

**Otros títulos de Derecho financiero y tributario**

*Los derechos de los contribuyentes y la prevención y lucha contra el fraude fiscal*  
Miguel Ángel COLLADO YURRITA (dir.), José ALBERTO SANZ DÍAZ-PALACIOS (dir.)

*Retos tecnológicos. Nueva fiscalidad*  
VVAA

*El suministro inmediato de información en la gestión del IVA*  
Luis MARÍA ROMERO FLOR

*Manual de Casos Prácticos de Derecho Financiero y Tributario*  
Luis María ROMERO FLOR (DIR.), Miguel Ángel COLLADO YURRITA (dir.)

*Procedimientos tributarios. Análisis jurídico y cuestiones prácticas*  
ALONSO GONZÁLEZ Luis Manuel, CASANELLAS CHUECOS Montserrat, TOVILLAS MORÁN José María

*Lecciones de Derecho financiero y de Derecho tributario material*  
ALONSO GONZÁLEZ Luis Manuel, CASANELLAS CHUECOS Montserrat, TOVILLAS MORÁN José María

*Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: Retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*  
José Francisco SEDEÑO LÓPEZ

*Los retos del Derecho Financiero y Tributario desde una perspectiva internacional.*  
Gracia María LUCHENA MOZO (dir.), M. Esther SÁNCHEZ LÓPEZ (dir.)

La presente obra tiene por objeto dotar al alumnado de las competencias necesarias para afrontar las problemáticas que, en la práctica profesional, se les pueden presentar en relación con el régimen jurídico de la vivienda desde una perspectiva multidisciplinar: constitucional, administrativa, civil y, especialmente, tributaria.

En este sentido, se ha pretendido otorgar una visión muy didáctica de los diferentes contenidos, para que el alumnado pueda realizar una lectura ágil del capítulo y ampliar su formación con diferentes actividades y ejercicios de autoevaluación.

Además, a lo largo de la obra, se introducen apartados concretos, para lograr captar una mayor atención del alumnado, ya que se hace hincapié en cuestiones muy interesantes y de actualidad, de carácter eminentemente práctico, relacionadas con jurisprudencia y doctrina administrativa reciente.

María del Mar Soto Moya  
(Directora)

José Francisco Sedeño López  
(Coordinador)

Régimen jurídico de la vivienda

# Régimen jurídico de la vivienda

En especial, algunos aspectos  
jurídico-tributarios

*Manual de derecho tributario. Parte especial. 7ª edición*  
Miguel Ángel COLLADO YURRITA (dir.)/Luis Manuel ALONSO GONZÁLEZ (dir.)/Saturnina MORENO GONZÁLEZ (dir.)

*Derecho financiero y tributario. Parte general. 7ª edición*  
Miguel Ángel COLLADO YURRITA (dir.)/Gracia María LUCHENA MOZO (dir.)

*Introducción a la fiscalidad internacional. 2ª edición*  
Saturnina MORENO GONZÁLEZ (dir.)/Francisco José NOCETE CORREA (dir.)

*Fiscalidad de bitcoin, monedas virtuales y tokens*  
Ana CEDIEL/Emilio V. PÉREZ POMBO

*Los principios del cumplimiento cooperativo en materia tributaria*  
Saturnina MORENO GONZÁLEZ (dirs.)/Pedro José CARRASCO PARRILLA (dirs.)/José Ángel GÓMEZ REQUENA (coord.)

*Herencias y donaciones en Cataluña. Trucos para pagar menos impuestos – Contiene ejemplos de liquidación del impuesto con la nueva reforma y consejos para evitar problemas*  
Alejandro EBRAT PICART

*La responsabilidad patrimonial del estado legislador por vulneración del Derecho de la Unión Europea en materia tributaria*  
Yohan Andrés CAMPOS MARTÍNEZ

*La revocación tributaria local*  
Raquel ARENAS SÁNCHEZ

FISCAL

Otros títulos de Atelier Libros  
<https://www.atelierlibrosjuridicos.com/editorial/>



