál es el margen de actuación según el Tribunal constitucional”, *El Derecho*, 6 de julio 2023.
- COFRADES AQUILUÉ, L. (2014). “El estándar mínimo nacional como preludio del derecho a la vivienda”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 61: 107-136.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2022). *Informe sobre el Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda*, 27 de enero, file:///C:/Users/Usuario/Downloads/20220127%20Informe%20sobre%20el%20anteproyecto%20de%20Ley%20por%20el%20derecho%20a%20la%20vivienda.pdf
- DRIGO, C. (2020). “La protección de los derechos fundamentales en el espacio europeo y los diversos estándares posibles de protección: el caso del reconocimiento de la dimensión social del derecho a la vivienda por parte del TEDH”, *Anales de Derecho, Universidad de Murcia*, 1: 1-25.
- GÁLVEZ CRIADO, A. (2024). “Una valoración de conjunto sobre el derecho privado en la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda”, en A. Gálvez Criado (Dir.) *Aspectos civiles y procesales de la Ley de vivienda*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 513-548.

- GALLEGO RODRÍGUEZ, P. (2024). “Un paso adelante en la función social de la propiedad”, *La Ley Derecho de familia*, 41:1-24.
- GAVARA DE CARA, J. C. (2024). “El derecho a la vivienda. Problemática de su dimensión objetiva en la Ley por el derecho a la vivienda”, *UNED. Revista de Derecho Político*, 119: 41-70.
- LÓPEZ Y LÓPEZ, A. M. (2022). “Propiedad privada y disciplina del mercado en el Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda”, *Cuadernos de Derecho Local*, 59:14-34.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2014). “El derecho subjetivo a la vivienda” *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 49-91.
- 2020. “El reconocimiento legal del derecho a disfrutar de una vivienda”, *Revista de Administración Pública*, 212:297-308.
- MARTENS JIMÉNEZ, I. (2024). “Las definiciones de vivienda en la Ley por el derecho a la vivienda” en, A. Gálvez Criado (Dir.) *Aspectos civiles y procesales de la Ley de vivienda*, Valencia, Tirant lo Blanch, 19-55.
- MÉNDEZ GONZÁLEZ, F.P. (2025). “Función social de la propiedad y derecho a la vivienda”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 880: 577-631.
- MARTÍNEZ ESCRIBANO, C. (2025). “La vivienda en la jurisprudencia del tribunal europeo de derechos humanos. Una visión integradora del derecho a la vivienda y el derecho de propiedad”, *Revista de Derecho Civil*, n.º 1 (enero-marzo): 1-56.
- MUÑOZ CASTILLO, J. (2000). *El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa*, Madrid, Colex.
- MUÑOZ PÉREZ, D. (2019). *Reconstrucción del derecho a la vivienda en España. Una perspectiva constitucional*, Madrid, La Ley-Wolters Kluwer.
- NASSARRE AZNAR, S. (2022). Diario de Sesiones del Congreso de Los Diputados, n.º 651, sesión n.º 27, de 25 de abril: 1-70.
- “El Proyecto de Ley de vivienda 2022” *Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto covid-19 [FEDEA]*, 22/11:1-25.
- PÉREZ DAUDÍ, V. (2021). *Tutela efectiva y derecho a la vivienda*, Barcelona, Atelier.
- PONCE SOLÉ, J. (2017). “La tutela judicial del derecho a la vivienda y el papel del Tribunal constitucional español: luces y sombras en el contexto europeo e internacional”, en J Ponce Solé, M Moltó Darner (Coords.) *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad. Nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters Aranzadi.
- RUIZ-RICO RUIZ, G. (2008). *El derecho constitucional a la vivienda. Un enfoque sustantivo y competencial*, Madrid, Ministerio de la Vivienda.
- SAINZ-CANTERO CAPARRÓS, M.ª B. (2023). “La redefinición del derecho de propiedad sobre la vivienda en la era de los bienes comunes. A propósito de la Ley 12/2023 del Derecho a la vivienda”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 19: 630-663.
- VALCÁRCEL BUSTOS, M. (2018). “Competencias y reconocimiento de derechos de las personas vulnerables: sanidad, vivienda y derechos fundamentales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 111: 341-372.
- ZAMORANO WISNE, J. (2022). *El Derecho a la vivienda en Andalucía*, Valencia Tirant lo Blanch.

NOTAS

¹ 1 Se trata de la segunda vez que la vivienda encabeza el listado de preocupaciones de los españoles, después de que se situase en primera posición en el barómetro de diciembre. Su escalada es, además, notoria, ya que el porcentaje de ciudadanos que la citan como gran problema se ha disparado seis puntos, anotando su mayor cifra desde 2008, cuando pinchó la burbuja inmobiliaria. No obstante, sigue lejos del máximo histórico: el 37,3% de septiembre de 2007. Antes, el dato más alto lo había cosechado en octubre, con un 22,7%, cuando era el tercer problema. En noviembre bajaron las menciones al 22,5%, pero se colocó en segunda posición, y un mes después apareció citada en el 22,3% de los cuestionarios, conquistando la primera plaza.

