

EL ESTÁNDAR MÍNIMO NACIONAL COMO PRELUDIO DEL DERECHO A LA VIVIENDA(*)(**)

LUCÍA COFRADES AQUILUÉ
Doctoranda de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA ESFERA INTERNACIONAL: 1. Naciones Unidas. 2. Consejo de Europa 3. Unión Europea.— III. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: NATURALEZA Y CONTENIDO: 1. Acerca de su naturaleza: ¿principio programático o derecho subjetivo? 2. Incógnitas sobre el contenido del derecho a disfrutar de una vivienda.— IV. EL DESARROLLO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA: 1. Un apunte sobre el legislador competente para regular su contenido. 2. Breve referencia a la situación hasta la aprobación de una Ley estatal reguladora del derecho a la vivienda.— V. SOBRE EL ESTÁNDAR MÍNIMO NACIONAL DE VIVIENDA.— VI. CONCLUSIONES.— VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: A propósito de la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, sobre el derecho a la vivienda, este estudio trata proporcionar una aproximación, desde una perspectiva competencial, sobre la creación de un estándar mínimo nacional para su acceso y disfrute, con la intención de establecer condiciones básicas y de igualdad que aseguren un trato uniforme en todo el territorio nacional. Además, se analiza hasta qué punto la mencionada Ley sobre el derecho a la vivienda ha establecido las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de este derecho.

Palabras clave: derecho a la vivienda; reparto competencial; igualdad básica de los ciudadanos.

ABSTRACT: On the occasion of the approval of Law 12/2023, of 24 May, on the right to housing, this paper attempts to offer an approach, from a jurisdictional perspective, to the establishment of a national minimum standard in its access and enjoyment, with the aim of establishing those basic and equal conditions that guarantee uniform

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 10/10/2023 y evaluado favorablemente para su publicación el 21/02/2024.

(**) Este estudio constituye una reformulación y adaptación de parte del trabajo que bajo el título «La transformación del derecho a la vivienda a la luz del anteproyecto de ley estatal» fue merecedor del XVIII Premio Gascón y Marín de Derecho Público (2022), otorgado por la Academia Aragonesa de Jurisprudencia y Legislación. El trabajo forma parte de las actuaciones del Grupo de Investigación reconocido por el Gobierno de Aragón ADESTER (Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio), proyecto S22_23 R [BOA núm.80 de 28/04/2023].

treatment throughout the State. It also reflects on the extent to which the recent Law on the right to housing, has managed to establish the basic conditions that guarantee equality in the exercise of this right.

Key words: right to housing; distribution of powers; basic equality of citizens.

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio persigue ofrecer una aproximación al derecho a la vivienda en España. En concreto, se centra en la posibilidad de un nuevo enfoque para intervenir en la materia, consistente en el establecimiento de un estándar mínimo nacional en el acceso y disfrute a una vivienda para garantizar la igualdad básica de los españoles.

El trabajo comienza repasando la configuración del derecho a la vivienda en la esfera internacional (II), para pasar a continuación a un estudio sobre la naturaleza y contenido del derecho en la Constitución, cuyos contornos distan de estar claramente perfilados (III). Posteriormente, se examina el legislador competente para regular su contenido y el desarrollo de este derecho hasta el momento presente (IV). Todo ello permite contar con un marco conceptual para adentrarnos en el estudio parcial del desarrollo de este derecho desde la concreta perspectiva del establecimiento de un mínimo nacional (V). Realizamos esta aclaración porque lo que se analiza es la posibilidad de establecer un estándar mínimo nacional en el acceso y disfrute a la vivienda para garantizar la igualdad básica de los españoles. En consecuencia, no es objeto del presente trabajo el análisis del alcance de todos y cada uno de los títulos competenciales que, en su caso, habilitan al legislador estatal para incidir sobre la materia. Tampoco se examina el extenso y controvertido contenido de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. Todo ello sin perjuicio de que puntualmente se haga alusión al modo en el que la referida Ley ha tratado de garantizar este derecho y su encaje competencial. Finalmente, el trabajo concluye con unas consideraciones de carácter general en torno a la materia objeto de análisis (VI).

II. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA ESFERA INTERNACIONAL

En la medida que nuestro sistema jurídico se rige por la interconexión de los diferentes ordenamientos, no sobra una breve referencia a la configuración, alcance y efectividad del derecho a la vivienda en el contexto internacional (1).

(1) Sobre la concurrencia de normas de diverso origen véase el libro de L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (2004), *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, Madrid, Civitas. En relación con la configuración del derecho a la vivienda

1. Naciones Unidas

En el ámbito de Naciones Unidas el derecho a la vivienda aparece contemplado en los artículos 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) (2) y 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (3). Como es conocido, se trata de textos de distinta naturaleza, mientras que la DUDH constituye una declaración de enorme valor político y fundamento de diversas normas internacionales sobre derechos humanos, el PIDESC goza del valor de los tratados ratificados por España.

En la DUDH 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, de manera algo lacónica, un conjunto de derechos humanos proyectados sobre el ámbito de los derechos sociales.

En el PIDESC se reconoce a toda persona el derecho a una vivienda adecuada. Se prevé la adopción de medidas por parte de los Estados a fin de asegurar su efectividad (4). Así, se viene a instaurar un sistema de Informes y Comunicaciones de los afectados, que se garantiza a través del Protocolo Facultativo (5). No obstante, tanto el PIDESC, como los informes generales y

desde la perspectiva de la interacción entre los distintos niveles de protección véase el libro de A. BALAGUER PÉREZ (2018), *El Derecho a la Vivienda en el Derecho Constitucional Europeo*, Pamplona, Aranzadi.

(2) Artículo 25.1 DUDH: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda (...)».

(3) Artículo 11.1 PIDESC: «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado 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 a este 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 (ONU) precisa a los Estados que el citado derecho incluye la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, la asequibilidad de la vivienda y costes relacionados con la misma, la habitabilidad, la accesibilidad y la adecuación cultural.

(4) Las obligaciones de los Estados Parte se recogen en el artículo 2 del PIDESC y se desarrollan en la Observación General N° 3 del Comité PIDESC, sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados parte, de 1990.

(5) Para un análisis detallado sobre dicho sistema de protección véase el estudio de L. SALAMERO TEIXIDÓ (2012: p. 136), *La protección de los Derechos Sociales en el ámbito de Naciones Unidas, el nuevo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Madrid, Civitas. La autora explica cómo el Protocolo Facultativo otorga al Comité competencias similares a las de un órgano judicial en lo que respecta a la declaración de la vulneración de un derecho y su reparación

dictámenes elaborados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, son meramente informadores de la actividad legislativa y judicial (6), lo que en modo alguno es equiparable a la ausencia de compromiso para tender a hacer efectivos los derechos comprendidos en el PIDESC (7).

Respecto a estos instrumentos el Tribunal Constitucional sostiene que «no reconocen un derecho subjetivo exigible, sino que configuran un mandato para los Estados parte de adoptar medidas apropiadas para promover políticas públicas encaminadas a facilitar el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna» (STC 32/2019, de 28 de febrero de 2019, FJ 6).

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. Así, 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 (8).

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 (CEDH). Sin embargo, en no pocas ocasiones el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha hecho alusión de forma tangencial al derecho a la vivienda en conexión con los derechos de propiedad (artículo 1 del Protocolo Adicional al CEDH) (9) y sobre todo con el derecho a intimidad familiar (artículo 8 CEDH) (10), entendido como un derecho a disfrutar de un

(6) En esta línea véase V. PÉREZ DAUDI (2021: p.41) y S. NASARRE AZNAR (2017: p.48).

(7) En este sentido, el artículo 2 PIDESC señala que «cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos».

(8) Como es conocido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible contempla 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas que, aunque no son jurídicamente vinculantes, los Estados asumen un compromiso de seguimiento y examen de los mismos.

(9) A pesar de que el CEDH de 1950 no contemplaba en el texto originario el reconocimiento del derecho a la propiedad, se incluye el artículo 1 del Protocolo Adicional del mismo. Dicho artículo dispone que «Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del derecho internacional (...)».

(10) Entre otras, véase la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del 2 de octubre de 2001.

espacio vital adecuado en el que desarrollar la vida íntima y familiar. La línea jurisprudencial del TEDH, lejos de configurarse como algo meramente ornamental, nos vincula; puesto que, como en su día puso de manifiesto Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO (11), el CEDH es en realidad el Convenio propiamente dicho y la interpretación que del mismo va realizando el TEDH atendiendo al contexto socioeconómico de cada momento (12).

Por su parte, la Carta Social Europea (CSE) contempla el derecho a la vivienda en su artículo 31 (13), y lo hace requiriendo a los Estados la adopción de medidas a fin de que, gradualmente, se favorezca la asequibilidad de la vivienda y se ponga fin a la problemática del sinhogarismo.

En síntesis, podemos afirmar que, en el contexto del Consejo de Europa, aunque la CEDH protege indirectamente el derecho a la vivienda, el mismo carece de una posición normativa que posibilite una construcción jurisprudencial sistemática. Por su parte, la CSE es por sí misma un instrumento insuficiente, dada su exigua posibilidad de incidir con alcance general en la efectividad de este derecho (14), puesto que no se halla dentro de la órbita del TEDH.