**A** Atelier  
LIBROS JURÍDICOS



**A** Atelier  
LIBROS JURÍDICOS

# **RÉGIMEN JURÍDICO DE LA VIVIENDA**

## **EN ESPECIAL, ALGUNOS ASPECTOS JURÍDICO-TRIBUTARIOS**

**María del Mar Soto Moya**

Directora

**José Francisco Sedeño López**

Coordinador

Introducción

**María del Mar Soto Moya**

Autores

**Adriana Antúnez Sánchez**

**Julia María Díaz Calvarro**

**Manuel Moreno Linde**

**Albert Navarro García**

**José C. Nieto-Jiménez**

**Teresa Puchol Tur**

**Esther Rando Burgos**

**Daniel Santiago Marcos**

**José Francisco Sedeño López**

**Lucía Urbano Sánchez**

Colección: Atelier Fiscal

Director: Miguel Ángel COLLADO YURRITA

(Catedrático de Derecho financiero y tributario de la UCLM)

---

Obra elaborada como resultado de la ayuda concedida por la acción sectorial 221 del Plan Propio Integral de Docencia de la Universidad de Málaga

---

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2023 María del Mar Soto Moya, José Francisco Sedeño López

© 2023 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona

e-mail: [editorial@atelierlibros.es](mailto:editorial@atelierlibros.es)

[www.atelierlibrosjuridicos.com](http://www.atelierlibrosjuridicos.com)

Tel. 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-19773-84-5

Depósito legal: B 21300-2023

Tema 1:

# LA VIVIENDA DESDE UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

*José C. Nieto-Jiménez*

Profesor de Derecho Constitucional

Universidad de Málaga<sup>1\*</sup>

## 1. REFERENCIAS A LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EN LOS PRINCIPALES TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR ESPAÑA

La Constitución Española (CE) de 1978 se refiere de manera expresa a la vivienda en tres ocasiones a lo largo de su extenso articulado.

En el artículo 47 se proclama que «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

---

1. \* Este capítulo es resultado del trabajo realizado durante el periodo de disfrute de la Ayuda A.3.1. para personal postdoctoral del II Plan Propio de Investigación, Transferencia y Divulgación Científica de la Universidad de Málaga; y parte del proyecto de excelencia «La génesis de nuevos derechos fundamentales en España en el marco del constitucionalismo global (IUSGÉNESIS)», ProyExcel\_00457 del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020) – Convocatoria 2021, Consejería de Universidad, Investigación e Innovación de la Junta de Andalucía, y del proyecto de I+D+i «La génesis de nuevos derechos fundamentales en el constitucionalismo global» PID2021-126875OB-I00R, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/«FEDER Una manera de hacer Europa».

En el artículo 50 se consagra el deber de los poderes públicos de garantizar «mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio».

La última referencia directa a la vivienda que puede encontrarse en el Texto Constitucional se halla en el artículo 148.1. 3ª, al prever que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

Avanzando la clasificación que se seguirá en los siguientes apartados del capítulo, los artículos 47 y 50 se ubican en la parte dogmática de la Constitución, en la que se encuentran los valores superiores del ordenamiento jurídico, la configuración esencial del Estado y sus señas de identidad, así como los derechos y libertades de los ciudadanos. Esta parte dogmática comprende desde el Preámbulo hasta el Título Primero dedicado a los derechos y deberes fundamentales.

De la lectura de los artículos 47 y 50 reproducidos puede inferirse que en ambos casos la Constitución atribuye a los poderes públicos un mandato para que promuevan (verbo reiterado en ambos preceptos) o impulsen la regulación necesaria para hacer efectivo el derecho a la vivienda; así como el bienestar de las personas que se encuentran en la franja de la tercera edad, tejiendo una red de servicios sociales que se ocupe preferentemente, entre otros asuntos, de sus problemas de vivienda.

Por su parte, la norma de naturaleza competencial recogida en el artículo 148.1. 3ª, se ubica en la parte orgánica de la Constitución, en la que se detallan la composición, organización y funcionamiento de los órganos a través de los cuales desarrollan su actividad los distintos poderes del Estado.

En coherencia con el mayor predicamento de que disfruta la previsión contenida en el artículo 47 CE, que consagra el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, más allá de las menciones expresas que en la Norma Fundamental se realizan respecto de la vivienda, hay que considerar otros preceptos que o bien contribuyen a completar el sentido y alcance del mencionado derecho, o bien encuentran su presupuesto lógico en el derecho a la vivienda. En relación con el primer aspecto, una aproximación al régimen jurídico-constitucional del derecho a la vivienda debe tener en cuenta, como muestra, que España se constituye en un *Estado social* y democrático de Derecho (artículo 1.1 CE); y que los poderes públicos deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (artículo 9.2 CE). En relación con el segundo aspecto, la virtualidad del derecho a la vivienda opera como presupuesto necesario para la materialización de otros, como el derecho a la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2 CE) o a la libertad de residencia (artículo 19 CE).