² Respecto del resultado de la votación del dictamen de la Ley por el derecho a la vivienda, realizada el 27 de abril de 2023, los datos son los siguientes: Presentes: 344. Votos a favor 176; Votos en contra: 167; Abstenciones 1 y no votan: 5. En porcentajes: A favor el 51,16% de los votos, en contra, el 48,55%. Las abstenciones representan un 0,29%. Este escenario pone en evidencia una profunda división en la sociedad respecto a los principios de la Ley y anticipaba los desafíos y dificultades en su implementación, debido a la profunda oposición.

³ Hoy resuelto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 79/2024, de 21 de mayo, publicada en el BOE núm. 152, de 24 de junio de 2024.

⁴ Resuelto en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de enero de 2025, publicada en el BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2025.

⁵ BOE de 3 de octubre de 2023.

⁶ BOE de 3 de octubre de 2023.

⁷ BOE de 3 de octubre de 2023.

⁸ El análisis del derecho a la vivienda en el Derecho constitucional europeo, vid. BALAGUER PÉREZ, (2018).

⁹ “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda (...)”.

¹⁰ “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a una vida adecuada para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo al efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”. La Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas precisa a los Estados que el citado derecho incluye la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras, la asequibilidad de la vivienda y costes relacionados con la misma, la habitabilidad, la accesibilidad y la adecuación cultural.

¹¹ Las obligaciones de los Estados Partes se recogen en el artículo 2 y se desarrollan en la Observación General N.º 3 del Comité de 1990.

¹² STC 32/2019, de 28 de febrero.

¹³ Sobre la protección de los derechos fundamentales en el espacio europeo y los diversos estándares posibles de protección así como el reconocimiento de la dimensión social del derecho a la vivienda por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, vid. DRIGO (2020:1-25). Vid. Los efectos de la perspectiva del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de vivienda en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en VALCÁRCEL BUS-TOS (2008:359-366).

¹⁴ “Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las partes se comprometen a adoptar medidas destinadas: 1. A favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente; 2. A prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación; 3. A hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes”.

¹⁵ El estudio de la vivienda y los colectivos vulnerables en CERVILLA GARZÓN y ZURITA MARTÍN (2022).

¹⁶ “Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda a la vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho Comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”.

¹⁷ El punto 1 de la Resolución del Parlamento Europeo, “Pide a la Comisión y a los Estados Miembros que garanticen la igualdad de acceso para todos a una vivienda digna y adecuada, incluidos el agua potable limpia y de calidad, un saneamiento e higiene adecuados y equitativos, la conexión a las redes de alcantarillado y traída de aguas, un entorno interior de alta calidad y una energía asequible, fiable y sostenible para todos, contribuyendo así a erradicar la pobreza en todas sus formas, protegiendo los derechos humanos de los hogares desfavorecidos y apoyando a los grupos mas vulnerables, a fin de proteger su salud y bienestar”.

¹⁸ Dispone el apartado 22: “Son servicios de interés general que forman parte de las funciones esenciales de las autoridades públicas, la educación, la salud pública, la vivienda pública y social y los servicios sociales de interés general que asumen funciones de seguridad social y de inserción social”.

¹⁹ Sobre el artículo 47 CE existe una amplia bibliografía, entre otros, MUÑOZ CASTILLO (2000 y 2003); RUIZ-RICO RUIZ (2008), PONCE SOLÉ (2017 y 2019) MUÑOZ PÉREZ (2019).

²⁰ Se afirma en el Preámbulo de la Ley por el derecho a la vivienda que, “El mercado de la vivienda tiene un alto grado de demanda. La insuficiencia de parques públicos de vivienda, explica en buena medida las extraordinarias dificultades de amplias capas de la población para disponer de una vivienda que se adapta a sus necesidades y a sus capacidades económicas. Tal es el caso, por ejemplo de las personas jóvenes que tienen que retrasar la edad de emancipación por sus dificultades para la incorporación al mercado de trabajo y el acceso a la vivienda. De hecho la edad media de emancipación en nuestro país ha sufrido un importante retroceso con motivo de la crisis económica, situándose en 2020, según los últimos datos de Eurostat, en 29,8 años muy por encima de la media de la Unión Europea, que se sitúa en los 26,4 años”. Otro dato de gran relevancia que se expone en el Preámbulo, es que “del total de las viviendas construidas entre el año 1962 y el año 2020, el 31,5% fueron viviendas protegidas, es decir uso 5,7 millones de viviendas que se promovieron al amparo de algún régimen de protección pública, pero que en su mayoría y pese al importante esfuerzo público realizado en su promoción y construcción, han dejado de estar sujetas, en plazo relativamente cortos, a ningún tipo de límite de venta o alquiler”.

