



Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche

Grado en Derecho Semipresencial

Trabajo de Fin de Grado

**Análisis jurídico de la Ley 12/2023, de
24 de mayo, por el derecho a la
vivienda y su impacto en la sociedad
española.**

Curso Académico 2024/2025

Alumna: Sara Sánchez Pedraja.

Tutor: Francisco Javier Sanjuán Andrés.

Resumen.

El presente trabajo de investigación consiste en el examen de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, incidiendo en los aspectos más relevantes que han penetrado en la sociedad. En el exordio se muestra una exposición de la normativización del derecho a la vivienda hasta la propia Ley 12/2023, de 24 de mayo. En el cuerpo central se ahonda en el profundo estudio del artículo 47 de la Constitución Española en consecuencia de la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo y la perspectiva jurisprudencial a través de la Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo. Finalmente, se examina la doctrina jurídico constitucionalista en torno al derecho a la vivienda y la dimensión autonómica que ofrece la regulación del derecho a la vivienda en la Comunitat Valenciana.



Palabras clave.

Derecho, derecho a la vivienda, ley de vivienda, derecho a la propiedad, política de vivienda, política social, función social.

Abreviaturas.

AGE: Agenda Urbana Española.

ART: Artículo.

CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas.

CE: Constitución Española.

CC.AA: Comunidades Autónomas.

CGPJ: Consejo General del Poder Judicial.

DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos.

FJ: Fundamento Jurídico.

INE: Instituto Nacional de Estadística.

IPREM: Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples.

LEC: Ley de Enjuiciamiento Criminal.

LOPJ: Ley Orgánica del Poder Judicial.

MITMA: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

PE: Parlamento Europeo.

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

STC: Sentencia.

TC: Tribunal Constitucional.

TFG: Trabajo de Fin de Grado

VPO: Vivienda de Protección Oficial.

Índice.

1. Introducción.....	5
1.1 <i>Justificación.....</i>	6
1.2 <i>Marco teórico.....</i>	6
1.3 <i>Objetivos.....</i>	7
1.4 <i>Metodología.....</i>	8
2. Antecedentes legales.....	9
2.1 <i>Marco europeo.....</i>	9
2.1.1 <i>Agendas urbanas internacionales: agenda urbana española 2030.....</i>	10
2.2 <i>Ámbito estatal.....</i>	12
2.2.1 <i>Constitución Española.....</i>	12
2.2.2 <i>Plan Estatal de Vivienda 2022-2025.....</i>	13
2.2.3 <i>Anteproyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda.....</i>	15
3. De Anteproyecto a Ley.....	17
3.1 <i>Régimen jurídico de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.....</i>	17
3.2 <i>Mandato del art. 47, de la Constitución Española.....</i>	24
3.3 <i>Disposición final quinta: modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.....</i>	27
3.3.1 <i>Acceso a la vivienda: el impacto de la vulnerabilidad económica y la respuesta institucional.....</i>	29
4. Doctrina constitucional y títulos competenciales en materia de vivienda.....	33
4.1 <i>Sistema competencial.....</i>	33
4.2 <i>Alcance del art. 149 CE tras la STC 79/2024, de 21 de mayo de 2024.....</i>	34
5. El desarrollo del derecho a la vivienda en la Comunitat Valenciana y su proyección en la Ley 2/2017, de 3 de febrero.....	41
5.1 <i>Ámbito competencial en materia de vivienda de las Comunidades Autónomas.....</i>	41
5.2 <i>La Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.....</i>	43
6. Conclusiones.....	47
7. Fuentes consultadas.....	49
7.1 <i>Bibliografía.....</i>	49
7.2 <i>Informes y documentos.....</i>	52
7.3 <i>Legislación.....</i>	53
7.3.1 <i>Legislación estatal.....</i>	53
7.3.2 <i>Disposiciones internacionales.....</i>	55
7.4 <i>Jurisprudencia.....</i>	55

1. Introducción.

Como principio general del Derecho, el artículo (en adelante, art) 1 de la Constitución Española (en adelante, CE) define y determina que, España es un Estado Social y Democrático de Derecho, que impregna los valores jurídico-políticos como son, la libertad y la igualdad, en aras de la garantía de la **política social**; con este pretexto, el desarrollo del derecho a la vivienda es verdaderamente un antes y un después, en el desarrollo de los derechos de la ciudadanía española.

El hecho de que, el **art. 47 CE reconozca el derecho a una vivienda digna y adecuada**, invocaba una vehemente necesidad para legislar y normativizar el desarrollo de este derecho. La existencia de una complejidad político-jurídica en el aspecto social de la vivienda ha sido un debate presente *in continuum* entre el Ejecutivo y el Legislativo español.

Consolidar una legislación estatal en materia de vivienda ha puesto de manifiesto, la implicación de los poderes públicos y su compromiso en favor de afianzar, una igualdad tanto formal (art.14) como material (art. 9.2) de los ciudadanos y ciudadanas españoles, siendo ésta una actuación sustancial para la continuidad y la marcha progresiva de los derechos y libertades que promulga la Constitución Española.

Es por ello que, el anticipo de textos jurídicos autonómicos (que ya habían regulado previamente este derecho), era una clara certeza de que, la seguridad jurídica de la soberanía popular española estaba en manos de la primera regulación en la historia legal, sobre el derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada.

El derecho constitucional es la herramienta necesaria, para la investigación y análisis en profundidad, de la verdadera esencia y naturaleza en términos constitucionales, del derecho a la vivienda, permitiendo observar, por ejemplo, aspectos como la existencia de lagunas legales y la garantía real del derecho en cuestión.

En síntesis, la pugna para el desarrollo del derecho a la vivienda ha finalizado con el culmen de la aprobación de la **Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda**, que eleva a España en el avance de derechos sociales y se alinea con el resto de la actuación europea.

1.1 Justificación.

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda pone de manifiesto, la importancia de una buena escucha reflexiva con respecto al criterio de la ciudadanía, en determinados aspectos legales. La vivienda no sólo es un bien material sino que, trasciende a un valor jurídico, que demanda la tutela del Estado y una protección constitucional dentro del ordenamiento jurídico.

El presente Trabajo de Fin de Grado (en adelante, TFG) trata de realizar una investigación precisa de las consecuencias de la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, así como de sus aspectos más relevantes, que han impactado en el constructo del concepto de la vivienda.

1.2 Marco teórico.

La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda puede considerarse el inicio de una nueva forma de legislación, en la que figura como punto decisivo, la regulación por ley de un derecho, que por razón, de su disposición en la CE, en el Título I, *De los derechos y deberes fundamentales*, Capítulo III, *De los principios rectores de la política social y económica*, concretamente en el art. 47, precisaba de una ley que lo desarrollara, para poder acceder a la protección jurisdiccional ordinaria, (art. 53).

Por tanto, la piedra angular de esta investigación es el análisis y estudio de los aspectos esenciales de la regulación del derecho a la vivienda por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, y el consecuente examen del derecho a la vivienda, como un derecho que parece adherirse al concepto de derecho subjetivo legítimo personal, que necesita de una exploración que pueda concretar con acierto, su actual estatus legal en la CE y en el contexto social español.

Así pues, el campo de estudio ha requerido la utilización, por supuesto, de la CE y, por el abarque de este trabajo, la Ley 12/2023, de 24 de mayo; aunque, se han plasmado otros textos jurídicos, que han servido de base para la contextualización del derecho a la vivienda, desde el nivel internacional hasta el estatal, con la propia Ley 12/2023, de 24 de mayo, y, por último, el nivel autonómico, al que se le presta especial atención, en su legislación temprana por el derecho a la vivienda.

Además, se ha interesado el análisis de jurisprudencia en materia de vivienda, que ha concluido en la investigación de la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 79/2024, de 21 de mayo, como sentencia sustancial a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, en lo que se refiere, a la implicación competencial de los órganos estatales y autonómicos.

Pero, sin duda, el culmen de la realización de este trabajo está en los distintos enfoques que se van aportando sobre las cuestiones controvertidas de la Ley 12/2023, de 24 de mayo; es evidente, la clara conexión que guarda la aprobación de esta Ley con el contexto político y social en el que se encuentra España, la vivienda como un problema social elemental, es utilizada como “gancho” en los programas políticos, con el único fin de crear un panorama más demagógico que el existente.

Por consiguiente y en definitiva, el objetivo principal del presente estudio no es sólo abordar la perspectiva jurídica de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, sino de esclarecer las aristas que han ido surgiendo en la actualidad jurídico-política, como lo han sido, la discusión entre el reparto de competencias estatal y autonómico, el precoz adelanto autonómico en la concepción de derechos frente a un legislador español desinteresado y, el cambio de criterio de la doctrina constitucional, en la STC 79/2024, de 21 de mayo, que ha servido como fundamento al desarrollo legislativo de los principios rectores del ordenamiento jurídico.

1.3 Objetivos.

Los objetivos del presente TFG están enfocados en la contextualización del derecho a la vivienda, como núcleo principal de la Ley 12/2023, de 24 de mayo y, en abordar cómo la perspectiva jurídica reflexiona sobre la misma. Así, se estudian en dos grandes bloques, objetivos generales y objetivos específicos.

Por una parte, en consonancia a la guía docente de la Asignatura TFG, los objetivos generales de este trabajo se apoyan en los siguientes términos:

- Capacidad para la identificación e interpretación del fundamento básico y derechos del ordenamiento jurídico español.
- Habilidad crítica y analítica de la información jurídica.

- Aptitud en el manejo de fuentes jurídicas legales, jurisprudenciales y doctrinales.
- Capacidad para elaborar una visión interdisciplinar de los problemas jurídicos.

Por otra parte, los objetivos específicos de este particular estudio descansan sobre la investigación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, en lo que concierne a la delimitación del derecho a la vivienda en el ordenamiento jurídico español y, el acceso a una vivienda como garantía del desarrollo personal humano. De este modo, los objetivos que suceden a esta exposición y que sustentan el fondo de este TFG se encuadran en los sucesivos epígrafes:

- Describir el régimen legal del derecho a la vivienda desde la jurisdicción internacional hasta la normativa interna.
- Definir el derecho a la vivienda como principio rector, que ha sido desarrollado por la Ley 12/2023, de 24 de mayo.
- Ofrecer una panorámica sobre la jurisprudencia actual en el ámbito de la vivienda y comprobar la efectividad de la misma.
- Analizar la legislación autonómica, en concreto, la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Comunitat Valenciana, reflexionando sobre las claves básicas que permitieron el avance del derecho a la vivienda precozmente al Estado.

1.4 Metodología.

Para el proceso de investigación que ha conllevado la realización de este TFG, se ha utilizado por un lado, metodología cualitativa, proveniente en su mayoría, de fuentes documentales jurídicas como legislación y jurisprudencia, y, por otro lado, se ha seleccionado la metodología cuantitativa, para el estudio de los datos obtenidos a través de las encuestas examinadas.