Al hilo de lo anterior, y a modo de cierre del contexto constitucional en el que se desenvuelve el régimen jurídico de la vivienda, no debe olvidarse que la Constitución Española en su artículo 10.2 establece que «las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España». En efecto, la vivienda es objeto de atención tanto por la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 25.1 proclama que «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, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]»; como por otros textos internacionales suscritos por España, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (su artículo 11.1 dispone que los Estados Partes reconocen «el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados [...]»), la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en cuyo artículo 34.3 «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»), o la Carta Social Europea ratificada por España en mayo del año 2021, en la que expresamente (artículo 31) las Partes se comprometen, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, a implementar medidas dirigidas «a favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente; a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación; a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes».

## **2. EL DERECHO A DISFRUTAR DE UNA VIVIENDA DIGNA Y ADECUADA: NATURALEZA, GARANTÍAS Y CONTENIDO**

Tanto el artículo 47 como el 50 de la Constitución Española, que comprenden referencias a la vivienda, se encuentran ubicados en el Título I de la Norma («De los derechos y deberes fundamentales»), y más concretamente en su Capítulo Tercero, dedicado a «los principios rectores de la política social y económica». Esta ubicación de los preceptos determina tanto la naturaleza como las garantías asociadas a los derechos y principios que en su seno se encuentran.

En primer lugar, centrando la atención en el derecho a la vivienda propiamente dicho del artículo 47 CE, hay que resaltar su condición de derecho social. Tras la consolidación de los derechos y libertades personales en la etapa del Estado Liberal, en la que se identifica una «primera ola» de derechos cuya efectividad y garantía requiere de la no actuación del Estado; el derecho a la vivienda debe entenderse coincidente con la extensión y consolidación de una serie de derechos de corte social, que se identifica con una «segunda ola» de derechos

cuya efectividad no depende ya de la abstención del poder público, sino al contrario, de una actuación positiva por su parte a fin de garantizar su efectividad a la ciudadanía y con ello procurarle mayores niveles de bienestar, particularmente a aquellos sectores de la población que se ven imposibilitados para alcanzarlos por sí mismos por mor de las condiciones socioeconómicas en que se desenvuelven<sup>2</sup>.

La constitucionalización de derechos sociales como el relativo a la vivienda se produjo en paralelo al triunfo del constitucionalismo democrático-moderno tras la segunda posguerra mundial. Por todo lo anterior, el derecho a la vivienda previsto en la CE de 1978 es consecuencia lógica de la configuración del Estado español como un Estado Social, de ahí su conexión evidente con la cláusula del artículo 1.1 CE.

En segundo lugar, profundizando en la naturaleza del derecho a la vivienda, la escueta formulación que se contiene en el artículo 47 CE se hace inmediatamente acompañar de un auténtico mandato dirigido a los poderes públicos para que sean estos los que impulsen las condiciones necesarias y establezcan las normas adecuadas para posibilitar la efectividad del derecho. A este respecto, por una parte, cabe añadir que nos encontramos ante un derecho de configuración legal por cuanto la Constitución viene a atribuirle al legislador de manera directa, con un amplio margen de apreciación, la misión de desarrollar el derecho, creando las reglas jurídicas que considere más apropiadas en orden a disciplinar su ámbito subjetivo y objetivo, así como su concreto contenido. Por otra parte, el mandato que encierra el derecho social que nos ocupa se dirige en un sentido amplio a los poderes públicos, si bien, en coherencia con lo que acaba de exponerse, debe situarse en una posición preferente al legislador encargado de desarrollar sustantivamente el derecho. No obstante, los demás poderes del Estado no deben mostrarse ajenos al mismo, por cuanto el mandato se extiende de modo más o menos directo al Poder Ejecutivo, a quien corresponde el diseño e implementación de las políticas públicas a través de las que la ciudadanía puede satisfacer el derecho constitucionalmente reconocido, y al Poder Judicial, para cuyos órganos los principios rectores de la política social y económica «solo actuarían directamente como criterios de interpretación de las normas dictadas por el legislador»<sup>3</sup>.