²¹ Sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5491-2023, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

²² STC 7/2010, de 27 de abril, FJ 7 con cita de la STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; STC 32/2019, de 8 de febrero, FJ 6, con cita de otras muchas

²³ Autoriza este precepto a las Comunidades Autónomas a asumir competencias plenas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

²⁴ STC 152/1988, de 20 de julio; STC 37/2022, de 10 de marzo. Sobre las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la jurisprudencia constitucional, vid. ARIAS MARTÍNEZ (2019:106-121).

²⁵ Señala el artículo 5.1.a que “todos los ciudadanos tienen derecho 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 ruidos u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y paisajes adecuados”.

²⁶ LÓPEZ RAMON (2020:299) apunta que la interpretación literal es inequívoca, y cualquier cuestionamiento al respecto requiere quien lo plantee demuestre por qué la ley, que garantiza un derecho, en realidad no lo contempla. En el mismo sentido PONCE SOLÉ (2017:61) afirma que el derecho a la vivienda se configura como un auténtico derecho subjetivo, exigible judicialmente.

²⁷ En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, asume la competencia en materia de vivienda en virtud de lo establecido en el artículo 56.1 de su Estatuto de Autonomía, según el cual “corresponde a la Comunidad Autónoma 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; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación. B) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito”. Sobre el derecho de vivienda en Andalucía ZAMORANO WISNE (2022).

²⁸ Se dispone en su artículo 1 que “El objeto de la presente ley es regular el derecho a la vivienda, entendida como el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna que sea adecuada, en las distintas etapas de la vida de cada cual, a la situación familiar, económica y social y a la capacidad funcional” y define este derecho como “derecho constitucional y estatutario”.

²⁹ Sobre los distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional y su margen de actuación respecto del derecho a la vivienda y la legislación de las Comunidades Autónomas (CLAVELL NADAL, 2023).

³⁰ En la Exposición de Motivos de la Ley y ante la ausencia de una norma que “fije aquellas condiciones básicas y de igualdad que garanticen un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda que reconoce la Constitución” se afirma que la ley “busca el establecimiento de una regulación homogénea de los aspectos más esenciales de las políticas de vivienda que tanto afectan, como se ha señalado no sólo a la satisfacción del propio derecho de acceso a la vivienda, sino también a la de otros derechos constitucionales y a la actividad económica del país”.

³¹ Técnica “ajena a nuestra tradición, propia y apropiada de la tradición jurídica anglosajona, pero que en nuestro ordenamiento, en el que no existen las restricciones del ordenamiento anglosajón, y la interpretación extensiva y la aplicación analógica son posibles, las definiciones pueden acabar convirtiéndose en material jurídico deleznable” LÓPEZ Y LÓPEZ, 2022:29). El Consejo General del Poder Judicial en su Informe Jurídico al Anteproyecto de la Ley, es especialmente crítico con el artículo 3, afirma que 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. También critica la inclusión en la Ley de una definición para el término vivienda, por cuanto trata de conceptuar con alcance estatal el *factum* “vivienda” cuando éste es el término que sirve a la delimitación exclusiva de la competencia autonómica resultando de nuevo cuestionable en la medida en que se redefine desde la norma estatal el ámbito de las competencias autonómicas.

³² NASSARRE AZNAR (2022:4), en su intervención en el Congreso de los Diputados, considera que uno de los grandes problemas del artículo 3 de la Ley (Anteproyecto entonces), es el “conflicto de los conceptos”.

³³ Vid. GÁLVEZ CRIADO (2024: 513-548).

³⁴ Vid. SAINZ-CANTERO (2023: 630-663).

³⁵ Según el Informe del Consejo General del Poder Judicial al anteproyecto de la Ley (2022), 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.

³⁶ Vid NASSARE AZNAR (2022:1-25) y en línea similar el Consejo General del Poder Judicial, en su Informe al Anteproyecto de Ley, sostuvo que la clara vocación jurídico-pública le lleva a soslayar, cuando no a contradecir, la normativa civil.

³⁷ Las tenencias intermedias, como otras soluciones de Derecho Civil, pueden ofrecer respuestas a un amplio colectivo de los ciudadanos con rentas medias y bajas, destensionando al mismo tiempo el mercado del alquiler. SAINZ-CANTERO (2023:658). La propiedad compartida y la propiedad temporal son dos nuevas formas de tenencia de bienes inmuebles que ya están previstas en Cataluña y ofrecen solución al acceso al bien, vivienda, y también resuelven sobre su gestión compartida o colaborativa. Y aunque el gobierno español recurrió por inconstitucionalidad basada en invasión de competencias, la propiedad temporal catalana, la STC 95/2017, de 6 de julio, la declaró constitucional afirmando que “la propiedad temporal que regula la Ley 19/2015 no supone la conservación o modificación de una institución existente en el Derecho civil especial de Cataluña, pues ha quedado claro que es una figura jurídico real que no estaba regulada en él al promulgarse la Constitución. Constituye, sin embargo, una actualización a las necesidades presentes de acceso a la vivienda de un principio preexistente en dicho ordenamiento, cual es la utilización de fórmulas de dominio dividido para facilitar el acceso a la propiedad”.