3. Unión Europea

En el ámbito de la Unión Europea, el artículo 34.3 de la CDFUE (15) hace alusión a la vivienda. A pesar de que no podemos afirmar que del tenor

(11) Véase L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (2004: 74).

(12) En este sentido, no le falta razón a J. PEMÁN GAVÍN (2009: p. 44) cuando, refiriéndose a la jurisprudencia del TEDH, sostiene que se caracteriza por su carácter innovador, pues se trata, según sus propias palabras, de «una jurisprudencia muchas veces creativa y abierta a las nuevas problemáticas sociales que ha hecho del sistema de protección de derechos humanos instaurado por la Convención una realidad viva y dinámica que ha ido calando de manera progresiva ente los países miembros del Consejo de Europa».

(13) Artículo 31 CSE: «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».

(14) Véase A. BALAGUER PÉREZ (2018: 246 y 247).

(15) Al respecto, conviene apuntar que dicho instrumento goza, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, del mismo valor jurídico que los Tratados. El artículo 6.1 del Tratado de la Unión Europea dispone que «La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados». Siguiendo a S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (2007: p. 140), cabe recordar que «los Tratados tienen un valor superior a cualquier norma de derecho interno, incluida la ley: superioridad que no deriva del principio de jerarquía sino del de competencia (...)». Es la Constitución la única que naturalmente se exceptúa de la pri-

literal del artículo 34.3 CDFUE se derive la existencia de un derecho a la vivienda, sino de «una ayuda a la vivienda» (16), lo cierto es que parece que no podemos negarlo dado su íntima conexión con el artículo 7 CDFUE (17). En este sentido, la célebre Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) de 10 de septiembre de 2014 (Asunto C-34/13), aseveró con total contundencia 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», y ello a pesar de que el artículo 7 de la CDFUE no recoja formalmente el derecho a una vivienda en sentido amplio, sino el derecho fundamental al respeto de la vida privada y familiar, si bien es cierto que hace referencia expresamente al derecho al respeto del domicilio. De modo que el derecho a disponer de un hogar es susceptible de configurarse como un presupuesto de tal derecho.

En cualquier caso, y con independencia de lo que se deriva del estricto tenor literal del artículo 34.1 CDFUE, no es menos cierto que, si se analiza desde una concepción finalista, es posible vincular el derecho a la vivienda con otros derechos fundamentales. 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 aseguren de que el derecho a una vivienda adecuada sea reconocido y ejecutable como un derecho humano fundamental» (18).

macía de los Tratados sobre el derecho interno: hasta el extremo, que conforme al art. 95 de la misma “la celebración de un Tratado internacional que constituya estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá previa revisión constitucional”».

Recuérdese que la aplicación del derecho europeo por los órganos de los Estados Miembros se rige, entre otros principios, por el de primacía frente al derecho nacional, lo que comporta que las normas europeas ocupan en el ordenamiento interno de los Estados un lugar prioritario en relación con otra norma nacional (Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 1964, *Flamino Costa c. ENEL*).

Artículo 34.3 CDFUE: «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 de 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».

(16) En todo caso no cabe desconocer el potencial de la Carta Europea de Derechos fundamentales para la protección del derecho a la vivienda.

(17) Artículo 7 CDFUE: «Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones».

(18) El punto 1 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2021, sobre el acceso a una vivienda digna y asequible para todos señala que «Pide a la Comisión y a los Estados miembros que se aseguren de que el derecho a una vivienda adecuada sea reconocido y ejecutable como un derecho humano fundamental mediante disposiciones legislativas europeas y nacionales aplicables; pide a la Comisión y a los Estados miembros que garanticen la igualdad de acceso para todos a una vivienda digna, incluidos el agua potable limpia y de calidad, un saneamiento e higiene adecuados y equitativos, la conexión a las

No obstante, un sector de la doctrina iusprivatista relativiza de alguna manera el reconocimiento otorgado a este derecho en la STJUE de 10 de septiembre, basándose en la existencia del Auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 julio de 2015 (asunto C-539/2014, apartado 49) que, parece enmarcarse en una línea jurisprudencial aparentemente contraria y en un intento de purificar el efectivo alcance del derecho a la vivienda en la Unión Europea, por cuanto indicó que «esa disposición de la Carta 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 TFUE (...)» (19). Al respecto, debe tenerse presente que, aunque la configuración de este derecho sea en la CDFUE sea más bien débil, el mismo se construye sobre la base y en conexión con otros derechos, con mayor reconocimiento, que lo van dotando de contenido.

Además de lo anterior, es preciso hacer alusión a la vivienda social como servicio de interés general en el ámbito de la Unión Europea. Como es conocido, la consideración de qué materias son susceptibles de afectar al interés general constituye una competencia compartida entre la Unión y los Estados Miembros (20). 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 general (21). No obstante, la Unión Europea carece de competencias en materia de vivienda,

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 más vulnerables, a fin de proteger su salud y bienestar».

(19) Auto del que el Tribunal Constitucional se ha hecho eco en la STC 32/2019, de 28 de febrero (FJ 6) cuando recuerda que «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha corroborado en su auto de 16 de julio de 2015, asunto C-539/14, que esta disposición de la Carta 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 art. 153 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea». Al respecto, V. PÉREZ DAUDÍ (2021: p. 23) apunta que es transcendental que el TJUE se ratifique en la existencia de un derecho fundamental a la vivienda en el ámbito de la Unión Europea, aunque siendo conscientes del efecto restrictivo que pudiera derivarse de la eventual invocación por parte de los Estados Miembros en base a lo previsto en el artículo 52.4 CDFUE, relativo a las tradiciones constitucionales de los Estados.

(20) Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, Libro Blanco sobre los servicios de interés general, Bruselas, 12 de mayo de 2004, p. 6.

(21) Resolución del Parlamento Europeo sobre el Libro Verde sobre los servicios de interés general, COM (2003) 270 final, 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».

de manera que son los Estados Miembros los que ostentan la competencia en la materia conforme a su modelo de reparto competencial y con una libertad relativamente amplia para configurar el grado de intervención pública en la materia. Ahora bien, la Unión Europea desempeña un importante papel en el sentido de que 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: NATURALEZA Y CONTENIDO

1. Acerca de su naturaleza: ¿principio programático o derecho subjetivo?

En España, el derecho a la vivienda se reconoce en el artículo 47 de la Constitución. El citado precepto, que reconoce el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, al tiempo que exige que los poderes públicos promuevan las condiciones necesarias y establezcan las normas pertinentes para hacerlo efectivo, se ubica en el Capítulo III del Título I, referido a los principios rectores de la política social y económica.

Como es bien sabido, la formulación de este precepto constitucional ha dado lugar a debates doctrinales sobre la misma existencia de un derecho subjetivo a la vivienda. Existen dos grandes posturas en torno a la existencia de un derecho constitucional a la vivienda: la que entiende que, por su ubicación sistemática, opera como un principio programático llamado a informar la actuación de los poderes públicos, y la que sostiene que el artículo 53.3 *in fine* de la Constitución tan solo excluye el reconocimiento de los principios establecidos en el Capítulo III Título I, pero no los derechos recogidos en él.

La primera de ellas sostiene que, por razón de su ubicación sistemática, el artículo 47 de la Constitución no contempla un auténtico derecho subjetivo, sino un principio programático o un mandato al legislador, en tanto que los poderes públicos no están obligados a realizar las prestaciones derivadas del mismo (22). De este modo, estaríamos ante una materia objeto de decisiones predominantemente políticas y, en la medida que la norma no impone una conducta concreta, sino que se limita a establecer un fin, corresponderá a los poderes públicos concretar las condiciones y grado de reconocimiento del mismo (23). En definitiva, sus defensores consideran que, en todo caso, los destinatarios del capítulo III del título I de la Constitución son los poderes públicos, y que tales preceptos no son propiamente derechos, sino directrices

(22) Véase A. GAITA MARTORELL (1982: p. 91) y M. BELADÍEZ ROJO (2010: p. 89).

(23) Véase F. IGLESIAS GONZÁLEZ (2000: p. 57).

programáticas (24), pues el artículo 53.3 *in fine* de la Constitución señala claramente que no son derechos subjetivos (25), consideración que en modo alguno excluye su valor jurídico. Así, GARCÍA DE ENTERRÍA matizó que si bien todos los artículos del texto constitucional tienen carácter normativo no todos tienen el mismo alcance y significado (26). Esta es, asimismo, la postura sostenida hasta el momento por el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial en su Informe sobre el Anteproyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda (27).

Por su parte, la otra postura aludida mantiene que el artículo 53.3 *in fine* de la Constitución tan solo excluye el reconocimiento de los principios establecidos en el Capítulo III Título I, pero no los derechos recogidos en él, como es el derecho a la vivienda (artículo 47 Constitución), pero también el derecho a la salud (artículo 43 Constitución) o el derecho al medioambiente (artículo 45 Constitución) (28).