---

2. En este sentido, como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 154/2015, de 9 de julio, «las políticas de vivienda tratan de facilitar el acceso a una vivienda digna a personas necesitadas, que es un objetivo constitucional primordial (arts. 9.2 y 47 CE) que guarda relación con la protección social y económica de la familia (art. 39.1 CE), la juventud (art. 48 CE), la tercera edad (art. 50 CE), las personas con discapacidad (art. 49 CE) y los emigrantes retornados (artículo 42 CE) así como con la construcción como factor de desarrollo económico y generador de empleo (art. 40.1 CE)».

3. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: «Artículo 53.3: la forma de vincular de los preceptos del capítulo tercero del título primero de la Constitución», en RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M. E.: *Comentarios a la Constitución Española*. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, 2018, pp. 1488-1494, en p. 1490.

A resultas de lo anterior, la naturaleza del derecho a la vivienda es eminentemente prestacional, por cuanto impone «una labor de promoción de la vivienda por parte de los poderes públicos, mediante una política muy conectada con la regulación del suelo y el planteamiento urbanístico»<sup>4</sup>.

En tercer lugar, la constitucionalización del derecho a la vivienda en el capítulo dedicado a los principios rectores de la política social y económica implica, por exclusión, que no se trata de un derecho fundamental en sentido estricto y que, por tanto, no puede disfrutar de un régimen de garantías al máximo nivel conformado por la posibilidad de recabar su tutela a través de un procedimiento preferente y sumario y, en su caso, a través del recurso de amparo. Las garantías del derecho a la vivienda, más atenuadas en comparación con las de los derechos y libertades del Capítulo Segundo, son las previstas en el artículo 53.3 CE, en cuya virtud «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

De acuerdo con este sistema de garantías aplicable al derecho a la vivienda y con la naturaleza antes analizada, debe tomarse conciencia que el artículo 47 CE no configura el mismo como un derecho subjetivo que confiera a los ciudadanos la posibilidad de ejercitar una acción judicial dirigida a obtener de los poderes públicos una vivienda digna y adecuada. Tal y como expresamente prevé el artículo 53.3 CE, para que el derecho a la vivienda pueda ser siquiera invocado ante los tribunales es necesario que previamente el legislador proceda a su desarrollo, legislador al que la propia Constitución le impone el deber de reconocimiento, respeto y protección del derecho a la vivienda, lo que se hace extensible a la labor interpretativa de los órganos judiciales y a la actuación de los actores ejecutivos de las políticas públicas.

En último lugar, para completar el régimen jurídico-constitucional del derecho a la vivienda es necesario hacer referencia a su contenido, diferenciando para ello su ámbito subjetivo y objetivo.

En relación con el ámbito subjetivo del derecho a la vivienda, el artículo 47 precisa que este lo poseen «todos los españoles». Más allá del tenor literal de la Constitución, también son titulares del derecho a la vivienda los extranjeros que residan legalmente en España. En este sentido, el artículo 3 de la «Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social» dispone que «los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos».

---

4. PORRAS NADALES, A.: «Capítulo XXIV: los principios rectores de la política social y económica», en AGUDO ZAMORA, M. y otros: *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos, 2018, pp. 626-650, en p. 641.

Expuestas en el primer apartado del capítulo las referencias a la protección del derecho a la vivienda en los principales tratados internacionales ratificados por España, el artículo 13 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, dispone expresamente que «los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles».

En cuanto al objeto del derecho a la vivienda, la lectura del artículo 47 CE permite acotarlo en el disfrute de una vivienda digna y adecuada. Este ámbito objetivo admite dos matizaciones.

De un lado, el derecho constitucionalmente reconocido lo es «en un sentido personal, no patrimonial, esto es, sin tener en cuenta el título jurídico que permita ese disfrute»<sup>5</sup>. En otras palabras, como se sostiene por la doctrina, «el disfrute de la vivienda a que se refiere la Constitución no requiere su propiedad, sino su posesión pacífica por cualquier título que garantice su uso privativo»<sup>6</sup>.

De otro lado, ¿qué debe entenderse por vivienda digna y adecuada? Como se comprobará en el siguiente apartado del capítulo, en materia de vivienda existe una elevada pluralidad normativa propiciada en su mayor parte por la competencia exclusiva que en este ámbito han asumido las Comunidades Autónomas, alumbrando cada una de ellas su propia legislación y conceptualización al respecto.