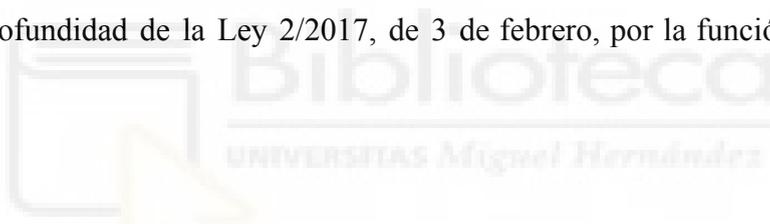
Aunque el foco de esta investigación requiere en su examen, el análisis de fuentes jurídicas es interesante el trabajo con datos, que permiten observar un poco más de cerca, la realidad social.

Para empezar, los textos jurídicos ocupan el análisis del conjunto del trabajo, y entre los más fundamentales, la Constitución Española, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que es sobre la que se vertebra el fondo de esta investigación,

junto con el examen de normativa vinculada al derecho a la vivienda, como los Planes Estatales de Vivienda regulados a través de Reales Decretos.

Asimismo, la jurisprudencia ha sido una herramienta clave, para aproximarse a la perspectiva doctrinal sobre la Ley 12/2023, de 24 de mayo, y en concreto, la STC 79/2024, de 21 de mayo, que es otro de los vértices sobre los que se sustenta este trabajo, y un recurso más para avanzar en la consideración del derecho a la vivienda, en España; en apoyo a la STC 79/2024, de 21 de mayo, se referencian más sentencias que comparten y discuten el criterio adoptado por el Tribunal Constitucional, como la STC 61/1997, de 20 de marzo, la STC 118/1996, de 27 de junio, y la STC 15/1989, de 26 de enero, entre otras.

Y, para finalizar, el estudio del derecho a la vivienda en el marco de las autonomías, y en particular, de la Comunitat Valenciana, ha repercutido en la comprensión del concepto de los derechos y la vivienda, como nociones que se entremezclan, y otorgan un sentido común a la naturaleza de este derecho; para su observación se ha precisado el examen en profundidad de la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda.



2. Antecedentes legales.

2.1 Marco europeo.

El desarrollo y evolución constante del mundo del Derecho y, en concreto, de los derechos de la ciudadanía, permite observar que la vivienda, se ha consolidado a lo largo de este desarrollo como un derecho personal y ello, se plasma en los primeros textos jurídicos que lo exponen, mencionados a continuación:

El 10 de diciembre de 1948 la **Declaración Universal de Derechos Humanos** (en adelante, DUDH), resolución 217 A (III) expone en su **art. 25.1**: “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, [...], y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, [...]*”.

El 16 de diciembre de 1966, el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (en adelante, PIDESC), resolución 2200 A (XXI), en el **art. 11** se reconoce de nuevo, la vivienda como derecho inherente a la persona así: “[...], *derecho*

*de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, vestido y **vivienda adecuados**, [...].*

La exposición del derecho a la vivienda ya a través de instrumentos jurídicos consolidados, continúa en el ámbito europeo, con la **Carta Social Europea** de 3 de mayo de 1996, revisada y hecha en Estrasburgo, destacando el **art. 31**: “*Toda persona tiene derecho a la vivienda*” y el art. 30: “*Toda persona tiene derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social*”.

De tal modo que, en cuanto al derecho a la vivienda establece expresamente que, los Estados Miembros se comprometan a adoptar las siguientes medidas: favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente, prevenir y paliar la situación de carencia de hogar, y hacer asequible el precio de las viviendas a personas con recursos insuficientes.

España, como Estado Miembro de la Unión Europea ratifica esta Carta el 17 de mayo de 2021, entrando en vigor en el ordenamiento jurídico español el 1 de julio de 2021.

En el año 2000, la **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea** fortalece el derecho a la vivienda en su **art. 34.3**, *Seguridad social y ayuda social*, donde explica que: “*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, [...].*”

Finalmente, la institución europea, el Parlamento Europeo, (en adelante, PE) consta de un grupo denominado “Vivienda Urbana”, que desde 2006 ha publicado numerosas propuestas **persiguiendo “La Carta Europea de la vivienda”**, que pretende establecer el derecho a la vivienda como un derecho fundamental. Más aún, el PE en su resolución de 15 de septiembre de 2022, subraya “*que los derechos económicos y sociales son derechos fundamentales*”, siendo la vivienda parte de ellos.

2.1.1 Agendas urbanas internacionales: agenda urbana española 2030.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adopta en septiembre de 2015, en la Cumbre del Desarrollo Sostenible, la Agenda 2030. La Agenda 2030 contiene 17 objetivos, que desde 2016 llevan aplicando con esfuerzo los Estados miembros, que

forman la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para conseguir la deseada sostenibilidad en el año 2030.

Estos objetivos se denominan **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (en adelante, ODS), y aunque no son normativos, se espera la coordinación a nivel mundial para conseguir una evolución mejor del mundo, así, España crea el Grupo de Alto Nivel para la Agenda 2030, que preside el Ministro de Asuntos Exteriores, con la vicepresidencia del Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (en adelante, MITMA), contando España con su propia organización para la evaluación de los ODS.

Sin embargo, la **Agenda Urbana Española** (en adelante, AGE), queda marcada en el año 2019, y tiene como promotor al MITMA, para la implementación de las actuaciones del Plan de Acción de la AGE¹. De entre sus actuaciones, esta investigación se centra en la exposición del **objetivo número 8: “Garantizar el derecho a la vivienda”**, y que pone sin duda de relieve la problemática, que gira en torno al derecho de acceso a una vivienda digna, materializado en una igualdad real y efectiva.

A razón de ello, se gesta la idea de fortalecer el ordenamiento jurídico español del S.XXI, mediante una ley que regule el derecho de todo ciudadano y ciudadana español al acceso a una vivienda digna y adecuada, tal y como expone el art. 47, de la Constitución Española.

¹ El Plan de Acción de la Agenda Urbana Española está en consonancia con el Plan de Acción para la Agenda 2030, bajo el nombre de Plan de Acción de la Administración General del Estado, público en la sede web de la Agenda Urbana Española.

2.2 Ámbito estatal.

2.2.1 Constitución Española.

El **art. 47 CE** proclama que “*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*”, un derecho recogido en la CE, dentro del Título I, *De los Derechos y deberes fundamentales*, **Capítulo III, De los principios rectores de la política social y económica**, siendo dicha ubicación un lugar no muy “agraciado” para los derechos de la población española, puesto que, no pueden ser alegados por los mismos ante la jurisdicción ordinaria, a no ser que una ley ordinaria los desarrolle y, de ahí que, sean los poderes públicos quienes aseguran esta política social mediante políticas públicas, como lo es la política de vivienda.

En este punto, se debe tener en cuenta la dicotomía entre dos conceptos: el derecho a la vivienda (art. 47) y el derecho a la propiedad privada (art. 33). El derecho a la propiedad privada, proclamado en el art. 33.1 CE, reconocido en el Título I, Capítulo II “*Derechos y Libertades*”, Secc. Segunda “*De los derechos y deberes de los ciudadanos*”, entra en conflicto con el **art. 47**, dado que, es un derecho a **garantizar por el Estado** y el **art. 33.1** es un **derecho personal de facto**.

La ubicación de los derechos en la Constitución Española es crucial para determinar su garantía y protección ante la jurisdicción, por lo que, el art. 33.1 está más ponderado que el art. 47, simplemente por la organización de uno en el Capítulo II, y de otro en el Capítulo III.

Pero, es el **art. 33** en su apartado segundo, donde desata la contienda, pues reza así: “*La función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes*”; en esta línea, se aclara que, a pesar de tratarse de un derecho subjetivo, su contenido, es decir, el ejercicio de este derecho, puede verse delimitado por la función social, esto es, la política social y económica, que de lleno **ahonda en el derecho a la vivienda**, entendiendo la **vivienda como propiedad privada**.

Por consiguiente, la regulación del derecho a la vivienda ha supuesto que los ciudadanos y ciudadanas españoles, consideren que la formalización jurídica del

derecho a la vivienda, pueda ver limitado el ejercicio del derecho de la propiedad privada, ya sean viviendas habituales, arrendamientos, entre otros. Esto se debe, a que, *“el concepto jurídico-constitucional del derecho a la propiedad, no tendría por qué coincidir con su concepto civil”*, (Álvarez, E., Tur, R., 2019: 514).

Por tanto, esta “moneda” de doble cara, demuestra como *“el derecho a la propiedad es, a la vez, un derecho subjetivo y una institución, siendo difícil determinar su contenido esencial”*, (Álvarez, E., Tur, R., 2019: 514), porque la función social está integrada de pleno en este derecho.

En vista de lo expuesto, debe tenerse en cuenta, la naturaleza eminentemente social y económica del derecho a la vivienda, *“nuestra CE obliga a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, [...]”*, (Álvarez, E., Tur, R., 2019: 537).

2.2.2 Plan Estatal de Vivienda 2022-2025.

La actuación del Estado en política de vivienda se ha venido plasmando en los Planes Estatales de Vivienda, que se han implementado en España desde 1981 hasta 2025, con una duración general de cuatro años.

Es indiscutible que, una de las principales actividades económicas, que ha sustentado este Estado ha sido la construcción y edificación de viviendas y más aún, en la efervescencia económica de los años 1997-2006, lo que tuvo como consecuencia, que la acción del Estado ha estado muy ligada a la promoción de viviendas con destino venta, obviando las figuras de las viviendas protegidas o de alquiler, que generaban un mayor aumento de la financiación presupuestaria.

El **Plan Estatal de Vivienda 1981-1983**, con tan sólo 5 artículos da inicio a una nueva era, en el desarrollo de la estrategia de la vivienda, teniendo como *quid*, la financiación de la construcción de viviendas de protección oficial (en adelante, VPO), impulsando la actividad económica del sector de la vivienda en este campo, para allanar el camino del acceso a la vivienda a las familias con necesidades específicas.

La entrada en la crisis inmobiliaria propició la creación del **Plan Estatal de Vivienda 2009-2012**, que continuaba en la línea que había marcado el anterior Plan de 1981, y la

asignación de créditos para la construcción de viviendas VPO, acabó en un intento frustrado, con la extinción del crédito oficial y las cajas de ahorro.

A partir del **Plan Estatal de Vivienda 2018-2021** y el **actual 2022-2025**, el foco sigue centrado en la asequibilidad de la vivienda a los más desfavorecidos, sobre todo, con el apoyo de la financiación europea de los fondos *Next Generation*².

El MITMA ordena el ámbito de la vivienda, a través del **Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025**.

En el Título II, *Del Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025*, se expone la regulación y medidas a adoptar, de hecho, es en los arts. 18-20 donde destacan los programas del Plan, entre otros:

- El programa de subsidiación de préstamos convenidos, con el fin del pago de estas ayudas a las personas beneficiarias de acuerdo con la normativa.
- El programa de ayuda al alquiler de vivienda, para el régimen de alquiler o cesión de uso, siendo las personas beneficiarias los arrendatarios, en tipos de vivienda habitual y permanente.
- El programa de incremento del parque público de viviendas, con el objetivo de favorecer la adquisición de vivienda con destino a alquiler social, beneficiándose las Administraciones Públicas y organismos públicos, con ayudas de hasta el 60% de precio de adquisición.