2. Incógnitas sobre el contenido del derecho a disfrutar de una vivienda

La afirmación de un derecho subjetivo a la vivienda plantea no pocos problemas conceptuales habida cuenta de la amplitud e indeterminación con la que se proclama su contenido en el artículo 47 de la Constitución (29). A ello ha de añadirse el escueto desarrollo del mismo en algunos Estatutos de Autonomía y, esencialmente, en la legislación ordinaria.

(24) Véase G. PECES-BARBA (1995: pp. 182 y 183).

(25) Véase F. IGLESIAS GONZÁLEZ (2000: 49). En este mismo sentido, la STC 93/2015, de 14 de mayo, precisó que el derecho a la vivienda más que un derecho subjetivo es un mandato a los poderes públicos autonómicos (FJ 14).

(26) Véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA (2006), *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4ª edición, Madrid, Civitas. En esa misma línea, María Luisa Balaguer en su voto particular a la STC 32/2019, de 28 de febrero, apuntó que «la naturaleza de principio rector no resta un ápice de carácter normativo al art. 47, como se deduce del art. 9.1 del propio texto constitucional. No estamos ante un deseo de buena voluntad constitucional, ni ante un mero ejercicio de retórica, sino ante una disposición normativa que no queda excluida como parámetro de constitucionalidad de las normas con rango de ley (...)».

(27) Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 27 de enero de 2022.

(28) Véase F. LÓPEZ RAMÓN (2010: p. 13), E. MOREU CARBONELL (2014: p. 372) y J. PONCE SOLÉ (2017: p. 62).

(29) Como apunta Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO (2000: p. 17) en el Prólogo a la obra de M. Beltrán de Felipe, *La intervención administrativa en la vivienda, aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Madrid: Lex Nova, «la vivienda se especifica con fórmula escueta, elegante y de amplios significados, habrá de ser “digna y adecuada»».

En este sentido, se abren algunos interrogantes de no fácil respuesta: ¿qué se entiende por vivienda digna?, ¿conlleva el derecho a acceder a una vivienda en propiedad?, ¿incluye el derecho a permanecer en una determinada vivienda?, ¿es suficiente con promover las condiciones para garantizar el acceso a una vivienda «asequible» o ha de comprender el acceso mismo?, ¿otorga protección a todas las personas por igual?, ¿constituye una obligación de medios o de resultados y, en su caso, frente a qué Administración se puede invocar?, ¿tiene la Administración competente una obligación «de hacer» o es suficiente con que se establezca un marco regulador y gestor adecuado? Sirva el mero enunciado de estas cuestiones y la dificultad de responder cabalmente a las mismas para poner de manifiesto que estamos ante un asunto todavía abierto y en el que nos encontramos con no pocas incertidumbres sobre el preciso contenido de este derecho.

Como punto de partida, parece evidente que por razón de su objeto las políticas de vivienda tienen como finalidad la satisfacción de las necesidades de alojamiento de la población (30), sin perjuicio de que en ciertos momentos pueda recurrirse a la misma como un instrumento de política económica encaminado a contrarrestar los efectos desfavorables en épocas recesivas. Ahora bien, no puede desconocerse que, aunque su destino es servir de hogar a las personas, la vivienda no deja de ser un bien de mercado; un bien de inversión susceptible de generar una lícita ganancia, bien distinta a la especulación, que en modo alguno queda amparada (31).

En relación con la calidad de la vivienda, resulta ciertamente arduo encontrar una definición dotada de validez general sobre lo qué se entiende por vivienda digna y adecuada, puesto que los estándares de lo que se considera digno varían considerablemente en función del contexto histórico, social, cultural y grado de desarrollo económico de cada país (32). A nadie se le escapa que la adecuación de la vivienda es un concepto muy amplio y que incluso

(30) La Real Academia Española señala que una vivienda es un «lugar cerrado y cubierto construido para ser habitado por personas». Por su parte, M. BASSOLS COMA (1982: p. 785) apunta que el concepto vivienda alcanza aquel «objeto circunscrito a un bien inmueble o espacio construido destinado a morada humana, que comprende una construcción o una edificación, adherida al suelo, caracterizada por su destino primordial: servir de habitación para uso personal o de la unidad familiar (...)».

(31) En esta línea la STC 37/2022, de 10 de marzo de 2022, señala que la vivienda además de constituir «soporte y marco imprescindible para el ejercicio de varios derechos fundamentales estrechamente vinculados con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad» también se configura como «un importante activo patrimonial y, por ende, el objeto de un sector del mercado —el mercado inmobiliario—, lo cual le otorga una innegable relevancia desde la perspectiva de la actividad económica, el mercado único y la regulación del tráfico patrimonial privado».

(32) Véase G. PISARELLO PRADOS (2003: p. 23).

dentro de una misma región variará en función de las características del potencial beneficiario. Resulta indiscutible que lo que es adecuado para uno no lo es para otro y ello sin perjuicio de la existencia de criterios objetivos para determinar si una vivienda cumple con los estándares básicos exigibles, tales como los criterios seguridad, salubridad y habitabilidad. En todo caso, parece incuestionable que, para una persona con movilidad reducida, las viviendas sin ascensor y con barreras arquitectónicas no serán susceptibles de considerarse en modo alguno apropiadas.

Por lo que se refiere al destinatario de la acción pública en la materia, del tenor literal del artículo 47 de la Constitución se deriva que «todos los españoles» (33) tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. No obstante, resulta evidente que no es posible predicar la existencia de un derecho universal a acceder a una vivienda de modo incondicionado. El Tribunal Constitucional considera que los destinatarios preferentes de las políticas de vivienda son aquellos que, por su especial vulnerabilidad, tengan especial dificultad acceder a una vivienda (34), lo que resulta completamente razonable y no desde luego exclusivo del derecho a la vivienda, sino que se proyecta sobre distintos ámbitos enmarcados en la asistencia social (35). A partir de aquí surgen considerables incógnitas en relación con el nivel de ingresos, patrimonio, condiciones familiares, el grado de integración en la sociedad o su aplicación a las personas inmigrantes (36).

(33) Parece que en relación con la vivienda el constituyente quiso limitar la titularidad del derecho a los ciudadanos españoles, lo que contrasta con otros derechos del Capítulo III del Título I, como son el derecho a la protección de salud (artículo 41 Constitución) o al medioambiente (artículo 45 Constitución), en los que se hace referencia a una pluralidad indeterminada de beneficiarios. No obstante, téngase en cuenta que los extranjeros residentes tienen reconocidos derechos en materia de vivienda en los términos del artículo 13 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

(34) La STC 154/2015, de 9 de julio de 2015, señala que « las políticas de vivienda tratan de facilitar el acceso a una vivienda digna a personas necesitadas, que es un objetivo constitucional primordial (artículos 9.2 y 47 Constitución) que guarda relación con la protección social y económica de la familia (artículo 39.1 Constitución), la juventud (artículo 48 Constitución), la tercera edad (artículo 50 Constitución), las personas con discapacidad (artículo 49 Constitución) y los emigrantes retornados (artículo 42 Constitución) así como con la construcción como factor de desarrollo económico y generador de empleo (artículo 40, apartado 1, de la Constitución)».

(35) La asistencia social opera sobre la base de la insuficiencia de recursos del asistido, de modo semejante a lo que ocurría con la beneficencia. No así con algunas prestaciones de la Seguridad Social que, como es bien conocido, se han venido otorgando con independencia de la concreta situación económica del beneficiario. Sobre esto véase J. PEMÁN GAVÍN (2003: p. 245).

(36) En este sentido F. LÓPEZ RAMÓN (2008: pp. 399 y 400).

No obstante, no cabe desconocer que existe cierta tendencia por parte de los poderes públicos a dirigir las políticas sociales, incluidas las de carácter más asistencial, a la generalidad de la población, aun cuando en ocasiones no están cubiertas las necesidades más perentorias de algunos colectivos (37). En general los avances, sobre todo en el plano social, no se han producido por el transcurso natural de los acontecimientos, sino por campañas de denuncia (38).

En relación con el sujeto obligado a desarrollar las actuaciones necesarias para hacer efectivo este derecho parece claro que son los poderes públicos. El propio artículo 47 de la Constitución ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones necesarias y establezcan las normas pertinentes. En esta línea, la STC 3/2015, de 14 de mayo de 2015, recuerda que «el cumplimiento efectivo del uso habitacional de la vivienda no es un deber del propietario sino un objetivo que persigue el poder público mediante su política de vivienda». La cuestión está en determinar si estamos ante una obligación de medios o de resultados.

A priori, el derecho a la vivienda en términos conceptuales es fácilmente concebible en términos de prestación, al menos ese parece que sería su contenido en su vertiente más radical (39). También es posible entender que estamos ante un derecho de medios, en el que corresponde a los poderes públicos promover medidas para que las personas puedan acceder a una vivienda, pero no de proporcionar residencia a todo aquel que carezca de la misma. La promoción y el establecimiento de medidas puede ser de muy diverso alcance, desde la actuación a través de los parques públicos de vivienda de alquiler social a la intervención en el mercado de la vivienda o el alquiler, pasando por medidas de fomento o construcción de viviendas de protección oficial.