Como ejemplo, la «Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía» dispone en su artículo 2.3 que «a los efectos de esta Ley, se entenderá por vivienda digna y adecuada aquella que reúna, al menos, los siguientes requisitos:

- a) Que se trate de una edificación fija y habitable, constituyendo, a efectos registrales, una finca independiente.
- b) Que sea accesible, particularmente las destinadas a titulares con necesidades especiales.
- c) Que sea una vivienda de calidad, en los términos que se recogen en el artículo 3»<sup>7</sup>.

---

5. TRUJILLO, M. A.: «Artículo 47», en PÉREZ TREMPES, P. y SAIZ ARNAIZ, A.: *Comentario a la Constitución Española. Libro-Homenaje a Luis López Guerra*. Tirant lo Blanch, 2018, pp. 873-883, en p. 877.

6. VAQUER CABALLERÍA, M.: *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*. Iustel, 2011, p. 32.

7. Ese artículo 3 de la ley andaluza, al que se remite el precepto anterior, establece en su primer apartado que «las viviendas que se construyan en Andalucía tendrán que ser viviendas dignas y adecuadas, debiendo incorporar parámetros de sostenibilidad y eficiencia, como los relativos a adaptación a las condiciones climáticas, minimización de impactos ambientales, reducción del ruido, gestión adecuada de los residuos generados, ahorro y uso eficiente del agua y la energía y utilización de energías renovables».

No obstante lo anterior, desde mayo del año 2023 junto con los conceptos que en su caso se manejen en la legislación autonómica, deben considerarse los incluidos en la «Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda». Esta novedosa norma de ámbito nacional en materia de vivienda recoge en su artículo 3 una serie de definiciones que ayudan a conformar el objeto del derecho a la vivienda, las cuales rigen «en tanto no entren en contradicción con las reguladas por las administraciones competentes en materia de vivienda, en cuyo caso, y a los efectos de su regulación, prevalecerán aquéllas». Con esta salvedad, la ley entiende por vivienda:

el «edificio o parte de un edificio de carácter privativo y con destino a residencia y habitación de las personas, que reúne las condiciones mínimas de habitabilidad exigidas legalmente, pudiendo disponer de acceso a espacios y servicios comunes del edificio en el que se ubica, todo ello de conformidad con la legislación aplicable y con la ordenación urbanística y territorial».

De manera más concreta, y en correspondencia con la literalidad del artículo 47 CE, se entiende por parte de la legislación nacional que una vivienda digna y adecuada es:

«la [...] que, por razón de su tamaño, ubicación, condiciones de habitabilidad, accesibilidad universal, eficiencia energética y utilización de energías renovables y demás características de la misma, y con acceso a las redes de suministros básicos, responde a las necesidades de residencia de la persona o unidad de convivencia en condiciones asequibles conforme al esfuerzo financiero, constituyendo su domicilio, morada u hogar en el que poder vivir dignamente, con salvaguarda de su intimidad, y disfrutar de las relaciones familiares o sociales, favoreciendo el pleno desarrollo y la inclusión social de las personas».

### **3. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ESTADO-COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE VIVIENDA**

En la parte orgánica de la Constitución se ubica la tercera referencia expresa que puede encontrarse de la vivienda en la Norma Fundamental, concretamente en el artículo 148.1. 3ª, al prever que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Este precepto se halla en el Capítulo Tercero («De las Comunidades Autónomas») del Título VIII de la Constitución, dedicado a la organización territorial del Estado.

La del artículo 148.1. 3ª es una norma de naturaleza competencial que en la práctica todas las Comunidades Autónomas han incorporado en sus respectivos Estatutos de Autonomía, siendo así la vivienda una competencia asumida con carácter exclusivo por las Comunidades. Sin ánimo de exhaustividad, algunos Estatutos han incluido la vivienda en su catálogo de derechos (caso del Estatuto

de Autonomía de Cataluña —artículo 26—, de la Comunidad Valenciana —artículo 16—, de las Illes Balears —artículo 22—, o de Canarias —artículo 22—), y otros lo han hecho en el apartado dedicado a los principios rectores de la política social y económica (caso del Estatuto de Autonomía de Aragón —artículo 27—, de Castilla y León -artículo 16-, o de Extremadura —artículo 7—).