Siendo así, una herramienta válida para “*facilitar el disfrute de una vivienda*” tal y como reza el art. 26, para aquellos sectores de la población con escasos recursos económicos; las ayudas que recibirán las personas beneficiarias de estos programas, se garantizan, según el art. 30, hasta el 50% de la renta o precio mensual que deban satisfacer por el alquiler, y conforme al art. 31, el plazo de esta ayuda se prolonga por cinco años.

Se dirige una referencia, en las Disposiciones Adicionales segunda y tercera, a la compatibilidad del plan actual, con los anteriores planes aprobados que son, el Plan

² Los fondos *Next Generation* son un instrumento financiero impulsado por la UE para la recuperación económica de los Estados tras los efectos de la pandemia COVID-19 y fortalecer la resiliencia y cohesión social.

Estatal de Vivienda 2009-2012 y el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, además, de las modificaciones efectuadas en ambos para lograr la operatividad de los objetivos propuestos.

Bajo esta premisa, para el Plan Estatal de Vivienda 2009-2012, se modifica el destino de la venta, el alquiler o el alquiler con opción a compra, (art. 5), y se instauran topes de precios máximos en las viviendas protegidas, (art. 10). En el caso del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, se amplían en doce meses, los plazos de actuación que rigen para los arts. 31, 38, 45 y 72, y el del art. 54 en dos años.

Todo ello, a la par de la persecución de objetivos tanto a corto como a medio plazo; entre los objetivos a corto plazo se observan: ayudas directas al alquiler, ayudas para personas vulnerables, acceso a la vivienda de los jóvenes y, entre los de medio plazo: impulso al parque público de vivienda, alquiler asequible para personas mayores o con discapacidad, incremento del alquiler social, entre otros.

El despliegue de los diferentes Planes Estatales de Vivienda no es más que, una muestra de una cuestión social, que ha servido para establecer un compromiso estatal en la eficiencia y fomento de herramientas, que persigan los objetivos de la política de vivienda.

La redacción de esta investigación interesa plasmar que, de los Planes Estatales de Vivienda creados en la política española, cuatro de ellos han sido aprobados bajo gobiernos socialistas; tomando como referencia, el escenario político español, no puede soslayarse el hecho de que, la vivienda es y ha sido, uno de los pilares fundamentales de los programas políticos y en especial, en el fenómeno campaña electoral del “*derecho a la vivienda*”, que se ha visto reflejado en la política socialista como uno de sus postulados más significativos.

2.2.3 Anteproyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda.

El Plan Estatal de la Vivienda 2022-2025 es un Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia impulsado por el MITMA, que da lugar al debate en el seno parlamentario, sobre la cuestión de una ley que regule el derecho a la vivienda.

Es este el momento en el que, **por primera vez en la historia constitucional española, el derecho a la vivienda se somete a debate en el Congreso de los Diputados**, como una cuestión verdaderamente impetuosa de regular.

La redacción del proyecto de ley por parte del Ejecutivo, se eleva al Consejo de Ministros el 26 de octubre de 2021, bajo la ya rúbrica **Anteproyecto de Ley**³ por el derecho a la vivienda, como un hito, y así se expone en la página número 3 del mismo⁴: *“Esta Ley es, por tanto, la primera ley estatal reguladora del derecho a la vivienda desde la aprobación de la CE”*.

A 1 de diciembre de 2021, el Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ) evacua el informe jurídico al Anteproyecto de Ley por el Derecho a la vivienda, que se debatió finalmente en sesión plenaria el 27 de enero de 2022.

A tenor del art. 561 de la Ley Orgánica del Poder judicial (en adelante, LOPJ), se someten a informe del CGPJ, los anteproyectos de ley que versan sobre materias como, modificaciones de la LOPJ, Estatuto Orgánico de Jueces y Magistrados, secretarios Judiciales, entre otras materias y, en este caso, en materia de normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales, de la tutela ante los Tribunales ordinarios, del ejercicio de derechos fundamentales.

El art. 561 en su apartado segundo, a su vez, establece el plazo de 30 días para emitir el informe, y en el apartado cuarto, la correspondiente remisión por el Gobierno a las Cortes Generales (en adelante, CC.GG).

El anteproyecto de ley consta de 5 títulos, conformados en 43 artículos, 2 disposiciones adicionales, 1 disposición transitoria, 1 disposición derogatoria y 8 disposiciones finales.

³ El Anteproyecto de Ley es un texto legal presentado por el Gobierno, en este caso, los Ministerios, de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana y, de Derechos Sociales y Agenda 2030.

⁴ Véase Anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda, <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/buscador-participacion-publica/anteproyecto-de-ley-estatal-por-el-derecho-la-viv>

Por lo que respecta, a las observaciones generales, se determina que el proyecto se divide en 2 grandes partes: una, en cuanto a política social de vivienda y, otra, referente a modificación de normativa civil y procesal.

Como claves fundamentales del análisis de este informe se observan:

- Se achaca la **excesiva conceptualización** del **art. 3**, explícitamente como “*crítica parcialmente desfavorable*”, que excede del contenido esencial de la Ley.
- La redacción del **art. 5** del anteproyecto plantea que, no existe realmente un alcance universal, a la **legitimación de la acción pública**, que sólo concede a personas jurídicas sin ánimo de lucro, sin especificar tampoco cuáles de esta.
- Sobre el **art. 6 del proyecto**, principio de igualdad y no discriminación de la vivienda, expone que “*nada añade al art. 47 CE*”, remitiéndose simplemente a la legislación y normativa vigente. Básicamente, el artículo no crea las condiciones básicas de ejercicio.
- Y por último, el **art. 8**, sobre derechos de la ciudadanía , argumenta que, los **destinatarios** del art. 47 son los **españoles**, pero **las Comunidades Autónomas** (en adelante, CC.AA.) los **han extendido a los extranjeros**, ampliándose en este punto, la accesibilidad universal del derecho a la vivienda.

El **proyecto se presenta el 18 de febrero de 2022** a las cámaras legislativas, a través de tramitación urgente y se sometió al análisis de la Comisión de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Era, definitivamente, vital para permitir consolidar la legislación estatal, en materia de vivienda.

3. De Anteproyecto a Ley.

3.1 Régimen jurídico de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

El Congreso de los Diputados en fecha de 27 de abril de 2023 y Senado, en fecha de 17 de mayo aprueban el proyecto de ley, **publicándose definitivamente en el Boletín Oficial del Estado el 25 de mayo de 2023 bajo la denominación de: Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.**

La Ley está estructurada en 5 títulos, conformados por 36 artículos, 6 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria y 9 disposiciones finales. A continuación, se exponen los puntos clave de análisis:

Para comenzar, en el **Preámbulo**, la Ley ya conecta que, el contenido constitucional del **derecho a la vivienda incide, en el ejercicio de otros derechos, incluso fundamentales**, como, por ejemplo, el art. 15 CE (derecho a la vida y a la integridad física) o el art. 18.1 CE (derecho al honor, intimidad y a la propia imagen), *“pues sin una protección efectiva del derecho a la vivienda otros derechos se ven desprotegidos”*, esto es, *“las personas sin hogar, carecen del espacio físico de la intimidad personal”*, (Balaguer, A., 2023:108).

Las metas propuestas consisten en la regulación básica de los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas, relacionados con la vivienda; en consecuencia, de la literalidad del art. 47 CE, el objetivo principal es facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada, así como, proporcionar una planificación funcional desde el ámbito público.

Un rasgo que ya señaló, en su momento el Informe del CGPJ es respecto del **art. 3**, donde se realiza una excesiva particularización de conceptos, y en concreto se pueden señalar como principales, los siguientes: **vivienda**: *“edificio o parte de un edificio de carácter privativo con destino a residencia y habitación de las personas, que reúne las condiciones mínimas, [...]”*; **infravivienda**: *“edificación, [...], destinada a vivienda que no reúne las condiciones mínimas, [...]”*; **vivienda digna y adecuada**: *“la vivienda, que, por razón de su tamaño, ubicación, condiciones de habitabilidad, [...], responde a las necesidades de residencia de la persona, [...]”*.

El **apartado k)** del mismo art. 3 destaca un aspecto importante en esta ley y es, la introducción de la noción de: **Gran tenedor**; se define como *“la persona física o jurídica que sea titular de más de 10 inmuebles, urbanos o de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 metros cuadrados, [...]”*. De la misma forma, **las Comunidades Autónomas pueden modificar el precepto reduciéndolo a 5 inmuebles**.

Conforme al *Informe Anual 2023 del Banco de España*, que desarrolla en su capítulo cuatro *El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad*, han conducido a una distribución de la vivienda dividida

mayoritariamente, entre arrendadores y pequeños propietarios. Así mismo, se aboga por la profesionalización del mercado del alquiler, para equilibrar el tratamiento legal que reciben los grandes tenedores refiriéndose ampliamente, a personas jurídicas frente a aquellas personas físicas, que todavía no se incluyen en esa categoría.

Con respecto a la situación actual en términos de pertenencia en España, la cultura de la propiedad ha ido en declive hasta alcanzar cifras irrisorias en los últimos años, de ahí que, los estudios sociológicos del Centro de Investigación Sociológicas (en adelante, CIS) y, el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) muestren resultados irrefutables en cuestión de vivienda.

En concreto, se han analizado los siguientes estudios del CIS entre los que se comparan los sucesivos porcentajes de los Barómetros correspondientes a fechas anteriores, coetáneas y posteriores a la aprobación de la ley de vivienda, en respuesta a la pregunta: *¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?*, enfocándose la observación en los porcentajes correspondientes al principal problema.

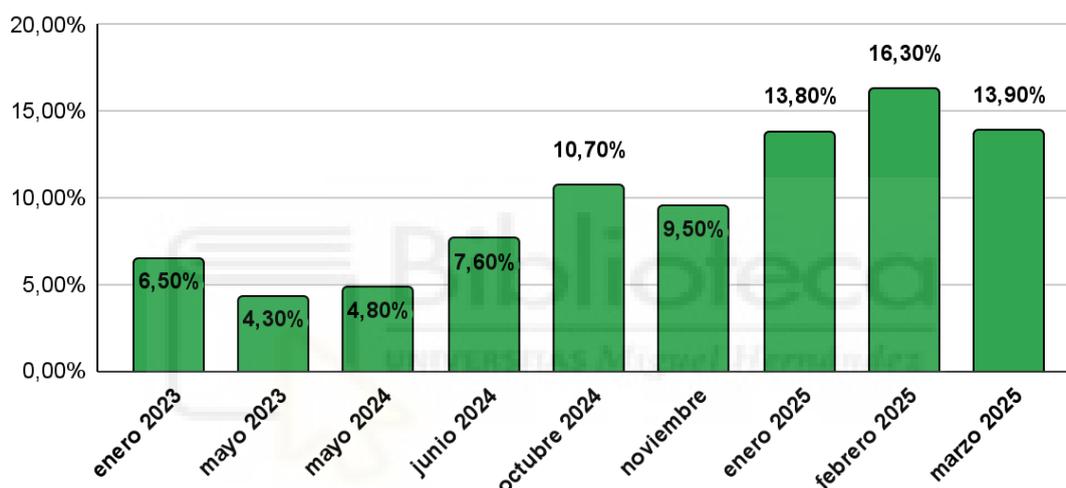
Remontándose a enero de 2023, el *Barómetro de Enero 2023* posiciona a la vivienda en primer problema con un 6,5%, sucediéndose así con porcentajes mínimos hasta final de año; teniendo presente que, la vivienda de la actualidad está marcada todavía, por la huella de la especulación de la compraventa.