En todo caso, parece evidente que lo que se reconoce es el derecho a disfrutar de una vivienda, no a una vivienda en propiedad. El derecho a

(37) Al respecto J.L. BERMEJO LATRE (2010: pp. 165-196), apunta que a las políticas de vivienda esencialmente se han limitado al fomento público de la producción privada de vivienda de obra nueva y en propiedad para las clases medias. En una línea similar, E. MOREU CARBONELL (2020: pp. 183-210), señala que las medidas normativas y la intervención administrativa ensayada hasta el momento suelen dirigirse principalmente a los ciudadanos de clase media, pero excluyen a aquellos que ni siquiera tienen un lugar donde vivir.

(38) La situación se ilustra con la Ley sobre Casas Baratas de 1911, surgida como respuesta a la precaria situación de la vivienda popular. Sobre ello véase L. ARIAS GONZÁLEZ (2008: 25-41).

(39) En este caso, estamos con J. JARÍA I MANZANO (2011: pp. 53-88), cuando sostiene que, al adoptar este enfoque, resulta evidente que, más allá de cumplir con los principios constitucionales que definen este derecho, es esencial tener en cuenta cómo interactúan el derecho y la economía para evaluar la efectividad de ciertas medidas dirigidas a garantizarlo, ya que su realización solo es posible con una cierta disponibilidad de recursos materiales.

disfrutar de una vivienda no implica, desde luego, el derecho a ser titular en régimen de propiedad absoluta de un inmueble, sino el de acceder a un inmueble cuya finalidad sea servir de vivienda, ya sea en régimen de usufructo, arrendamiento, cooperativa o de propiedad absoluta. En definitiva, el núcleo esencial del derecho consiste en poder residir en un entorno adecuado, que permita el acceso a servicios básicos.

No existe precepto alguno que impida una intervención con alcance general sobre el mercado de la vivienda, aunque no parece razonable un mercado de la vivienda intervenido. En este sentido, resulta sugestiva la idea apuntada por LÓPEZ RAMÓN en relación con la existencia de una vertiente de este derecho consistente en una especie de «derecho al mercado de la vivienda» (40), entendido como la promoción del derecho de acceso incidiendo sobre el mercado libre de vivienda, orientándolo hacia fines sociales. Pese a que no existe un precepto constitucional que imponga la realización de este derecho a través del libre mercado, esta vía consistente en promover las condiciones para que el grueso de la población pueda ver satisfecho su derecho a una vivienda a través del mercado libre resulta plenamente coherente desde la perspectiva de los principios rectores de la economía y otros derechos constitucionalmente protegidos, como es la libertad de empresa (artículo 38 Constitución).

Más allá del derecho de acceso a una vivienda, cabe preguntarse si también comprende la conservación del domicilio, y específicamente de una concreta vivienda. En este punto, queda claro que en España habría que excluir los supuestos de ocupación ilegal de viviendas puesto que como ha señalado el Tribunal Constitucional «la ocupación no consentida ni tolerada no es título de acceso a la posesión de una vivienda, ni tampoco encuentra amparo en el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada» (STC 32/2019, de 28 de febrero de 2019). El derecho a la elección de residencia no es absoluto, pues no habilita para ocupar cualquier vivienda, sino que parece que más que a mantenerse en una determinada vivienda sin título a lo que se tendría derecho es a una alternativa habitacional adecuada.

En todo caso, es preciso apuntar que nada impide que coexistan ambas facetas, una de carácter más prestacional, para casos de extrema necesidad, y otra más orientada a la promoción, para impulsar desde la acción pública la asequibilidad de cierto tipo de inmuebles destinados a vivienda principal.

(40) Véase F. LÓPEZ RAMÓN (2010: pp. 22 y ss).

IV. EL DESARROLLO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN ESPAÑA

1. Un apunte sobre el legislador competente para regular su contenido

Como se ha visto, el derecho a la vivienda está reconocido en la Constitución en unos términos ciertamente abiertos, de modo que para hacerlo efectivo resulta necesario su desarrollo por parte del legislador competente. Pues bien, en términos generales podemos afirmar que la competencia corresponde a las comunidades autónomas, por cuanto las mismas asumieron, a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía y al amparo de lo previsto en los artículos 149.1. 3ª y 149.3 de la Constitución, competencia exclusiva en la materia.

No obstante, la mencionada exclusividad autonómica, no puede llevarnos a entender sin más que el Estado ha perdido toda atribución para intervenir en este ámbito (41). La exclusividad competencial autonómica debe entenderse en unos términos matizados, porque se encuentra condicionada por diversos títulos competenciales del Estado susceptibles de incidir legítimamente sobre la misma.

Si consideramos el sistema competencial tomado en su conjunto, pronto se advierte la existencia de diversos límites a la competencia exclusiva autonómica en la materia, a los que el legislador queda inexorablemente sometido. Algunos de estos condicionamientos se declaran expresamente, como es el caso de la prohibición de diferencias de trato discriminatorias entre españoles (artículos 14 y 139.1.1 Constitución), pero otros derivan de los títulos estatales de carácter transversal. En el caso que nos ocupa, derivan esencialmente de los artículos 149.1.1 y 149.1.13 de la Constitución, relativos a la igualdad de condiciones básicas de los derechos constitucionales y a la competencia sobre la planificación general de la actividad económica. Además de los mencionados títulos estatales de carácter transversal, existen otros títulos estatales que inciden claramente sobre la materia, tales como la legislación procesal (artículo 149.1.6 Constitución), la legislación civil y, especialmente, la ordenación de los registros y bases de las obligaciones contractuales (artículo 149.1.8 Constitución), la ordenación del crédito (artículo 149.1.11 Constitución) y procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18 Constitución). Pero también encontramos otros títulos competenciales estatales con un carácter más incidental como la legislación básica sobre protección del medio ambiente (artículo 149.1.23 Constitución) o las bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 Constitución).

Asimismo, a la hora de interpretar el alcance de los preceptos sobre distribución de competencias debe tenerse en cuenta la primacía normativa de

(41) De ello nos advirtió hace ya algo más de un par de décadas F. IGLESIAS GONZÁLEZ (2000: p. 87).

la Constitución (42), en especial el artículo 149 de la Constitución, precepto que constituye el eje sobre el que pivota el sistema de reparto competencial, por cuanto resulta el único ámbito establecido imperativamente. Por otra parte, más allá de los títulos competencias referidos en el artículo 149.1 de la Constitución, existen preceptos que tienen relevancia competencial reforzando las atribuciones competenciales del Estado. Así, los principios constitucionales de carácter general cumplen una relevante misión para una adecuada exégesis del orden competencial (43). En esta línea, aunque el artículo 47 de la Constitución no constituya un criterio de atribución competencial autónomo, el legislador estatal podría apoyarse en que es un objetivo común para las Administraciones Públicas en su conjunto e incluso en el criterio del interés general que cuenta con un importante potencial como principio configurador del reparto competencial en orden a garantizar una mínima vertebración del Estado (44).

2. Breve referencia a la situación hasta la aprobación de una Ley estatal reguladora del derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda goza de una clara consagración a nivel estatal en España desde el año 2007 (45), dado su reconocimiento en la entonces Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y su plasmación en la actualidad 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 Urbana (46). Aunque lo cierto es que se formula en términos tan genéricos que resulta complicado concretar su contenido y, en la medida que poco añade a

(42) La STC 18/1982, de 4 de mayo (FJ 1), señaló que la asunción de competencias en los Estatutos de Autonomía han de ser dilucidadas conforme al texto constitucional, cuyos preceptos continúan siendo operativos.

(43) En este sentido J. BERMEJO VERA (2005: p. 138) argumenta que, aunque las reglas de distribución competencial se fundamentan en principios como unidad, igualdad y libre circulación, estos principios no generan competencias por sí mismos, aunque sí influyen en las normativas que las establecen.

(44) Sobre esto véase J. TEJEDOR BIELSA (2000: pp. 26 y ss.).

(45) Téngase en cuenta que en el momento presente también se ha cumplido el decimoquinto aniversario de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, que fue una ley claramente pionera en España por ser la primera en introducir la acción pública en materia de vivienda, pero también por delimitar los supuestos en los que hay que considerar incompleta la función social de la propiedad.

(46) En este sentido F. LÓPEZ RAMÓN (2020: pp. 299) apunta que la interpretación literal es inequívoca, y cualquier cuestionamiento al respecto requiere que quien lo plantee demuestre por qué la ley, que garantiza un derecho, en realidad no lo contempla. Por su parte, J. PONCE SOLÉ (2017: 61) afirma que el derecho a la vivienda «se configura como auténtico derecho subjetivo, exigible judicialmente».

lo previsto por el texto constitucional (47), cabe pensar que su efectividad es más simbólica que real. Aun así, la inclusión de este derecho, con un contenido exiguo, es acreedora de 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. Los distintos parlamentos y gobiernos autonómicos han tratado de dotarlo de un concreto contenido susceptible de tutela judicial (48), aunque cierto es que lo han hecho con distinto alcance, ya que comunidades autónomas como Cataluña (49), Valencia (50) o Baleares (51) han tratado de configurar en sus respectivos Estatutos de Autonomía el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo sin las limitaciones que observamos en otros Estatutos de Autonomía (52) o en el mismo texto constitucional (53). No obstante, aten-

(47) Así, el artículo 5, apartado 1, letra a, señala 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 ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados».