En cualquier caso, la realidad es mucho más compleja de lo que puede hacer creer la simple lectura de los preceptos constitucionales y estatutarios. A pesar de haber sido una competencia asumida por las Comunidades Autónomas, el Estado, como acto seguido se comprobará, tiene en su mano la posibilidad de regular algunos aspectos relacionados con la vivienda. Ello ha dado lugar en la práctica a múltiples conflictos en torno al deslinde competencial del derecho a la vivienda y cuáles de sus aspectos corresponde regular al Estado y cuáles a las Comunidades Autónomas. En este sentido, ha sido el Tribunal Constitucional (TC) el encargado de resolver tales conflictos y de permitir a través de su doctrina un mejor entendimiento y articulación del reparto competencial que el derecho a la vivienda admite. Como bien expresa la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/2013, de 9 de mayo (FJ. 3) «estamos en un ámbito material en el que el diseño del texto constitucional propugna un equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, que deberán repartirse facultades sin en ningún caso anular a los otros y teniendo siempre presente la necesidad de cooperación entre ellos».

En el asunto del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de vivienda, resulta de referencia la STC 152/1988, de 20 de julio, cuya doctrina sigue siendo de aplicación décadas después, como se pone de manifiesto en la STC 139/2013, de 8 de julio.

A través del pronunciamiento del año 1988 aportamos a continuación algunas pinceladas de la doctrina del TC sobre la distribución competencial en la cuestión que nos ocupa. Precisamente, desde su fundamento jurídico segundo, el TC declaró que la competencia en el ámbito de la vivienda «faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política».

Junto con lo anterior se admite por el TC que el Estado también puede ejercitar algunas facultades que inciden en el derecho a la vivienda, al amparo de tres competencias que el Estado ostenta en exclusiva en virtud del artículo 149 CE sobre las siguientes materias: regulación de 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 (artículo 149.1. 1<sup>a</sup>); bases de la ordenación de crédito (artículo 149.1. 11<sup>a</sup>); y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1. 13<sup>a</sup>).

Con apoyo en los anteriores títulos competenciales correspondientes al Estado, entiende el TC que conserva este «las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos». En consecuencia, al cobijado de estas, retiene el Estado la potestad para dictar «las normas esta-

tales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector».

En el ámbito concreto de la vivienda, este razonamiento es directamente extrapolado por el TC a su actividad promocional, «dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo».

Igualmente, en alusión a la competencia del artículo 149.1. 11<sup>a</sup>, proclama el TC que dada la vinculación entre la actividad de fomento de la construcción de viviendas y la movilización de los recursos financieros precisos que conlleva, no es posible «hacer abstracción de las competencias estatales sobre las bases de la ordenación del crédito».

Tal y como se avanzaba anteriormente, el terreno conflictivo de las competencias estatales y autonómicas en materia de vivienda obliga a ejercitar con mesura cada una de ellas para no invadir la esfera propia del otro actor, complejo equilibrio que la STC 146/1986, de 25 de noviembre, interpretaba ya de este modo: «la persecución del interés general —en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda a decuada para todos los españoles— se ha de materializar “a través de”, no “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias articulados en la CE» (FJ. 3), de modo que la actividad del Estado dirigida a garantizar al máximo la igualdad material en materia de vivienda «debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales» (FJ. 4).

De acuerdo con lo anterior, siguiendo la síntesis expuesta en la STC 139/2013, de 8 de julio (FJ. 3), en aquella STC 152/1988, el Alto Tribunal «distinguió determinados aspectos en los que cabe admitir la competencia estatal de fomento en materia de vivienda: la definición de las actuaciones protegidas; la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas (créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones); el nivel de protección; y, la aportación de recursos estatales».

Consecuencia práctica de ello, es, por ejemplo, la aprobación por parte del Gobierno de la Nación de periódicos planes de vivienda, como el aprobado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 13<sup>a</sup> de la Constitución, por el «Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025».

Para concluir el apartado dedicado a la distribución de competencias en materia de vivienda, cabe poner el foco ahora en la actividad que pueden desempeñar las Comunidades Autónomas en este ámbito a tenor de la competencia exclusiva asumida por la totalidad de ellas. Ya la STC 152/1988, de 20 de julio, en su fundamento jurídico tercero, especificó que las Comunidades «pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos». Se les atribuye, igualmente «la ejecución de la normativa es-

tatal reguladora de las actuaciones protegibles», con un amplio margen de libertad de decisión; así como la capacidad para «integrar en su política general de vivienda las ayudas reguladas por el Estado para el cumplimiento de las finalidades a que responden, con capacidad suficiente para modalizar, en su caso, las reglas generales, al objeto de conseguir una sustancial igualdad de resultados».