La salvedad del mes de mayo de 2023, mes en el que tiene lugar la aprobación de la ley, y en la que el *Barómetro de Mayo 2023*, indica un porcentaje del 4,3%, aporta un incremento a la consideración del problema de la vivienda pero, no suficiente para el paso que supone en el ordenamiento jurídico, la regulación del derecho a la vivienda.

Este aumento aunque lento, pero relevante para este punto de la investigación, encuentra sentido, tras el examen de la *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2023*, elaborada por el Consejo Económico y Social, en el Capítulo III, *Condiciones de vida, protección e inclusión social*; se advierte en la exploración de la memoria, que el acceso a la vivienda está mermado por el endurecimiento de los precios de compra y alquiler, y los desequilibrios producidos en los proyectos de nueva construcción e insuficiencia de parques públicos de vivienda, conllevando así que, *“una parte de la población, que necesita acceder o cambiar de vivienda”* no lo consiga.

En el año 2024, el porcentaje se mantiene estable teniendo subidas a partir de los *Barómetros de Mayo, Junio, Octubre y Noviembre 2024*; en el año corriente, los *Barómetro de Enero, Febrero y Marzo 2025*, arrojan resultados positivos y con un aumento exponencial a los anteriores años, contemplando la vivienda como principal problema respectivamente, en un 13,8%, 16,3% y 13,9%; quizás, esta intensificación por la vivienda tenga su origen, en el problema existente de asequibilidad de vivienda para el sector de la población joven, carente de recursos para obtener tanto una vivienda en propiedad como en arrendamiento.

DATOS CIS



DATOS CIS

Gráfico 1. Consideración de la vivienda como principal problema en la sociedad española. Fuente: Elaboración propia a través de los datos obtenidos por los Barómetros del CIS.

Por su parte, el INE en su *Encuesta de condiciones de vida* contempla que, los hogares en régimen de tenencia de vivienda segregados por edad y sexo representan un 73,6% en el año 2024, el porcentaje más bajo en el estudio de estadísticas desde el 2012, teniendo el pico más alto de propiedad en 2014 con un 78%.

Cosa distinta es en el arrendamiento, que se especifica en la encuesta, tanto a precio de mercado como inferior; en el primer caso, la tendencia siempre ha sido a la baja, destacando una subida en el 2019 de un 18,4% y en 2024 con un 17% de hogares; en el

segundo caso, la situación ha sido más inestable con altibajos en 2014 y 2018, refiriendo una leve tendencia a aumentar desde 2023, manteniéndose en 7 puntos.

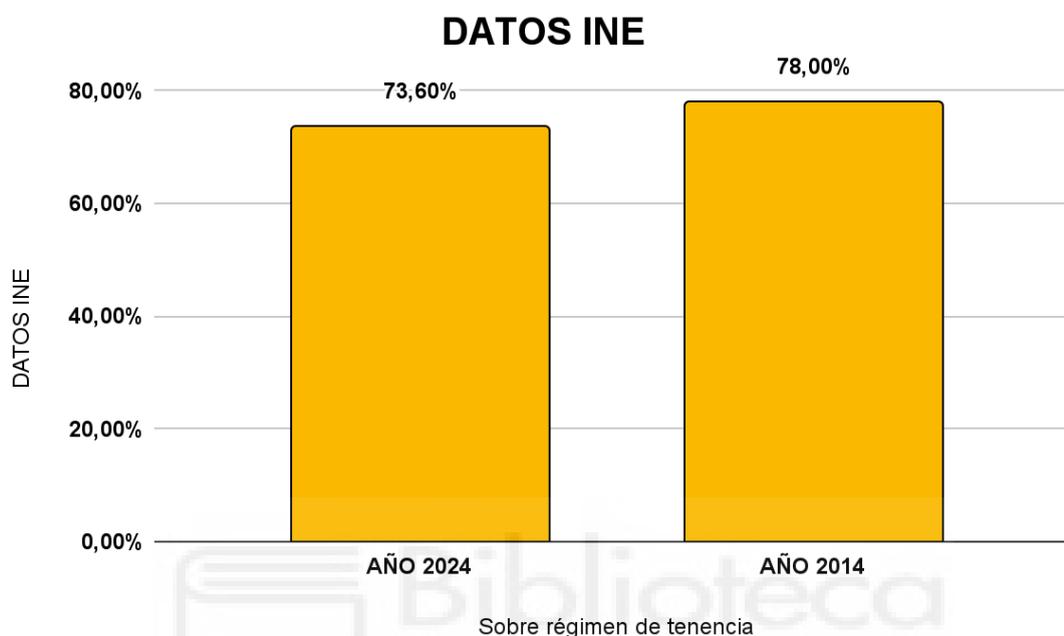


Gráfico 2. Evolución de la propiedad de vivienda. Fuente: Elaboración propia a través de los datos obtenidos de la Encuesta de condiciones de vida del INE.

En continuación con el análisis del **art. 3**, el siguiente, y último aspecto es el **apartado D)**, que incluye el concepto de **sinhogarismo** y su definición **por primera vez en una ley estatal**, de este modo: *“circunstancia vital que afecta a una persona, familia o unidad de convivencia que no puede acceder de manera sostenida a una vivienda digna y adecuada en un entorno comunitario y avoca a las personas que lo sufren a residir en la vía pública u otros espacios públicos inadecuados”*.

El Parlamento Europeo dicta resolución el 24 de noviembre de 2020, donde insta a los Estados miembros a una actuación urgente, ya que, el fenómeno del sinhogarismo ha aumentado más de un 70% en los últimos 10 años, destacando que en el apartado número 2, de dicha resolución, subraya: *“el acceso a la vivienda es uno de los derechos fundamentales de todas las personas y pide a la Unión y a su Estados miembros que pongan fin a la situación de las personas sin hogar de aquí a 2030. [...]”*.

En el año 2021, se celebra una Conferencia en Lisboa para la Plataforma europea, para combatir el sinhogarismo, enfocada en la implicación a nivel europeo, para implementar políticas públicas destinadas a este colectivo vulnerable.

Por esta razón, el Programa Euro Social para la Cohesión Social, financiado por la Unión Europea, tras la **Declaración de Lisboa** elabora 5 principios fundamentales:

- Que nadie duerma a la intemperie por falta de un alojamiento de emergencia accesible, seguro y apropiado.
- Que nadie viva en un alojamiento de emergencia o de transición más tiempo del necesario, para pasar con éxito a una solución de vivienda permanente.
- Que nadie sea dado de alta de ninguna institución (como prisión, hospital), sin una oferta de vivienda adecuada.
- Que los desalojos deben evitarse siempre que sea posible y nadie sea desalojado, cuando sea necesario, sin asistencia para una solución de vivienda adecuada.
- Que nadie sea discriminado por su condición de indigente.

Tal y como se ha expuesto, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda es un hito jurídico en el ordenamiento estatal, porque define por primera vez el sinhogarismo en una ley (Méndez, M., 2023:2).

Otro punto, es la presentación del **derecho a la propiedad de la vivienda**, que se desarrolla en los **art. 10 y 11**; se observa que se sitúa al derecho a la vivienda inmerso en el derecho a propiedad, de esta forma, se establece una regulación básica tanto de las **facultades** de ejercicio del derecho, así como de los **deberes** y obligaciones.

Entre los derechos se determinan, las facultades de uso, disfrute y disposición, realización de obras de conservación, rehabilitación, accesibilidad universal, y, entre las obligaciones, además de lo que ya dispone la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística, el **garantizar “en todo caso” la función social de la propiedad**.

El **art. 14** regula las **situaciones de vulnerabilidad** y son tratadas de tal manera que, las políticas se dirigen a la regeneración y renovación urbana, definiendo a estos grupos sociales como *“personas sin hogar, personas con discapacidad, menores en riesgo de pobreza o exclusión social”*, en definitiva, una llamada de emergencia, así como la introducción del fenómeno del sinhogarismo.

Cabe destacar que, desde el Comité de Representantes de las personas con discapacidad han mostrado su descontento hacia la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, alegando la necesidad de una reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, para garantizar plenamente la accesibilidad universal a los elementos comunes de la vivienda.

Desde esta perspectiva, se hace una llamada a que el término, que proclama nuestra CE y la recién estrenada Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, de “*vivienda digna y adecuada*”, no puede aplicarse en las situaciones de vulnerabilidad, de las personas con diversidad funcional, que tengan dificultades para la entrada y salida de sus hogares, mediante herramientas como rampas, ascensores, entre otros.

En cuanto al ámbito arrendaticio, la **vivienda asequible incentivada** es un concepto, que promueve la limitación de los precios máximos de alquiler, y en el caso de la vivienda en propiedad, los precios de mercado, para ello, se cuenta con un fondo asequible (**art. 25**); y, al mismo tiempo, se fortalecen los **parques públicos de vivienda (art. 27)** que, se dirigen a los estratos sociales más vulnerables, haciendo hincapié en los jóvenes.

Estas herramientas son una medida que, a la vez que **brindan soluciones** para la problemática de acceso a la vivienda, **blindan la seguridad** de estos grupos sociales para acceder a esta política pública.

A término de este último Capítulo II, titulado *Información y transparencia en materia de vivienda y suelo*, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, merece especial atención la llamada a los parques públicos como programa de política de vivienda (**art. 32**), posibilitando la creación de textos legales basados en, la accesibilidad, rehabilitación y planificación urbana, con el principal objetivo de proveer vivienda de alcance factible para la *civitas*.

En última instancia, y de igual forma, la categorización urbanística relativa al suelo público disponible para viviendas (**art. 36**), conserva la esencia del derecho a la vivienda, que es servir al acceso mayoritario de viviendas.

En síntesis, estos puntos son los aspectos más destacados que han requerido de un análisis jurídico en este trabajo de investigación y así pues, ha demostrado en consonancia con el fin último de la redacción de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, que la

dotación de viviendas en condiciones esenciales para la pervivencia y mantenimiento en las mismas, como derecho característico en la vida personal, es una cuestión fundamental desde el plano jurídico.

3.2 Mandato del art. 47, de la Constitución Española.

La realidad del Estado Social y Democrático de Derecho es la clamorosa incidencia, de la situación demográfica en lo que respecta a la vivienda; el impacto que produce en la sociedad, los nuevos tipos de familias, el incremento de la población anciana, y la vital importancia de que el individuo goce de un hábitat propio, evoca un verdadero derecho social en crisis, y del que los poderes públicos no han atendido, a lo que se refiere en su armonización constitucional.