(48) Al respecto se ha señalado que existe un cierto paralelismo con lo ocurrido con el derecho al medioambiente. Sobre ello véase J. TEJEDOR BIELSA (2012: p. 41).

(49) Artículo 26 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC): «Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine».

(50) Artículo 16 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: «La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente en favor de los jóvenes, personas sin medios, mujeres maltratadas, personas afectadas por discapacidad y aquellas otras en las que estén justificadas las ayudas».

(51) Artículo 22 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears: «Las Administraciones públicas de las Illes Balears garantizarán el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos de las Illes Balears. Por ley se regularán las ayudas para promover este derecho, especialmente a favor de los jóvenes, de las personas sin medios, de las mujeres maltratadas, de las personas dependientes y de aquellas otras en cuyo caso estén justificadas las ayudas».

(52) Este sería el caso, entre otros, del artículo 27 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón: «Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados».

(53) Sobre ello véase F. LÓPEZ RAMÓN (2014: pp. 49-91), «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102.

diendo a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el reconocimiento de derechos estatutarios (54) se trataría de mandatos programáticos, realizados a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, de modo que sólo mediante su desarrollo legislativo lograrán la condición de genuinos derechos subjetivos (55). Sin embargo, pudiera pensarse que, en el caso de comunidades autónomas como Cataluña, según se desprende del tenor literal del artículo 38.2 de su Estatuto de Autonomía, el derecho a la vivienda sería susceptible de tutela judicial (56).

Con todo, la jurisprudencia constitucional sobre el reconocimiento de los derechos estatutarios no supone un obstáculo para la existencia de un derecho a la vivienda, dado que las comunidades autónomas han venido elaborando leyes autonómicas de la materia, siendo Cataluña pionera en el desarrollo legislativo autonómico en materia de vivienda mediante la aprobación de la Ley 24/1991, de 29 noviembre, de viviendas de Cataluña; Ley que sirvió de referente para al resto de leyes autonómicas (57). Si bien, es en la Ley

(54) En este sentido véanse las SSTC 247/2007, de 12 de diciembre, y 31/2010, de 28 de junio.

La STC 247/2007, admitió la posibilidad de reconocer determinados derechos subjetivos reconocidos en los Estatutos de Autonomía cuando afirma que «es claro que esta capacidad que la Constitución reconoce a los Estatutos de Autonomía para ordenar la organización y funcionamiento de sus Cámaras legislativas dentro del marco constitucional, tiene efectos en los ciudadanos, determinando con ello la posible existencia de verdaderos derechos subjetivos» (FJ 15). Ahora bien, la STC 31/2010, de 28 de junio, precisa que «bajo la misma categoría “derecho” pueden comprenderse realidades normativas muy distintas, y será a éstas a las que haya de atenderse, más allá del puro nomen, para concluir si su inclusión en un Estatuto es o no constitucionalmente posible. En efecto, ya en la propia Constitución bajo el término “derecho” se comprenden tanto verdaderos derechos subjetivos como cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas, si bien en ambos casos se trata siempre, al cabo, de mandatos dirigidos al legislador, bien imponiéndole a hacer o una omisión que se erigen en objeto de una pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia; bien obligándole a la persecución de un resultado sin prescribirle específicamente los medios para alcanzarlo y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella. Normas, en definitiva, que prescriben fines sin imponer medios o, más precisamente, que proveen a la legitimación de la ordenación política de los medios públicos al servicio de un fin determinado» (STC 31/2010, FJ 16).

(55) Véase L.M. DIEZ-PICAZO (2016: pp. 63-75), y J.M. SOUVIRÓN MORENILLA (2018: pp. 181-224).

(56) El artículo 38.2 EAC señala que «Los actos que vulnere los derechos reconocidos por los capítulos I, II y III del presente Título y por la Carta de los derechos y deberes de los ciudadanos de Cataluña serán objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes».

(57) Las siguientes leyes autonómicas de vivienda siguieron el esquema de la ley catalana. Sobre esto véase F. IGLESIAS GONZÁLEZ (2013: pp. 16-62), «Una visión panorámica de las leyes autonómicas de vivienda y la necesidad de una ley estatal» en García Moreno

vasca 3/2015 de vivienda donde se ha configurado más claramente como un derecho subjetivo (58). No obstante, en relación con la configuración de un derecho subjetivo a la vivienda por parte del legislador vasco, el Tribunal Constitucional estableció que la configuración de una acción pública en esta materia por parte del legislador autonómico contraviene lo dispuesto en el artículo 149.1.6 de la Constitución (STC 97/2018, de 19 de septiembre de 2018).

En cualquier caso, si la intención del legislador es garantizar efectivamente el derecho a la vivienda o al menos tender a ello, como mínimo deberá realizar un esfuerzo por delimitar su alcance, identificando a sus destinatarios y frente a quién y en qué situaciones es posible exigir ese derecho subjetivo. De esta manera, mientras no se produzca el desarrollo legal de estas previsiones no existe título suficiente para exigir una prestación concreta (59), ya que para afirmar su existencia en cuanto derecho es necesario que se den las notas de aplicabilidad y justiciabilidad inmediata (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 13) (60).

V. SOBRE EL ESTANDAR MÍNIMO NACIONAL DE VIVIENDA

A lo largo de la andadura del Estado Autonómico, la distribución y delimitación competencial en materia de vivienda ha suscitado cierta polémica. La controversia se ha visto reactivada en el momento presente como consecuencia del conflicto suscitado a raíz de la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (LPDV) (61); Ley que hace alusión a

Rodríguez y González García (directores), *Reflexiones sobre la vivienda en España*, Thomson Reuters Aranzadi. Para una visión de conjunto sobre las reformas autonómicas promulgadas a partir de 2013 para favorecer el desarrollo del derecho a la vivienda véase A. QUINTIÁ PASTRANA (2017: pp. 225-267), «El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109.

(58) La Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, reconoce en su artículo 6 el derecho subjetivo a la vivienda, a la vez que en su artículo 9, relativo a los modos de satisfacción y requisitos de exigencia del derecho subjetivo, concreta el contenido exigible.

(59) Véase J. TORNOS MAS (2017: p. 149).

(60) Véase J. TORNOS MAS (2014: p. 2855).

(61) Hasta la fecha (18 de septiembre de 2023) son tres las Comunidades Autónomas —Madrid, Andalucía y País Vasco— que han presentado recurso de inconstitucionalidad por entender que la citada ley invade competencias autonómicas. A estas comunidades autónomas, se sumaría Baleares, que ya ha iniciado los trámites para interponer un recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos y disposiciones de la Ley. En su momento, el Consejo General del Poder Judicial, en su Informe sobre el Anteproyecto de Ley por el Derecho a la vivienda, cuestionó encaje competencial del proyecto por entender que restringía en exceso la competencia autonómica para desarrollar una política propia en la materia.

una amalgama de títulos competenciales que, a juicio del legislador estatal, posibilitarían la aprobación de una Ley de Vivienda de ámbito nacional.

En concreto, la Ley se dicta al amparo de los artículos 149.1. 1.º y 13.º de la Constitución 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 (62). 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 de la Constitución Española atribuye al Estado en materia de legislación civil. El artículo 5 y la disposición final quinta se amparan en la competencia que el artículo 149.1. 6.º de la Constitución española 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 de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de hacienda general.

Parece claro que no es posible zanjar este debate con la mera alusión a la existencia de una competencia autonómica exclusiva ni invocando aquellos títulos que permitirían la intervención del legislador estatal. El problema no es tanto la distribución competencial como la compleja delimitación del alcance de una concreta competencia (63), cuestión nada sencilla, dado el solapamiento que en no pocas ocasiones existe entre las materias sobre las que inciden títulos competenciales estatales y autonómicos.

En todo caso, 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. Más modestamente, lo que se pretende es reflexionar, desde un punto de vista competencial, sobre la articulación de un estándar mínimo por parte del legislador estatal y examinar en qué medida se ha avanzado en este sentido con la aprobación de una Ley estatal reguladora del derecho a la vivienda (64).

(62) La planificación general de la actividad económica constituye un título competencial transversal que, junto con la igualdad de condiciones básica ha servido al legislador por el legislador estatal para incidir en competencias autonómicas. Ahora bien, teniendo en cuenta la extraordinaria vis expansiva de este título competencial el Tribunal Constitucional señala la conveniencia de evitar una lectura extensa del mismo (STC 29/1986, de 20 de febrero). Así, en relación con la vivienda, las SSTC 93/2015, de 14 de mayo, y 16/2018, de 22 de febrero, sostienen que la competencia estatal del artículo 149.1.13 de la Constitución no puede agotar los títulos más específicos de las comunidades autónomas.

(63) Sobre este asunto véase A. ARROYO GIL (2019: pp.32 y ss.), *Distribución y delimitación de competencias*, Madrid, Marcial Pons. El autor establece una clara distinción entre los conceptos de distribución y delimitación de competencias en el Estado autonómico español.