En virtud de lo anterior, y sin perjuicio de las competencias que ostenta el Estado en los términos vistos, las Comunidades Autónomas pueden legislar sobre aspectos sustantivos de la vivienda, desplegando «políticas propias, que se concretan mediante normativa autonómica de financiación, normativa de protección y/o Planes de vivienda autonómicos»<sup>8</sup>. Estos últimos bien pueden financiarse con fondos propios de la Comunidad, o bien «incorporar e integrar en el Plan autonómico el sistema de ayudas del Plan estatal de vivienda y suelo»<sup>9</sup>.

Como corolario de lo expuesto, existe en el ordenamiento jurídico español una pluralidad ingente de normas que disciplinan las numerosas aristas con que cuenta el derecho a la vivienda, hasta el punto de remitirnos en este instante a los dieciocho Códigos de Vivienda elaborados por el Boletín Oficial del Estado, uno del Estado y otro por cada Comunidad Autónoma, en los que es posible encontrar la normativa sustantiva en materia de vivienda aprobada en ese territorio, la dedicada al fomento, planes de vivienda, rehabilitación, arrendamientos, la de carácter fiscal, o la relativa a la accesibilidad<sup>10</sup>.

#### **4. ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO, POR EL DERECHO A LA VIVIENDA**

Para concluir este capítulo dedicado a la perspectiva constitucional de la vivienda, se exponen acto seguido los principales aspectos relacionados con el derecho constitucional a la vivienda digna y adecuada que pueden encontrarse en la «Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda», la primera norma a nivel estatal que se ocupa de su regulación.

De una parte, la citada ley, como explicita su disposición final séptima, se dicta, con carácter general, al amparo de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 149.1. 1ª y 13ª de la Constitución, en materia de garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en lo que se refiere a la planificación general de la actividad económica. Otros ámbitos de la ley se amparan en la competencia que retiene el Estado en materia de legislación civil, procesal o de hacienda general.

---

8. MUÑOZ CASTILLO, J.: *Constitución y vivienda*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 149.

9. *Ídem*.

10. Estos Códigos de Vivienda pueden consultarse en la siguiente dirección web: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/index.php?tipo=C&modo=1](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/index.php?tipo=C&modo=1)

Consciente de los conflictos competenciales que el tratamiento del derecho a la vivienda supone, el apartado cuarto de la citada disposición final pretende clarificar que las estipulaciones de la norma se aplicarán «sin perjuicio del ejercicio de la competencia exclusiva que hayan asumido las comunidades autónomas en virtud del artículo 148.1.3.<sup>a</sup> de la Constitución en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». A pesar de las cautelas adoptadas, ello no ha sido óbice para que frente a la Ley 12/2023 se hayan interpuesto cinco recursos de inconstitucionalidad (por cincuenta diputados del Grupo Popular, por el Parlamento de Cataluña y por los Consejos de Gobierno de Andalucía, Illes Balears y Madrid), cuya principal alegación es la contravención del régimen de distribución de competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

De otra parte, el Preámbulo de la ley constituye un completo resumen de la perspectiva constitucional del derecho a la vivienda que ha pretendido aportarse en estas páginas. Sus líneas generales son las siguientes:

- El mandato que el artículo 47 CE atribuye a los poderes públicos en materia de vivienda es proyección del deber que incumbe a los mismos para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removiendo para ello los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, como contempla el artículo 9.2 CE.
- El derecho a la vivienda incide en el goce del contenido de otros derechos constitucionales, algunos fundamentales. En este sentido, el Preámbulo cita los relativos a la integridad física y moral (artículo 15 CE), a la intimidad personal y familiar (artículo 18 CE), a la protección de la salud (artículo 43 CE) y a un medio ambiente adecuado (artículo 45 CE).
- Dada su relevancia social, el derecho a la vivienda se recoge en importantes declaraciones y tratados internacionales, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos hasta la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- En cuanto a la necesidad de la normativa estatal, se repara en «la ausencia en las políticas legislativas del Estado de una norma en materia de vivienda que, al igual que existe en otros ámbitos con los que está íntimamente relacionada, fije aquellas condiciones básicas y de igualdad que garanticen un tratamiento uniforme del derecho a la vivienda que reconoce la Constitución». Igualmente, la declaración de intenciones de la ley alude a varias sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en el año 2018 en las que el Alto Tribunal constata la inexistencia de una norma estatal que asegure una mínima igualdad en el ejercicio del derecho a la propiedad privada.