La expresión del art. 47 CE es: *“Todos los españoles tienen **derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.** Los **poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general** para impedir la especulación”, [...].*

Tal y como queda enunciado, el mandato constitucional integra en el derecho a la vivienda principios constitucionales como, el carácter social propio de un Estado Social de Derecho, la cualidad “digna”, aludiendo al principio óbice constitucional de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), la libertad de residencia proclamada en el art. 19 CE, y la igualdad formal (art. 14 CE) y material (art. 9.2 CE), en lo que respecta a la actuación de los poderes públicos para promover esas condiciones y garantizar el ejercicio de este derecho.

De la lectura del precepto, queda plasmado el cometido de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), que mediante políticas públicas realizan la articulación de este derecho, no obstante, el propio art. 47 CE, lo describe como un derecho, pero, la realidad jurídica es que se trata de un principio rector contenido en el Capítulo III, de la Constitución Española.

La doctrina ha incidido en el hecho de que, no se puede observar el reconocimiento de un derecho subjetivo, lo cual no impide que derive obligaciones que se imponen a la *res publica*, de modo que, el mandato que emana del art. 47 CE implica “*generalidad y*

ambigüedad en su contenido”, dado que, **muestra la cara oculta, de un derecho de la ciudadanía que, queda revestido como principio rector, lo que afecta a la acción pública.** (Ramón F., 2014:50, 52)

Más allá de la prescripción del art. 47 CE, el Estado ha operado en la intervención de la vivienda dentro del sector económico, coordinando la regulación del ejercicio del derecho y en materia de política fiscal. Sin embargo, la innegable actuación durante los últimos tiempos coetáneos ha pasado porque, la misión que encomienda el art. 47 se trasladara de manera pasiva, a los grandes agentes del mercado, que han regulado y asignado predominantemente los recursos habitacionales y urbanísticos.

La consideración de la vivienda tanto como bien jurídico protegido en el ámbito social y económico, requiere la demostración de una actuación conjunta y consciente de las instituciones públicas, un compromiso que ha caído en manos de los mercados abusivos, y que ha dejado un derecho carente de eficacia alguna, supeditando el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a la vivienda, a través de la propiedad.

Los problemas en los que quedó y todavía sigue sumida España, derivados de la especulación del suelo, son, por ende, el reclamo de una verdadera e intensa acción por parte de los poderes públicos para hacer efectivo el derecho a la vivienda, como principio rector de la política económica, que conduce a medidas como, la reducción de la sobreprotección en favor de las entidades bancarias, instaurar mecanismos para evitar la masificación de parques de viviendas vacíos titularidad de las entidades financieras, entre otros.

Más aún, esta directriz institucional debería situar el foco de atención, en las **máximas garantías posibles para orientar el acceso a la vivienda a los colectivos y grupos sociales más vulnerables, de los que, entre ellos, los propietarios de la vivienda habitual que vean mermados sus recursos económicos,** puedan adherirse a instrumentos como la dación en pago, más una dación con efectos retroactivos, que permita el saldo de la deuda hipotecaria con la entrega de la vivienda.

Aspectos de la regulación no sólo en materia de vivienda sino también hipotecaria, deben de priorizarse en tanto que, el derecho a la vivienda como derecho social precisa la defensa de valores supremos sobre los que se asienta el derecho constitucional e ineludiblemente obligatorio, para el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales

que envuelven otras áreas de la vida humana como, la familia, la evolución de la infancia, adolescencia y ancianidad.

Las voces de la doctrina aportan un gran valor en este punto, para dirimir distintas interpretaciones que rodean al mandato del art. 47 CE y entre ellas se han observado las siguientes:

En una línea más estricta, Miryam Rodríguez-Izquierdo Serrano, en su artículo sobre la vulnerabilidad en materia de desalojos forzosos en vivienda, sentencia claramente que *“el derecho a la vivienda no es un derecho subjetivo que se pueda invocar directamente de la Constitución Española”* (Rodríguez-Izquierdo, M., 2024: 54) y conecta así, el sentido del art. 47 CE con el contenido del resto de derechos constitucionales, puesto que, el fondo del derecho a la vivienda, no tiene una concepción homogénea con el resto de derechos del ordenamiento jurídico.

A propósito, Javier Pérez Royo, en su obra *Curso de Derecho Constitucional*, se extrae la idea de que, la efectividad de los derechos comprendidos en la Constitución, exige una materialización de tal forma, que la proclamación que realiza el art. 1.1 CE de Estado Social, sea real, y en el caso de los principios rectores *“no han podido ser reconocidos como derechos fundamentales”* y su reconocimiento siempre está supeditado a ser *“derechos de configuración legal”* (Pérez, J., 2005: 552).

En una postura más suavizada, Alejandro Villanueva Turnes, en obras como *Aproximación a la configuración del derecho a la vivienda dentro del ordenamiento jurídico español*, razona que, la vivienda es un elemento tan esencial en la vida de las personas, que incluso está vinculada a los derechos fundamentales de dignidad y desarrollo de la personalidad, siendo responsabilidad de los poderes públicos el establecimiento de políticas sociales que garanticen esta necesidad básica a la población, (Villanueva, A., 2015: 89).

Por último, en una posición más garantista, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, aboga por una interpretación más exhaustiva del art. 47 CE; en su artículo, *Derecho constitucional a la vivienda versus especulación urbanística*, apoya la eficacia del derecho a la vivienda en la perspectiva estatutaria, y su consideración como derecho subjetivo de las personas, es más, señala que el derecho a la vivienda posee una dimensión subjetiva, reafirmando ese sentido de derecho *personae* y, una dimensión objetiva, que es el mandato a los poderes públicos, (Ruiz-Rico, G., 2007: 36).

Al fin y al cabo, la base común de la que parte la doctrina es, que el art. 47 CE no es un derecho *per se* de la ciudadanía, que su desarrollo legislativo con la Ley 12/2023, de 24 de mayo ha sido la clave, para su reinterpretación con respecto al concepto de principio rector y los derechos constitucionales, en particular, el derecho a la propiedad y, que la acción pública instrumenta la vivienda, a través de la planificación urbanística y el mercado inmobiliario.

3.3 Disposición final quinta: modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

La Disposición Final Quinta es la clara evidencia, de la necesidad de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC), que se ha articulado a través de la Ley 5/2018, en relación con la ocupación ilegal de viviendas.

A la vista de que, las soluciones que aportaba la vía civil no han resultado eficaces en los procedimientos legales, y más aún, no han ofrecido resultados satisfactorios a los propietarios, esta condición ha conllevado en muchas ocasiones a que, se pretenda recurrir a la vía penal, que de hecho, contempla el art. 245.2 del Código Penal, como delito de usurpación: *“el que ocupare, sin autorización debida, un inmueble, vivienda o edificio ajenos que no constituyan morada, o se mantuviere en ellos contra la voluntad de su titular, será castigado con la pena de multa de tres a seis meses”*. A pesar de ello, el ámbito penal es considerado como última instancia a la que acudir, ya que, es la rama más punitiva del Derecho.

Pero, situando de nuevo la previsión según la vía civil, la **recuperación de la vivienda ilegalmente ocupada, se encuentra en el art. 250.4 LEC**, como ámbito de materia del juicio verbal, en relación al despojo o perturbación de la propiedad ajena, así: *“Podrán pedir la inmediata recuperación de la plena posesión de una vivienda o parte de ella, siempre que se hayan visto privados de ella sin su consentimiento, [...]”*.

Cabría reseñar que, el hecho de que las demandas que tengan como pretensión la recuperación de la posesión de la propiedad, reclamaciones de rentas de alquiler, o desahucios por precario, se ventilen por un proceso declarativo como lo es el juicio verbal, que, en términos procesales, es un proceso muchísimo menos dilatado en el

tiempo que un ordinario, en relación con los plazos que exige, plasmando de esta forma, el **interés en una vía resolutive rápida** en estos contextos.

En consecuencia, la Ley 5/2018, de 11 junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, con relación a la ocupación ilegal de viviendas, en su único artículo organiza las siguientes modificaciones procesales:

Se añade al art. 150 de la LEC, en relación con la notificación de resoluciones, el **apartado cuatro**, que contempla que *“cuando la notificación contenga fijación de fecha para el lanzamiento de quienes ocupan una vivienda”*, avisando así de que, se dará pertinente traslado a los servicios públicos competentes.

La ya mencionada **modificación del art. 250.4 LEC** para la **inmediata recuperación de la vivienda**, recuerda aquí la titularidad de las entidades sin ánimo de lucro con derecho a posesión y las entidades públicas propietarias o poseedoras legítimas de vivienda social. Con referencia este artículo se configuran las siguientes variaciones en el articulado:

Se añade un apartado tres bis al art. 437 LEC, sobre la **acumulación objetiva y subjetiva de acciones**⁵, en lo que se refiere a la notificación a los ocupantes, debe dirigirse de manera genérica a los desconocidos ocupantes, aunque se puede dirigir *“a quien en concreto se encontrare en el inmueble a tiempo de llevar a cabo dicha notificación”*.

Adición en el art. 441 LEC con un apartado 1 bis e incorporando apartados 6 y 7, donde se hace referencia a la identificación del receptor de notificación y demás ocupantes, sobre todo por el hecho de que, tanto el que se encuentre habitando la vivienda o los demás ocupantes, pueden estar ignorados de la misma.

En estos casos, en los que el demandante ha exigido la inmediata entrega de la posesión, se exige a los ocupantes que presenten en un plazo de 5 días desde la recepción de la notificación, un título que justifique la posesión; en caso contrario, se procederá a dictar auto de la inmediata entrega.

⁵ La acumulación objetiva y subjetiva como concepto procesal responde a la acumulación de pretensiones (objetiva) y, a la unión de varios demandantes o demandados para actuar en el proceso.

Sin embargo, si los ocupantes están afectados por su necesidad social, se hace constar al órgano judicial en un plazo de 10 días, informando de las posibles ayudas y subvenciones económicas que beneficiaren a los perjudicados. Llegados a este punto, las Administraciones Públicas podrían decidir si suspender el proceso para adoptar medidas en el plazo de 2 meses, si el demandante es persona física o, 4 meses si es persona jurídica.

El art. 444 LEC cuenta con un nuevo apartado 1 bis, que expone la razón de dictar sentencia, cuando el demandado o demandados no contestaren en el plazo legalmente previsto; por otro lado, alude a que, la oposición del demandado podría basarse en la existencia de título frente al actor, para poseer la vivienda o en defecto de título por el actor.

Y, por último, la **Disposición adicional de la Ley 5/2018 expresa** la necesaria e impetuosa coordinación entre las distintas Administraciones Públicas, para incorporar dentro del marco de sus competencias, protocolos y planes, para dar respuesta a los casos de lanzamiento de ocupantes de viviendas que se encuentren en situación de exclusión social.

Más aún, se indica, la creación de registros, en cada Comunidad Autónoma, que incluyan los datos de los parques de viviendas sociales a disposición de personas o, familias que se encuentren en riesgo de exclusión social.