(64) En la Exposición de Motivos de la Ley, el legislador se hace eco de su propósito al invocar la ausencia de una norma que «fije aquellas condiciones básicas y de igualdad que

Pues bien, según hemos visto la predicada exclusividad autonómica en materia de vivienda no blindará una eventual intervención estatal, si bien, debe partirse de la premisa de que el legislador estatal carece de competencias suficientes para adoptar una acción pública global en esta materia.

Como es sabido, el Estado puede legislar en materias que, aunque no sean propiamente la de vivienda, condicionen las políticas autonómicas en este ámbito. Sirva como muestra de ello la capacidad estatal para aprobar planes nacionales de vivienda sobre la base de su competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (65). De algún modo, las denominadas competencias exclusivas no son tal, porque dos competencias exclusivas de distintos niveles de gobierno están llamadas a ser concurrentes (66).

En el caso que nos ocupa, el artículo 149.1. 1ª de la Constitución, competencia exclusiva estatal, puede interferir en la competencia exclusiva en materia de vivienda para incidir desde la perspectiva de garantizar la igualdad en la posición jurídica de los españoles con respecto al derecho a la vivienda, sin que sea viable su desarrollo como si de legislación básica se tratara (67). Así, no resulta admisible equiparar condiciones básicas con normativa básica en esta materia. La situación sería claramente diferente si, como apunta TEJEDOR

garanticen un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda que reconoce la Constitución» al tiempo que 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».

(65) En este sentido véase la STC 152/1988, de 20 de julio. Sobre la vinculación entre la política económica y la vivienda, sostiene G. GARCÍA ÁLVAREZ GARCÍA (2010: p. 327) que claramente, mediante las políticas que protegen viviendas a precios limitados, se busca proporcionar un acceso privilegiado a la vivienda para ciertos grupos de ciudadanos excluidos del mercado libre debido a su capacidad económica. Además, afirma que se intenta establecer un mecanismo de intervención pública en el mercado de la vivienda en general. Explica el autor que, en teoría, al aumentar la oferta de viviendas protegidas disponibles a precios limitados, se espera una disminución en la demanda de viviendas libres y, posiblemente, una reducción en los precios de estas últimas. Sin embargo, defiende en la práctica, las políticas de vivienda protegida tienden a ser utilizadas más como medidas anticíclicas, estimulando la actividad en el sector de la construcción durante épocas de crisis económica, cuando la demanda de viviendas libres disminuye.

(66) En este sentido, el propio Tribunal Constitucional ha admitido el carácter manifiestamente equívoco del calificativo exclusivo. Al efecto véase la STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1.

Como bien indica J. TEJEDOR BIELSA (2001), la exclusividad solo se puede aplicar a competencias cuyo ejercicio esté asignado a un único ente, siempre y cuando no haya otra competencia otorgada a otro ente que pueda afectar su ejercicio. Sin embargo, si existe una segunda competencia que interfiera con la primera, no se puede considerar que la primera sea exclusiva. En estos casos, estamos frente a competencias concurrentes desde una perspectiva material.

(67) STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7.

BILESA, en su momento se hubieran atendido las propuestas del senador Chueca Goita en las Cortes Constituyentes, quien defendió la conveniencia de atribuir al Estado la competencia para dictar legislación básica en las materias del artículo 148.1.3 de la Constitución (68).

La STC 141/2014, de 11 de septiembre de 2014, en un asunto sobre urbanismo, señaló que la competencia exclusiva autonómica del artículo 148.1.3 de la Constitución ha de coexistir con la competencia estatal del artículo 149.1. 1º de la Constitución, que podrá condicionar la competencia autonómica. En cualquier caso, el Estado no puede desapoderar por completo a las comunidades autónomas en base a este título competencial, puesto que no ampara al Estado a regular una igualdad formal. En un Estado descentralizado como España el alcance del principio de igualdad no puede ser el mismo que en el Estado unitario, sino que las exigencias de uniformidad han de atemperarse con el respeto al pluralismo en el ejercicio de las competencias autonómicas (69). Así, no parece posible equiparar la necesaria garantía de una homogeneidad jurídica básica con la uniformidad de condiciones de vida en un sistema caracterizado por la descentralización política (70). Las competencias transversales no pueden impedir que las comunidades autónomas desplieguen políticas propias en materias en las que ostentan competencia exclusiva. En este sentido, convendría aceptar la existencia de ciertas diferencias entre regiones como una consecuencia natural de la autonomía.

El concepto de condiciones básicas del artículo 149.1.1º de la Constitución es, como indica PEMÁN GAVÍN, un concepto considerablemente elástico, con una impronta finalista y un radio de acción potencialmente extenso (71). Lo cierto es que encontramos no pocas leyes estatales que se fundan esencialmente en este título competencial, y es que este título competencial habilita al Estado para el establecimiento por completo de aquellas condiciones básicas que sean precisas para garantizar la igualdad de los españoles desde una determinada perspectiva, la de los derechos y deberes constitucionales (72). Como botón de muestra piénsese en la Ley 39/2006, de 14 diciembre, de promoción de la autonomía personal y

(68) Véase J. TEJEDOR BIELSA (2001: pp. 30 y ss.).

(69) Véase J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA (2009: pp. 165-178).

(70) Véase el estudio de J. PEMÁN GAVÍN (1989: pp. 173-198), «Acerca de la uniformidad de las condiciones de vida como principio constitucional en el Estado de las Autonomías», *Revista de Administración Pública*, núm. 119.

(71) Véase J. PEMÁN GAVÍN (2018: pp. 1212-1224).

(72) La STC 143/2017, de 14 de diciembre de 2017, recordando la doctrina jurisprudencial sentada en la STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997, insiste en que las condiciones básicas que el Estado puede establecer en base a este título competencial no se refieren «a los sectores materiales en los que éstos se insertan», dado que el mismo «sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce».

atención a las personas en situación de dependencia y en la Ley 27/2007, de 23 octubre, que reconoce las lenguas de signos españolas y regula los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas. También, el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 octubre, funda buena parte de su articulado en este título competencial. En cualquier caso, es preciso recordar que la doctrina constitucional ha seguido una línea tendente a limitar la potencialidad expansiva de los títulos genéricos en favor de títulos específicos (73).

En el caso que nos ocupa, aunque la vivienda es una competencia autonómica, la regulación de las condiciones básicas sobre los derechos y deberes constitucionales corresponde en exclusiva al Estado. Así, aunque el legislador estatal carezca de competencia en materia de vivienda nada impide que estandarice el contenido mínimo del derecho de acceso y disfrute a una vivienda en base al artículo 149.1.1 de la Constitución.

Por lo que se refiere a la LPDV, en ella se proclama el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos dispuestos por la Ley (artículo 8.1), aunque su concreta configuración es manifiestamente insuficiente para hacerlo efectivo, pues ni siquiera se recoge la obligación de desplegar determinados medios por parte de las Administraciones competentes, menos todavía obligaciones específicas o de resultado. Aunque el artículo 1.1 de la Ley señala 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, tampoco los sujetos activos y pasivos del mismo.

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 y deberes constitucionales para regular el contenido básico del derecho a la propiedad privada de las viviendas (74), sin desarrollar en cambio el contenido básico del derecho a la vivienda previsto en el artículo 47 de la Constitución, y lo hace además al amparo del artículo 149.1.8.º de la Constitución Española, que atribuye competencia al Estado en materia de legislación civil. Estos preceptos «civiles» han sido cuestionados por parte de la doctrina civilista desde un punto de vista material por entender que el legislador ha pretendido una transformación de la propiedad inmobiliaria (artículo 348 Código Civil) en una suerte de «tenencia monitorizada por el Estado» (75).

(73) Así se desprende, entre otras, de la STC 106/1996, de 13 de junio, FJ 4.

(74) Así, en relación con el contenido del derecho de propiedad de la vivienda los artículos 10 y 11 de la LPDV recogen las facultades, deberes y cargas.

(75) Sobre ello véase S. NASARRE AZNAR (2022: pp. 1-25). En una línea similar el Consejo General del Poder Judicial, en su informe sobre el Anteproyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda, sostuvo que la clara vocación jurídico-pública del entonces Anteproyecto, le llevó a soslayar, cuando no a contradecir, la normativa civil.

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 del establecimiento de las condiciones básicas de un derecho expresamente previsto en el texto constitucional, que es precisamente el que persigue resguardar.

De este modo, el enfoque seguido por el legislador estatal ha consistido en regular la función social de la propiedad sobre la vivienda. La función social de la propiedad privada se contempla en el artículo 33 de la Constitución, precepto que afirma que su contenido se determinará «de acuerdo con las leyes». Aunque el artículo 33 del texto constitucional no hace referencia expresamente a la función social de la vivienda, ello no implica que no se pueda modular por ley atendiendo la naturaleza de los bienes sobre los que recae en cada caso concreto el derecho de propiedad (76). Así, el Tribunal Constitucional mantiene que «la función social de la propiedad, con arreglo a la cual las leyes han de delimitar el contenido propio de ésta, opera, en efecto, no sólo en abstracto, por así decir, para establecer el contenido de la institución constitucionalmente garantizada, sino también en concreto, en relación con las distintas clases de bienes sobre los que el dominio recae» (STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 8). De esta manera, resulta perfectamente posible que el legislador competente en la materia de acuerdo con el reparto fijado en la Constitución regular la función social de la propiedad sobre la vivienda (77).