- «Conforme al artículo 148.3 de la Constitución, todas las Comunidades Autónomas tienen asumida en sus Estatutos de Autonomía, sin excepción, la competencia plena en materia de vivienda». De este modo, «los legisladores autonómicos pueden formular completos programas normativos de la acción pública en la materia», lo que obliga a Estado y Comunidades Autónomas «a articular sus respectivas actuaciones de modo que puedan desplegarse en un marco normativo coherente, estable y seguro que haga posible la realidad del derecho reconocido en el artículo 47 de la Constitución en ejecución de las medidas, acciones, planes y programas correspondientes y la igualdad básica de todos los españoles en relación con dicho derecho».
- Sobre la base de las competencias estatales aludidas con anterioridad, la Ley 12/2023 pretende «el establecimiento de una regulación homogénea de los aspectos más esenciales de las políticas de vivienda que tanto afectan [...] 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».
- En concreción de lo anterior, la pionera ley de vivienda estatal persigue siete objetivos diferentes especificados en su Preámbulo:
  - Establecer una regulación básica de los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la vivienda, así como de los asociados a la propiedad de vivienda, aplicable a todo el territorio nacional.
  - Facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables y favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales.
  - Dotar de instrumentos efectivos para asegurar la funcionalidad, la seguridad, la accesibilidad universal y la habitabilidad de las viviendas, garantizando así la dignidad y la salud de las personas que las habitan.
  - Definir los aspectos fundamentales de la planificación y programación estatales en materia de vivienda, con objeto de favorecer el ejercicio del derecho constitucional en todo el territorio.
  - Regular el régimen jurídico básico de los parques públicos de vivienda, asegurando su desarrollo, protección y eficiencia para atender a aquellos sectores de la población con mayores dificultades de acceso.
  - Favorecer el desarrollo de tipologías de vivienda adecuadas a las diferentes formas de convivencia y de habitación, favoreciendo la adaptación a las dinámicas y actuales exigencias de los hogares.

- Mejorar la protección en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda, introduciendo unos mínimos de información necesaria para dar seguridad y garantías en el proceso.

## **5. REFERENCIAS**

- MUÑOZ CASTILLO, J.: *Constitución y vivienda*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- PORRAS NADALES, A.: «Capítulo XXIV: los principios rectores de la política social y económica», en AGUDO ZAMORA, M. y otros: *Manual de Derecho Constitucional*. Tecnos, 2018, pp. 626-650.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: «Artículo 53.3: la forma de vincular de los preceptos del capítulo tercero del título primero de la Constitución», en RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M. E.: *Comentarios a la Constitución Española*. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, 2018, pp. 1488-1494.
- TRUJILLO, M. A.: «Artículo 47», en PÉREZ TREMP, P. y SAIZ ARNAIZ, A.: *Comentario a la Constitución Española*. Libro-Homenaje a Luis López Guerra. Tirant lo Blanch, 2018, pp. 873-883.
- VAQUER CABALLERÍA, M.: *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*. Iustel, 2011.

## **6. CUESTIONARIO FINAL**

1. ¿Cómo se articula el derecho al disfrute de una vivienda digna?
  - a) Exigiendo que cada constructor construya un mínimo de viviendas de protección oficial
  - b) Desarrollando políticas diversas que permitan el acceso a una vivienda adecuada, tanto en régimen de propiedad como en régimen de arrendamiento
  - c) Asegurando que haya, al menos, una vivienda para cada ciudadano mayor edad
2. La vivienda es una materia sobre la que los Estatutos de Autonomía pueden asumir competencias con carácter exclusivo:
  - a) Verdadero
  - b) Falso
3. El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada:
  - a) Es un derecho fundamental que solo puede ser desarrollado por ley orgánica

- b) Es un principio rector de la política social y económica cuya vulneración puede ser objeto de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional
  - c) Es un principio rector de la política social y económica que solo puede ser alegado ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo dispuesto por las leyes que lo desarrollen
4. La eficiencia energética y la utilización de energías renovables no son cualidades que deban reunir una vivienda para ser considerada digna y adecuada
- a) Verdadero
  - b) Falso
5. La constitucionalización del derecho a la vivienda es reflejo de la configuración de España como un Estado
- a) Social
  - b) Democrático
  - c) De Derecho