Como resultado de lo expuesto, se observa una inclinación por la necesaria mejora de la regulación, ya que, los cauces legales pueden dilatarse en el tiempo, sobre todo, por el hincapié que se plasma en la redacción de dichas modificaciones en las situaciones posesorias y de disfrute, así como, de la **protección que se brinda para asegurar todas las herramientas necesarias para salvaguardar los derechos propios, y en este caso el derecho a la vivienda**, de aquellas personas que efectivamente se encuentran en el contexto de vulnerabilidad económica, que se explica a continuación.

3.3.1 Acceso a la vivienda: el impacto de la vulnerabilidad económica y la respuesta institucional.

Un apunte sobre el que se vertebra la redacción de la Disposición Final Quinta son los **parámetros de vulnerabilidad económica** que determina la Ley 12/2023, que

permiten detectar los escenarios que requieren de protección social, así los que enuncia la Ley son: las **personas dependientes, personas con discapacidad, víctimas de violencia sobre la mujer o personas menores de edad.**

En estos supuestos la imposibilidad de obtener alternativas no sólo es para las personas que ostentan la condición sino también para con quienes convivan, cónyuges no separados legalmente o parejas de hecho inscritas o residentes en la vivienda, así como hijos con independencia de su edad, que residan en la vivienda, incluidos los familiares que por vinculación tienen una relación de tutela, guarda o acogimiento familiar.

Para confirmar el número de personas que habitan en la vivienda habitual, y, por tanto, gozar del acceso a ayudas, es necesario libro de familia o documento acreditativo de pareja de hecho, certificado de empadronamiento y declaración de discapacidad, dependencia o de incapacidad laboral permanente, en los casos correspondientes.

A través del desarrollo normativo de la Ley 12/2023, se hace referencia a esta **situación de vulnerabilidad económica, evidentemente en la parte ocupante**, y, además, en cómo debe ser acreditada por el demandante en los casos que se exponen, o bien la propia persona en ciertos supuestos.

Este es el punto de partida, que tanto mediática como políticamente se ha viralizado en la opinión de todos los ciudadanos y ciudadanas españoles; así **la incorporación de los apartados 6 y 7 del art. 439 de la LEC**, ha supuesto un antes y un después, en el desarrollo de la Ley por el derecho a la vivienda.

La inclusión de estos nuevos párrafos incide en cuando no se van a admitir a trámite las demandas para la recuperación de una posesión, que son las siguientes:

- Que el inmueble en cuestión sea la vivienda habitual del ocupante. Y en relación con este punto, **el propietario (demandante) debe constatar si su vivienda es residencia habitual del ocupante.**

- Que el demandante tenga la condición de gran tenedor en los términos que establece la Ley 12/2023, y en caso de ser negativo, se aportaría certificación del Registro de la Propiedad para su constatación; y en el supuesto de que sea positivo, un **documento acreditativo de la concurrencia de la situación de vulnerabilidad económica**, con el consentimiento del ocupante y con una vigencia de 3 meses máximo, emitido por las

Administraciones autonómicas y locales que evalúan conforme a la necesidad y atención social, así como, el posible riesgo de exclusión social.

En el caso de que, sea la propia persona quien presenta los documentos para acreditar la vulnerabilidad distinguimos dos contextos:

1. La situación legal de desempleo implica obtener un certificado expedido por el SEPE⁶ o bien mutuas colaboradoras con la Seguridad Social o el Instituto Social de la Marina.

2. En el contexto de trabajadores que cesan su actividad por cuenta propia, se requiere certificado expedido por la AEAT⁷ o el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

De acuerdo con Sergio Nasarre, el procedimiento que expone la ley no haría más que dilatar el proceso, en búsqueda de alternativas que desde el prisma jurídico pudieran parecer utópicas; es más, debe recalcarse que el Estado estaría haciendo pesar en los particulares una obligación que tiene el mismo ocupante, confundiendo las obligaciones civiles de los propietarios con la de la función social de la propiedad, que compete al Estado, junto con la de hacer con garantía y efectividad, el derecho al acceso a una vivienda digna y adecuada.

Es importante reseñar que, con frecuencia, durante la lectura de la Ley se entienda '*de facto*', que la legislación está encaminada a las personas ocupantes de viviendas, que pueden o no ostentar justo título y además buena fe en su acción posesoria, sin embargo, **son más corrientes las circunstancias en las que, el ocupante es el verdadero propietario del inmueble.**

Al hilo del anterior párrafo, debe de considerarse una alarma, en términos económicos y sociales para la sociedad española, que **el propietario y residente habitual en la vivienda sea a efectos de la Ley el ocupante**; si observamos el apartado 7 de esta misma Disposición, se añade el **art. 655 bis en materia de subasta de bienes inmuebles, y en el apartado 2 señala: "En el caso de que se tenga constancia de que el**

⁶ El SEPE es el Servicio Público de Empleo Estatal que se encarga de la atención ciudadana en el ámbito de prestaciones y formalidades de la Seguridad Social, puede consultarse en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/es/>

⁷ La AEAT es la Agencia Tributaria del Estado, puede consultarse en: <https://sede.agenciatributaria.gob.es/>

*deudor hipotecario se encuentra en situación de vulnerabilidad económica [...]”, por lo que, se incluye a los propietarios de viviendas con hipoteca que, dejan a **deber cuotas correspondientes al préstamo y son declarados ocupantes ilegales de la misma.***

Para poder comprender esta última idea, hay que prestar atención a la dinámica de acceso a la vivienda de los españoles y españolas, que, de manera generalizada, es la obtención de un préstamo por parte de una entidad bancaria, para proceder al pago de una vivienda que se estimará como la vivienda habitual, y a consecuencia de ello, tomar el papel de deudor con la entidad de crédito, cumpliendo con la obligación de devolver en la misma cantidad y especie el préstamo obtenido.

La relación entre acreedor bancario y deudor particular no finaliza ahí, como gran agente que traspasa y mueve ingentes cantidades de dinero, no suele ser el perjudicado en este tipo de relaciones, por lo que, **quien puede prevenir un detrimento en su patrimonio es el particular**, que se verá obligado, una vez que obtenga el préstamo para la vivienda habitual, a constituir un derecho real de hipoteca en favor de la entidad de crédito, para poder asegurar a la misma el cobro íntegro del préstamo.

De este modo, los documentos requeridos en estos casos refieren, a notas simples del Registro de la Propiedad, que confirmen la titularidad de los bienes y, declaración responsable del deudor o deudores, **cumpliendo los requisitos que se exigen para considerarlos a tal fin, sin recursos económicos suficientes para afrontar el pago.**

Con atención al ámbito del arrendamiento, las medidas protectoras del Gobierno se centran en la suspensión de los desahucios para los colectivos más vulnerables, siendo esta situación más plausible en la posición del arrendatario, como parte actora para instar la suspensión, acreditando la debida documentación que señale su vulnerabilidad económica y pudiendo en todo caso, el arrendador solicitar una compensación a la administración competente, por el período que transcurre desde la suspensión hasta que se levante la misma (medida ejecuta desde el 1 de enero de 2024).

4. Doctrina constitucional y títulos competenciales en materia de vivienda.

4.1 Sistema competencial.

El sistema competencial español consta de una doble lista a saber, los arts. 148, 149 y, en casos particulares el art. 150 CE, que delimitan el reparto competencial entre el Estado y las CC.AA. Ahora bien, tras una lectura de los mismos se encuadran los preceptos de la siguiente forma, distinguiéndose según su autoridad:

- Las competencias exclusivas del Estado, según el art. 149.
- Las competencias que pueden ser asumidas, por el art. 148.
- La posible asunción de competencias por las CC.AA. a través de, la cláusula residual del art. 149.3.
- La competencia autonómica que podría ser asumida en caso de ser, la materia omitida en ambas listas (art. 148 y 149).

La **proliferación legislativa** existente, que viene materializada en los dos grandes **agentes productores de normas, Estado y CC.AA.**, tiene una doble concepción y es que, por una parte, es una de las grandes innovaciones constitucionales de la democracia, pero, por otra parte, crea un ambiente hostil respecto al campo de actuación y ejecución de dicha normativa.

El art. 149. 1 CE, al regular cuáles son las competencias exclusivas del Estado, es bastante más explícito que el art. 148 CE, que deja entrever las posibles competencias autonómicas. En este sentido, no hay que olvidar que, **la exclusividad del art. 149 CE no reluce una absoluta propiedad**, sino sólo de aquellos aspectos que la norma indique, como, por ejemplo, de la legislación básica.

Sobre la propia delimitación del precepto, debe advertirse que, la comprensión del art. 149 CE requiere realizar una diferenciación, en lo que respecta a:

- Las **materias**, es decir, el propio objeto sustantivo de la competencia que será tratada por el Estado o la Comunidad.

- La **facultad**, en tanto que, el artículo alude a la potestad sobre la función pública, que ostenta el ente, por ejemplo, legislación, legislación básica, legislación de desarrollo, ejecución, entre otros.
- La propia **competencia** que es, el objeto central del precepto y que supone más concretamente, todo el conjunto de atribuciones, potestades y facultades de la actuación de un ente determinado, para regular campos concretos.

La lucha normativa entre el ordenamiento estatal y el autonómico sobrepasa el principio de jerarquía normativa, en tanto que, el art. 149 CE prevalece sobre el art. 148 CE en la distribución de competencias, y el principio de competencia mismo, que excluye por razón de materia, qué ente es el competente en la materia, teniendo presente, la cláusula de supletoriedad que enuncia el art. 149.3 CE, que opera en caso de conflicto entre el Derecho estatal y el autonómico.

Estos aspectos son tratados en profundidad en el relato del siguiente apartado, donde se exponen de relieve, en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo, en lo que concierne a la actuación competencial del art. 149 CE por los agentes públicos.

4.2 Alcance del art. 149 CE tras la STC 79/2024, de 21 de mayo de 2024.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía interpuso un **recurso de inconstitucionalidad el 11 de agosto de 2023**, que pivota sobre las siguientes cuestiones: la **vulneración de las competencias de la propia Comunidad** por abuso del art. 149.1.1 de la Constitución Española, en materia de vivienda, urbanismo y servicios sociales, entre otros, y, la **alusión al derecho supletorio**, como Derecho *sui generis*, para atribuir competencias.

El precepto objeto de este análisis es el art. 149 CE, que expone las competencias correspondientes al Estado en régimen de exclusividad, y es evidentemente el potencial factor que afecta, a la distribución de las competencias, atendiendo a sus distintas interpretaciones.

A continuación, se analiza la pretensión autonómica y el fallo final del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) en la **Sentencia 79/2024, de 21 de mayo**:

Primera cuestión:

La Comunidad Autónoma ostenta conforme al art. 148.1 CE, un *numerus clausus* de competencias asumibles y concretamente, en el **art. 148.1.3** se especifica la **competencia en materia de vivienda**, amparándose en un título competencial propio y único de la Comunidad.