Aunque tradicionalmente la función social de la vivienda se ha regulado en las normas autonómicas, el enfoque adoptado por el legislador estatal no resulta, a mi juicio, problemático desde un punto de vista competencial. Y ello porque la materia sobre la que recae el título del artículo 149.1.1 de la Constitución se proyecta precisamente sobre los derechos constitucionales en sentido

(76) Como sostiene S. NASARRE AZNAR (2022: 7), la Constitución tan solo contempla «la “vaporosa” función social de la propiedad» pero no recoge propiamente una función social de la vivienda», si bien entendemos que una interpretación conforme al espíritu del texto constitucional nos conduciría a la interpretación sostenida por J. LEGUINA VILLA (1994: p. 14) cuando argumenta que la Constitución ha establecido que la propiedad privada, tanto como institución jurídica y como derecho subjetivo, debe satisfacer al mismo tiempo los intereses de quienes son sus propietarios y los intereses sociales o colectivos que se vean afectados por el uso y disfrute de cada tipo de bien. Esto implica, según el autor que «no es ni puede ser igual la función social que haya de cumplir la propiedad de todo tipo de bienes».

(77) En su momento, E. MOREU CARBONELL (2014: 387 y 388) consideró que una ley autonómica que regula el contenido esencial del derecho a la propiedad de la vivienda no afecta a las condiciones básicas de su ejercicio ni vulnera la competencia estatal para fijar las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes. Así, expresa que «las competencias exclusivas de una Comunidad Autónoma en materias como el urbanismo y la vivienda sí permiten al legislador autonómico imponer al propietario el deber de efectiva ocupación, sin que ello suponga invasión de competencias estatales».

estricto, así como sobre los deberes básicos (STC 61/1997, de 20 de marzo de 1997). Aunque este título competencial se refiere a los derechos en sentido estricto, la función social de la propiedad no debería plantear problemas porque la misma es inherente al contenido esencial del derecho (78). En relación con este punto, es obligado mencionar la reserva realizada por la STC 16/2018, de 22 febrero, en la que se reconoce expresamente la habilitación estatal para fijar las condiciones básicas que aseguren la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales en relación con la propiedad de las viviendas y su función social (artículo 149.1.1º de la Constitución). Aunque en términos generales el Tribunal Constitucional avaló la mayoría de las medidas adoptadas por los distintos legisladores autonómicos en la materia, tal y como ha observado PEMÁN GAVÍN lo cierto es que si bien el Tribunal Constitucional ha dado por buenas el grueso de las disposiciones legales autonómicas sobre viviendas vacías «se trata de una posición determinada por la inexistencia de regulaciones estatales al respecto en el momento presente (...) (79)». En concreto, la Sentencia sostiene que «no habiendo el legislador estatal ejercido la habilitación que el art.149.1.1 CE le otorga, resulta necesario afirmar que el legislador autonómico en materia de vivienda, en el momento que realizamos este enjuiciamiento, no encuentra límites desde esta perspectiva». Por tanto, vemos cómo si bien se admite la competencia de las comunidades autónomas, el Tribunal Constitucional no respalda tal competencia de modo incondicionado y absoluto, sino en tanto en cuanto el legislador estatal no incida sobre la materia.

También, resulta cuando menos cuestionable que, tratándose de una Ley que aspira a instituir una regulación uniforme en los aspectos más básicos de las políticas de vivienda, y que se edifica sobre la base del artículo 149.1.1º de la Constitución, se prevea expresamente que la totalidad del contenido resulta de aplicación sin perjuicio de la competencia exclusiva autonómica y los regímenes civiles, forales o especiales (disposición final séptima LPDV). Lo esperable sería que los preceptos autonómicos incompatibles con una con una ley estatal que aspira a establecer las condiciones básicas queden desplazados

(78) Véase J. TEJEDOR BIELSA (1998: p. 25). Conceptualmente, la doctrina se ha planteado si la función social juega como un límite externo al derecho de propiedad o si, por el contrario, se encuentra interiorizada en el mismo derecho. El Tribunal Constitucional ha apuntado que la fijación del contenido esencial del derecho de propiedad no puede hacerse desde la exclusiva consideración de los intereses individuales, sino que ha de incluir irremediablemente la función social como parte integrante del mismo derecho, y no por tanto como un elemento ajeno al mismo (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2). No obstante, parte la doctrina sostiene que no cabe integrar la función social en el contenido esencial de la propiedad, en tanto en cuanto la garantía del contenido esencial es un límite al límite de modo que, en rigor, parece inconcebible que el contenido esencial comprenda la función social. Entre otros véase A. GALLEGO ANABITARTE (2006: pp. 119-158) y H. SANTAELLA QUINTERO (2019).

(79) Véase J. PEMÁN GAVÍN (2020: pp. 132 y ss.).

por aquélla. Así lo viene sosteniendo con toda lógica la doctrina constitucional cuando establece que si el Estado actúa con base en el artículo 149.1. 1º de la Constitución con carácter previo a la legislación autonómica, la condiciona; pero si lo hace *a posteriori*, la desplaza (80).

En esta línea, las definiciones recogidas en la LPDV (artículo 3) lo son tan solo a los efectos de lo previsto en la propia Ley, siempre y cuando no contradigan las previsiones de las comunidades autónomas, en cuyo caso, predominarán aquéllas. Quizás hubiera sido conveniente establecer un lenguaje común de referencia a respetar por los legisladores autonómicos en orden a alcanzar una necesaria garantía de cierta homogeneidad técnica, apostando por la unificación de conceptos clave, a fin de asegurar que información sea fácilmente comparable.

Desde luego este objetivo no sería posible sobre la base del artículo 149.1. 1º de la Constitución, por cuanto únicamente admite fijar las condiciones básicas imprescindibles y necesarias para garantizar la igualdad en el derecho a la vivienda. Para ello quizás hubiera sido necesario que más allá de los títulos estatales transversales, el legislador hubiera explorado otros instrumentos de cuya existencia se ha hecho eco el propio Consejo General del Poder Judicial (81). Nos estamos refiriendo a las leyes de armonización (artículo 150.3 de la Constitución) que habilitan al Estado a armonizar las disposiciones vigentes sobre materias de competencia autonómica «cuando así lo exija el interés general» (82).

VI. CONCLUSIONES

Como resultado del estudio realizado se han alcanzado una serie de conclusiones, y aunque algunas de ellas ya están presentes en cuanto queda dicho, conviene ahora plasmarlas a modo de síntesis.

(80) En este sentido la STC 173/1998, de 23 de julio, recoge lo siguiente: «En suma, si el Estado considerara necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entrarán en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, éstos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas, ya que, como queda dicho, constituyen un núcleo de regulación uniforme (...)»

(81) Considerando 48 del Informe sobre el anteproyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda: «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».

(82) Para apreciar la concurrencia de dicho interés general la CE exige que así sea apreciado por mayoría absoluta de cada una de las Cámaras. Como es sabido, esta técnica legislativa sigue inédita tras el intento fallido que supuso en su día el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, abortado por el TC antes de promulgarse (STC 76/1983, de 5 de agosto). Desde entonces no se ha vuelto a utilizar esta herramienta, si bien no cabe descartar su uso por parte del legislador en algún momento.

Del examen realizado, cabe concluir que la efectividad del derecho a la vivienda en el ámbito internacional es, desde la perspectiva de las garantías, de un alcance más bien limitado, especialmente si se compara con la efectividad de los derechos civiles y políticos, sin que ello impida afirmar el potencial extraordinario de estos instrumentos para impulsar, por parte de las autoridades competentes en la materia, políticas activas encaminadas a desplegar una acción gubernativa más incisiva tendente a garantizar y hacer efectivo este derecho.

En el ámbito nacional, el derecho a la vivienda es, con independencia de su consideración como derecho subjetivo o principio programático, un precepto incompleto, porque su razón de ser no es otra que la de plasmar el proyecto de futuro de una concreta sociedad, de modo que la Constitución actúa como una norma de reenvíos (83). Así, debe admitirse con naturalidad que estamos ante un derecho de configuración legal, habida cuenta de su formulación genérica e indeterminada, lo que supone que los poderes públicos podrán desarrollar políticas diversas; esto es, con un grado de intervención y un alcance ciertamente heterogéneo en el marco de un Estado social. En definitiva, aunque admitamos que nos encontramos ante un derecho constitucional será, en todo caso, un derecho de configuración legal, de ahí la importancia de su correcto desarrollo.