Sin embargo, el **art. 47 CE subraya que "todos los poderes públicos", incidiendo en todos los organismos y entes públicos, tienen el deber de articular actuaciones que conduzcan, a la promoción del derecho a la vivienda** en igualdad de condiciones para toda la ciudadanía, de acuerdo con el principio de cooperación, desplegando así, una acción estable para la realidad del derecho a la vivienda; lo que viene a explicar, que la directriz consagrada en el art. 47 CE vincula desde el nivel estatal hasta el local.

No obstante, el propio art. 47 CE, como principio rector, no reconoce un derecho fundamental, ni título competencial a favor del Estado, expresado así, en la misma STC 79/2024, de 21 de mayo, fundamento jurídico (en adelante, FJ) número 3. A pesar de ello, **el Tribunal Constitucional ha reconocido en la misma Sentencia que, la competencia estatal del art. 149.1.1 CE se conecta con los principios rectores del Capítulo III, De los principios rectores de la política social y económica, como mandatos recogidos en la Constitución para todos los poderes públicos.**

De esta forma, **la Sentencia 79/2024, de 21 de mayo ha sentado base en la doctrina constitucional permitiendo servir como fundamento el art. 149.1.1 CE, para el desarrollo potencial de los principios rectores.** El derecho a la vivienda podría contemplar un despliegue como principio rector en este punto y, su interpretación no puede soslayar, el resto del ordenamiento jurídico, siendo un derecho que funciona como directriz del Estado y no como un derecho personal; así pues, esta Sentencia **supone la posibilidad de desarrollo de los principios rectores, en virtud de los títulos competenciales de los arts. 148 y 149.1.1 CE.**

Por ende, no cabe entender una invasión de las competencias autonómicas en la medida que, la función del Estado radica en establecer las condiciones básicas del ejercicio de los derechos, como reza el art. 149.1.1 CE, si bien en este caso, el **derecho a la vivienda** es un derecho que se encuentra contenido en un **principio rector**, que guía la actuación de los poderes públicos.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido clara diferenciando lo que se considera “*legislación básica*” de “*condiciones básicas*”, (STC 79/2024, FJ 3, a), iii)) y es en el marco de las “*condiciones básicas*” donde entra en juego el art. 149.1.1 CE.

En el contexto del art. 149.1.1 CE, el Tribunal Constitucional señala que, las “*condiciones básicas*”, además de fijar el contenido del derecho, determinan los requisitos esenciales para su ejercicio; en relación con la vivienda, el TC está prescribiendo al legislador estatal, que la efectividad del art. 47 CE, depende de que, **esas “*condiciones básicas*” se traduzcan en una regulación que, de acceso a la vivienda para la ciudadanía, en pie de igualdad.**

Teniendo en cuenta que, la regulación de las “*condiciones básicas*” del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada implica, proveer una igualdad de condiciones en el ejercicio de derechos de los ciudadanos y ciudadanas (STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 7, E), y no, la normativización excluyente de la vivienda por el Estado, es lógico que el legislador autonómico se alarme, ante el no ejercicio del Estado de sus propias competencias durante todo este tiempo.

De conformidad con el FJ 3, B a) de esta STC 79/2024, de 21 de mayo, “*la doctrina constitucional permite reconocer la posibilidad al legislador estatal de incidir en la vivienda desde la óptica del art. 149.1.1 CE, si bien hasta ahora esta no se había materializado*”.

El carácter básico de la normativa no es que sea de rasgos formales, sino sustanciales, y por ello una norma no es básica por estar calificada por el legislador como de “*bases*” o “*legislación básica*”, sino que es necesario atender a su contenido material, en el que, se pueda afirmar que verdaderamente cumple la premisa del art. 149.1.1 CE y, sirve de marco para el desarrollo normativo de las Comunidades. Por lo que, no existe problemática alguna, al afirmar que la propia concepción de las autonomías conlleva a la producción y desarrollo legislativo de la normativa básica que regula el Estado; “*en suma, no pueden dejar vacías de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas, (Álvarez, E., Tur, R., 2019: 940).*”

Cabe destacar que, el canon utilizado por el TC previamente ha sido utilizar el juicio de proporcionalidad, al que se recurre en conflictos entre derechos o intereses, atendiendo a las circunstancias del caso, esto es, a los fines atendidos por la norma, su necesidad, y

su proporcionalidad; este criterio es dominante para dirimir las controversias constitucionales en las que se denuncia la lesión de derechos.

En este sentido, el conflicto planteado entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, supone formular la vulneración competencial de la autonomía, y el TC entraría a valorar si la Ley 12/2023, de 24 de mayo, es idónea, necesaria y proporcionada para legitimar tal limitación de competencias.

El Tribunal Constitucional abandona dicho canon para utilizar el criterio de bases o normativa básica, en la argumentación de esta resolución, esto es, la creación de un marco jurídico por el Estado, sobre una materia en concreto, para permiso posterior, que las Comunidades opten por el desarrollo normativo autonómico.

En definitiva y aunque con prudencia, el TC deja la puerta abierta a una posible vinculación del derecho a la vivienda como derecho de la ciudadanía o también llamado derecho de la ciudad, ya no sólo en lo referente a la función social del derecho a la propiedad, sino como un derecho que progresa hacia el individualismo.

Segunda cuestión:

Se observa que en el **art. 16.1 de la propia ley de vivienda**, se recogen una serie de medidas para la categorización de las viviendas protegidas, sin perjuicio de lo que se establezca en la normativa autonómica y local, parte de la pretensión ejercida en el recurso contra la cláusula supletoria.

Para comprender cuál es el fondo de este precepto, se examinan tres tipos de cláusulas con base en el art. 149.3 CE, que sirven como instrumento para salvar los posibles conflictos competenciales, se señalan:

1. La **cláusula de prevalencia**, que como su propio nombre indica, otorga un *status* superior a las normas estatales sobre las autónomas, prevaleciendo sobre éstas últimas en supuesto litigio.
2. La **cláusula residual**, que favorece al Estado asumiendo aquellas competencias, no reconocidas por las autonomías.
3. La **cláusula de supletoriedad**, que viene a servir de previsión legal y vigencia del Derecho estatal, ante la ausencia de normativa autonómica.

Se argumentan las siguientes consideraciones sobre esta última cláusula:

En un principio, **el Tribunal Constitucional consideraba esta cláusula como criterio genérico de atribución de competencias estatales**, siempre y cuando, la Comunidad no hubiera dictado su propia normativa. La realidad rebasaba la literalidad del art. 149.3 CE, y esta disposición provocaba que se impusiera de alguna forma a la autonomía, a normativizar sobre la materia.

Así mismo, se interpretó en la **STC 5/1981, de 13 de febrero**, FJ 27, e), manifestando que se producía una lesión del derecho de la autonomía, en la que textualmente: *“pasando a ser en éstas (las leyes de las Comunidades) Derecho supletorio y no Derecho aplicable en primer término”*.

No obstante, la interpretación del Alto Tribunal ha ido evolucionando, y **la doctrina cambia de parecer tras la STC 15/1989, de 26 de enero** donde reniega de que, la concepción de la cláusula supletoria, se pudiera utilizar como regla común atribuible de competencias al Estado; aunque, **sigue manteniendo que, existe un orden preferencial con respecto a qué norma, se debe considerar como legítimamente válida para ejercitar la competencia** en el caso de controversia entre Estado y Comunidad, si ésta no asume la competencia en dicha materia.

En consonancia con esta renovación de la doctrina constitucional, Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, ha contribuido con su enfoque académico al Derecho y, en lo que se refiere al cambio doctrinal operado en la STC 15/1989, de 26 de enero, en su artículo *¿Una grieta abierta en nuestro modelo centralizado de la justicia constitucional?*, coincide en el viraje del TC, aludiendo al FJ 1 de la misma sentencia donde expone que, *“no constituye una cláusula universal atributiva de competencias para legislar sobre cualesquiera materias a favor del Estado”* (De la Quadra-Salcedo, T., 2017: 319), reiterándose *idem* en la STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 6.

En el mismo sentido, Javier Tajadura Tejada, en monografías como *Comentario a la jurisprudencia constitucional española sobre cláusula de supletoriedad*, aporta en su investigación sobre la jurisprudencia ante la cláusula supletoria, en apoyo de las mencionadas SSTC 15/1989, de 26 de enero y 5/1981, de 13 de febrero, que la doctrina anterior que estimaba el art. 149.3 CE como una manifestación del principio de unidad del art. 2 CE progresa en su interpretación, comprendiendo así que, el ámbito de la supletoriedad queda muy reducido, pasando *“a ser una más entre las reglas de interpretación”* (Tajadura, J., 1998: 209)..

Pues bien, en este caso, según la disposición supletoria, se entiende del **art. 149.3 CE**, no otorga al Estado título para crear Derecho supletorio, porque la clave es, que las disposiciones en materia de vivienda, corresponden a un ejercicio legítimo de las competencias autonómicas.

El título que ostenta el art. 149.3 CE realmente goza de una potestad, o mecanismo dicho de otra forma, para forzar a las CC.AA. a legislar o, incidir en las competencias propias de las mismas, **siempre con el fin de asegurar la igualdad en el ejercicio de los derechos, y utilizándose esta cláusula conforme al principio de la prudencia como destaca la propia Sentencia.**

Realmente, no fue a partir de la redacción de las **SSTC 118/1996, de 27 de junio y 61/1997, de 20 de marzo**, en las que se concluye que la cláusula supletoria del art. 149.3 CE, puede invocarse por el Estado *“en materias que sean de su competencia, no pudiendo producir normas jurídicas meramente supletorias, por suponer una vulneración del orden constitucional de competencias”* (Álvarez, E., Tur, R., 2019: 936); en consecuencia, este nuevo enfoque doctrinal, examina que, la promulgación de, Derecho supletorio, sólo es necesaria para apreciar lagunas autonómicas concretas, de lo contrario, vulneraría las competencias de las Comunidades y podría calificarse la norma como nula.

La **STC 61/1997, de 20 de marzo** indicaba que el **art. 149.1.1 CE es una regla competencial a favor del Estado, que permite, en efecto, que las instituciones estatales incidan normativamente en la esfera de la actuación autonómica, si bien, con el límite de que fijen principios o criterios esenciales para facilitar el ejercicio de los derechos** de los ciudadanos y ciudadanas, y el cumplimiento de los deberes constitucionales, indispensables como punto de partida para la igualdad sustancial de todos los españoles y españolas.

En suma, la preferencia estatal es aplicable en todo aspecto que no haya sido regulado por la norma autonómica, así hila perfectamente, el sentido y validez del Derecho estatal siempre, por tanto, **debe y es necesario que exista el Derecho supletorio. Las CC.AA. deben valorar que la opción legislativa sobre no legislar en cierta materia tiene como resultado la aplicación de la normativa supletoria estatal o bien la obligación de legislar.**

El fallo de la resolución, a pesar de declarar algunos artículos de la norma inconstitucionales, prácticamente en su totalidad se declara constitucional; emiten conforme a la ley, su voto particular, los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera y don César Tolosa Tribiño.