Dada la complejidad y frondosidad del escenario en el que se mueve el reparto competencial en la materia, caracterizado por el entrecruzamiento de títulos competenciales, el correcto desarrollo del derecho a la vivienda en la legislación ordinaria plantea problemas de no fácil solución. La delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas presenta en esta materia una problemática confusa derivada de la intersección y transversalidad de principios y derechos en conflicto, en la que la verdadera dificultad reside en la determinación del alcance y límites admisibles de las competencias estatales transversales para condicionar una política típicamente autonómica.

Ahora bien, en términos jurídicos, se considera factible establecer un mínimo normativo destinado a definir las condiciones básicas indispensables y necesarias para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda.

El estándar mínimo nacional no debe implicar en modo alguno una rigurosa uniformidad formal. Las comunidades autónomas, que ostentan la competencia exclusiva en el ámbito, deben tener la flexibilidad necesaria para implementar políticas propias en la materia. Es decir, que el legislador nacional

(83) Véase sobre ello los apuntes que en su momento formuló el recientemente fallecido A. NIETO GARCÍA (1983: pp. 314-416) en su valioso trabajo «Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional», *Revista de Administración Pública*, núm. 100.

no está amparado para hacer un uso deliberadamente expansivo del título competencial del artículo 149.1.1ª de la Constitución, pues éste tan solo le habilita para homogeneizar el contenido mínimo del derecho.

No obstante, como ha quedado apuntado con anterioridad, la reciente Ley estatal no ha optado por esta vía, pues, aunque proclama 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, aunque evidentemente contiene una serie de previsiones que, a juicio del legislador, son adecuadas para favorecer el ejercicio de este derecho. 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.

Por lo demás, la Ley refleja una tendencia predominante en el ámbito de la vivienda hacia medidas efectistas y de corto plazo en lugar de establecer marcos legales sólidos. Su falta de consenso político y apoyo por parte de buena parte de las Comunidades Autónomas comprometen su efectividad. Sería deseable un acuerdo entre las fuerzas políticas principales, evitando visiones simplistas y dogmáticas, y trabajando hacia políticas públicas estables y de largo plazo en el ámbito del derecho a la vivienda.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS GONZÁLEZ, A. (2008): «Las “Casas Baratas” (1911-1937), primer gran ensayo de la vivienda social en España», *100 años de historia de la intervención pública en la vivienda y la ciudad*, Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo, pp. 25-41.
- ARROYO GIL, A. (2019): *Distribución y delimitación de competencias*, Madrid, Marcial Pons.
- BALAGUER PÉREZ, A. (2018): *El Derecho a la Vivienda en el Derecho Constitucional Europeo*, Pamplona, Aranzadi.
- BASSOLS COMA, M. (1982): «Consideraciones sobre el derecho a la Vivienda en la Constitución Española de 1978», *Libro Homenaje al profesor García Trevijano Fos*, Instituto de Estudios de Administración Local.
- BELADÍEZ ROJO, M. (2010): *Los principios jurídicos*, Madrid, Civitas.
- BERMEJO LATRE, J.L. (2010): «La evolución de las políticas de vivienda en España del siglo XX», en López Ramón (coordinador), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, pp. 165-196.
- BERMEJO VERA, J. (2005): *El declive de la seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico plural*, Madrid, Civitas.

- DÍEZ-PICAZO, L.M. (2016): «¿Pueden los estatutos de autonomía declarar derechos, deberes y principios?», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, pp. 63-75.
- GALLEGO ANABITARTE, A. (2006): «Sobre la propiedad: observaciones histórico-dogmáticas y actuales», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 40, pp. 119-158.
- GARCÍA ÁLVAREZ GARCÍA, G. (2010): «El derecho a la vivienda en España», *Istituzioni del federalismo*, pp. 325-361.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2006): *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4ª edición, Madrid, Civitas.
- GAITA MARTORELL, A. (1982): «Régimen de los derechos constitucionales», *Revista de Derecho Político*, núm. 13, pp. 75-93.
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F. (2000): *Administración Pública y vivienda*, Madrid, RDU.
- (2013): «Una visión panorámica de las leyes autonómicas de vivienda y la necesidad de una ley estatal» en García Moreno Rodríguez y González García (directores), *Reflexiones sobre la vivienda en España*, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 15-62.
- JARIA I MANZANO, J. (2011): «El derecho a una vivienda digna en el contexto del Estado social» en Nasarre Aznar y Simón Moreno (coordinadores), *El acceso a la vivienda en un contexto de crisis*, Madrid, Edisofer, pp. 53-88.
- LEGUINA VILLA, J. (1994): «Régimen constitucional de la propiedad privada», *Derecho Privado y Constitución*, núm. 3, pp. 9-28.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2008): «Ordenación urbanística sustantiva», *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Del Olmo Alonso (coordinador), Volumen 1: Urbanismo y vivienda, Madrid: Reus, pp. 397-424.
- (2010): «Sobre el derecho subjetivo a la vivienda» en López Ramón (coordinador), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid: Marcial Pons, pp. 11-24.
- (2014): «El derecho subjetivo a la vivienda», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 102, pp. 49-91.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (2004): *La interconexión de los ordenamientos jurídicos y el sistema de fuentes del derecho*, Madrid, Civitas.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (2007): *Instituciones de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas.
- MOREU CARBONELL, E. (2014): «Sanción y expropiación de viviendas deshabitadas por incumplimiento de su función social o circunstancias de emergencia social», en Alonso Pérez (directora), *Vivienda y crisis económica, estudio jurídico de las medidas propuestas para solucionar los problemas*

- de vivienda provocados por la crisis económica*, Pamplona: Aranzadi, pp. 369-420.
- (2020): «Función social de la propiedad y viviendas vacías: diez preguntas y respuestas para el debate», en Paleo Mosquera, *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 183-210.
- NASARRE AZNAR, S. (2017): «Cuestionando algunos mitos del acceso a la vivienda en España, en perspectiva europea», *Cuadernos de relaciones laborales*, vol. 35, núm. 1, pp. 43-69.
- (2022): «El Proyecto de Ley de vivienda 2022», Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19, *Fundación de Estudios de Economía Aplicada*, pp. 1-25.
- NIETO GARCÍA, A. (1983): «Peculiaridades jurídicas de la norma constitucional», *Revista de Administración Pública*, núm. 100, pp. 371-416.
- PECES-BARBA, G. (1995): *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría general*. Universidad Carlos III, BOE.
- PEMÁN GAVÍN, J. (1989): «Acerca de la uniformidad de las condiciones de vida como principio constitucional en el Estado de las Autonomías», *Revista de Administración Pública*, núm. 119, pp. 173-198.
- (2003): «Sobre el concepto constitucional de Asistencia Social. Estado y Comunidades Autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial», *Revista de Administración Pública*, núm. 161, pp. 239-283.
 - (2009): «El derecho a la salud como derecho social», *Revista de Administración Pública*, 2009, núm. 179, pp. 37-86.
 - (2018): «Artículo 149.1 y 149.1. 1.º: La cláusula de igualdad en las condiciones básicas» en Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer *et al.*, *Comentarios a la Constitución Española*, pp. 1212-1224.
 - (2020): *Banca, Derecho y sociedad en tiempos convulsos. Sobre la necesidad de recuperar la ecuanimidad en el tratamiento del sector financiero*, Madrid, Marcial Pons.
- PÉREZ DAUDI, V. (2021): *Tutela efectiva y derecho a la vivienda*, Barcelona: Atelier.
- PISARELLO PRADOS, G. (2003): *Vivienda para todos: un derecho en construcción*, Barcelona, Icaria.
- 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 Ponce Solé y Moltó Darner (coordinadores), *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad, nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento*, Pamplona, Aranzadi.

- QUINTIÁ PASTRANA, A. (2017): «El derecho a la vivienda y la dialéctica entre descentralización y recentralización», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 109, pp. 225-267.
- SALAMERO TEIXIDÓ, L. (2012): *La protección de los Derechos Sociales en el ámbito de Naciones Unidas, el nuevo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Madrid, Civitas.
- SANTAELLA QUINTERO, H. (2019): *La propiedad privada constitucional: una teoría*, Madrid, Marcial Pons.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (2009): «Igualdad y Estado Autonómico: los derechos estatutarios», *Anuario Facultad de Derecho UMA*.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. (2018): «El derecho a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social», en González Ríos (directora), *Servicios de interés general y protección de los usuarios: (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transportes y comunicaciones electrónicas)*, Madrid, Dykinson, pp.181-224.
- TEJEDOR BIELSA, J. (1998): *Propiedad, Equidistribución y Urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico*, Pamplona, Aranzadi.
- (2000): *La garantía constitucional de la unidad del ordenamiento en el Estado Autonómico: competencia, prevalencia y supletoriedad*, Madrid, Civitas.
 - (2001): *Gobierno del territorio y Estado Autonómico*, Valencia, Tirant lo Blanch.
 - (2012): *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*, Madrid, La Ley.
- TORNOS MAS (2017): J. «Las viviendas desocupadas y la función social de la propiedad», en Ponce Solé y Moltó Darner (coordinadores), *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad: nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento*, Pamplona, Aranzadi.
- (2014): «El acceso a la vivienda y la nueva función social de la propiedad», *Revista Vasca de Administración Pública*, 2014, núm. especial 99-100, pp. 2853-2871.