Sobre el pronunciamiento del voto particular, se han contemplado relevantes las siguientes cuestiones:

Comienza este voto particular rezando que, *“en Derecho las cosas son lo que son”*, y la Ley 12/2023, de 24 de mayo es una ley básica de vivienda, y no una ley que regule las condiciones básicas en aras de la igualdad, conforme al art 149.1.1 CE; consideran, queda subordinada la autonomía, a las decisiones estatales, operando en confusión, el art. 149.1.1 CE como un título horizontal (*ex* STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b).

Según doctrina que conforma este voto, el Estado debe garantizar unas *“bases”*, es decir, un marco normativo común, a partir del cual, la Comunidad Autónoma desarrolle sus propios intereses; sostienen, por tanto, que el Estado no está facultado para la aprobación de una ley por el derecho a la vivienda, cuando esta responsabilidad se encuentra acogida en las competencias autonómicas (art. 148.1.3 CE).

Por consiguiente, la efectividad del acceso a una vivienda debe instrumentarse *“a través de”* y no *“a pesar de”*, *“los sistemas de reparto de competencias”* (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 24 y STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 3).

Discrepan, sobre el canon aplicado de *“bases”*, que se reconoce en esta STC 79/2024, de 21 de mayo, que implícitamente, es una invasión de las competencias autonómicas pues, el Estado *“al establecer las bases, no puede hacerlo con un grado de detalle y de forma tan acabada o completa, que prácticamente impida la adopción por parte de las comunidades autónomas, de políticas propias en la materia, mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo”* (por todas, STC 116/2022, de 27 de septiembre, FJ 3 y STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).

Esta doctrina observa la apreciación de la STC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4 que contempló que, la competencia del art. 149.1.1 CE se extrapola a los principios rectores, como lo es el art. 47 CE, *“pero hizo esta afirmación en un contexto diferente y específico”*, en concreto, en el ámbito financiero.

Concluyen este voto particular, afianzando que, la proyección del art. 149.1.1 CE sobre un principio rector, como regulación de “derechos”, no es plausible en un orden constitucional que respeta el sistema competencial, y más aún, “sobre una materia de competencia exclusiva de las comunidades autónomas como es la vivienda”.

5. El desarrollo del derecho a la vivienda en la Comunitat Valenciana y su proyección en la Ley 2/2017, de 3 de febrero.

5.1 Ámbito competencial en materia de vivienda de las Comunidades Autónomas.

La organización territorial del Estado plasmada en el art. 137 CE expone la composición autonómica de España y desarrolla el sistema de CC.AA., sobre el cual se cuestiona lo siguiente: habiéndose reconocido la autonomía de las entidades territoriales, ¿qué competencias pueden atribuirse las mismas?

Pues bien, **los arts. 148 y 149 CE aclaran este asunto diferenciando las competencias exclusivas del Estado, art. 149.1, y las competencias atribuidas a las CC.AA., art. 148.1.**

Ha sido reflejo de la voluntad del legislador constituyente, la asunción de competencias de las CC.AA. y, en virtud de la cual quedan tasadas o, dicho de otro modo, no pueden asumir competencias que no se contemplen en el art. 148 CE, ni aquellas que estén reservadas exclusivamente al Estado en el art. 149 CE.

El art. 148.1 CE apartado tercero dispone que, las CC.AA. pueden asumir competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. El Estado sobre sus competencias en el art. 149 CE ostenta en su apartado ocho, en el ámbito de la legislación civil, “sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las CC.AA. de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan”; al amparo de estas premisas, las CC.AA. han desarrollado a través de sus Estatutos de Autonomía, derechos, como es el caso del derecho a la vivienda.

Entre algunas, Cataluña contempla la competencia exclusiva en materia de vivienda en el art. 137 de su Estatuto de Autonomía y lo despliega en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, por el derecho a la vivienda.

Es en la redacción de este art. 149 CE donde se observa que, a través de la ejecución de la competencia estatal, las CC.AA. han regulado y desarrollado el derecho a la vivienda por la vía legislativa, como ha sido el caso de la Comunitat Valenciana con la Ley 2/2017, de 3 de febrero.

En consecuencia de esta explicación, debe distinguirse entre: **competencias exclusivas**, que concentran todas las facultades en el Estado y, **competencias compartidas**, en las que se distribuye la legislación básica al Estado y el desarrollo normativo a la Comunidad Autónoma; en esta clasificación última se encuentra la legislación civil ya mencionada.

Sin embargo, en el caso del desarrollo del derecho a la vivienda, las CC.AA. ya ejecutaron su competencia regulando sus propias leyes en esta materia: la Comunitat Valenciana, con la Ley 2/2017, de 3 de febrero, la Generalitat de Cataluña con la Ley 18/2007, de 28 de diciembre y su reciente introducción de medidas urgentes en materia de vivienda, sobre arrendamientos temporales, con el Decreto Ley 6/2024, de 24 de abril y, la Región de Murcia con la Ley 6/2015, de 24 de marzo, entre otras; en suma, Comunidades que comprendían la necesidad de legislar este derecho.

Si bien, el derecho a la vivienda configurado en la CE como principio rector de la política social y económica, se prevé en el Estatuto de Autonomía como derecho subjetivo, ya se contemplaba esta posibilidad, de que los derechos desarrollados por los Estatutos, pasen de principios rectores a derechos en sentido estricto, subjetivos, (Álvarez, E., Tur. R., 2019:188).

No obstante, **la legislación estatal española no contemplaba el desarrollo del art. 47 CE hasta la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.**

5.2 La Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana.

El desarrollo legislativo del derecho a la vivienda en la Comunitat fue temprano, despertándose así en la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda, que subraya en su propio art. 1, dirigirse a “*hacer efectivo el derecho constitucional al disfrute de una vivienda digna y adecuada, [...]*”.

La referencia del derecho a la vivienda como un derecho propiamente constitucional, en lo que respecta a derechos de la ciudadanía, se menciona dos veces en el articulado de la ley, en el segundo caso, en el art. 39, de la Ley 8/2004, bajo la rúbrica de *Competencias de la Generalitat*.

En atención, a la facultad de actuación que ostenta la administración autonómica y en particular, la Generalitat, se priorizó el desarrollo normativo de una ley que abarcara el ámbito de la vivienda; la competencia exclusiva en este mismo ámbito de la Comunitat se expresa en el **art. 49.1 apartado noveno del Estatuto de Autonomía**.

Es por ello que, en ejercicio de las competencias autonómicas, la Generalitat alcanza la regulación del derecho a la vivienda a través de esta Ley 2/2017, de 3 de febrero, ante la pasividad de un Estado, que venía demandando una normativización a razón de la vivienda, mayormente por la década en la que tiene lugar su aprobación, que es la que cumple diez años del estallido de la crisis inmobiliaria de 2007 y que conmocionó a la sociedad española y en especial, a los deudores hipotecarios.

La Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda en la Comunitat Valenciana es una respuesta clara al panorama socioeconómico español, estimando el derecho a la vivienda equiparable a un derecho, (aunque no en sentido estricto) y así se recita en el propio Preámbulo, donde se expresa, la marca que dejó la crisis de la burbuja inmobiliaria, “*que desplazó a sectores de la población lejos de poder ejercer este derecho fundamental*”⁸, identificando la doble naturaleza de este derecho, que por

⁸ Obviando esta apreciación de la Ley 2/2017, el derecho a la vivienda no está configurado como un derecho fundamental ni derecho constitucional, sino como un principio rector.

un lado, no deja de estar ligado íntimamente al desarrollo personal y, por otro lado, por el uso social que otorga la vivienda en la política comunitaria.

Como normativa, dentro del conjunto de las normas autonómicas promulgadas para el desarrollo del derecho a la vivienda, presenta en su contenido las siguientes consideraciones que precisan de examen:

En consonancia con el precepto constitucional del art. 47 CE, se deduce del art. 2.1 de la propia Ley 2/2017, que el enfoque de esta ordenación de vivienda no sólo se centra en la vecindad de la Comunitat, sino que, pone el punto de atención en los grupos en situación de desprotección y precariedad, referenciando los niveles de umbrales económicos, según el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), considerando las circunstancias excepcionales familiares, como es el caso de, la diversidad funcional, la dependencia o la violencia de género.

Indica este mismo art. 2 de la Ley 2/2017 que las personas que acrediten residencia de un año tienen el derecho a disfrutar de una vivienda asequible, digna y adecuada; es reseñable el hecho de que, se añada un adjetivo más, de los que enuncia la CE y es, que sea **asequible**, expresando así el compromiso autonómico con la igualdad efectiva de acceso para los ciudadanos y ciudadanas valencianos.

Así, son los órganos de la administración autonómica valenciana, a los que se les ha generado una obligación jurídica, en virtud del mandato del art. 47 CE y esta misma Ley, para garantizar un alojamiento dotacional y los servicios pertinentes de interés general.

Es evidente la clara función social que tiene la vivienda, y es por esta razón, que en el **art. 5 de la Ley 2/2017** se hace referencia, **de acuerdo con los términos del art. 33 de la CE**, en lo que a derecho de propiedad de vivienda se refiere, una enumeración de las **situaciones que pueden originarse como consecuencia de un incumplimiento de esta función social**, como por ejemplo, una vivienda deshabitada permanente, uso inadecuado de la vivienda, sobreocupación por explotación económica de la vivienda, entre otros.

En consecuencia, con este **papel de la función social**, el **art. 7 de la Ley 2/2017**, clasifica como grupos necesitados, a los jóvenes sin recursos económicos, las personas

con diversidad funcional, las mujeres víctimas de violencia de género y las personas privadas de vivienda por circunstancias de exclusión social.

De hecho, se puede afirmar que, en el ámbito autonómico, que es más cercano a la ciudadanía que el estatal, la **provisión del derecho a la vivienda es de interés general**, y ello se demuestra, por ejemplo, en la **calificación de las viviendas protegidas**. El **art. 3** de esta Ley 2/2017, dirige su atención a este campo, y a la actividad de la Generalitat junto con la iniciativa privada en políticas de vivienda.

Para la ejecución efectiva de los planes, proyectos o programas enfocados en la garantía de acceso a la vivienda, **los fondos públicos están destinados “a garantizar prioritariamente el respeto del núcleo vital asociado al derecho a la vivienda, [...]”**, tal y como reza el **art. 4**; por lo tanto, las medidas previstas que se formulan durante el articulado se extienden al **mantenimiento y rehabilitación de viviendas de protección pública**, fomento de **instrumentos financieros**, para la **mejora y ampliación de parques públicos**, entre otras.

En particular, se contempla en el **art. 10 de esta misma Ley 2/2017**, las competencias en garantía de la función social, de esta forma, **se coordinan tanto los presupuestos de la Generalitat y Diputaciones Provinciales**. En el ámbito local, la Generalitat se compromete a incrementar la anualidad presupuestaria de los entes locales en vivienda pública; este incremento de la financiación es máximo un 50% de la inversión.

La acción protectora, para el acceso a una vivienda necesita de herramientas específicas, sobre todo, por la imposibilidad manifiesta de los colectivos vulnerables, ante las siguientes discriminaciones:

De un lado, la **discriminación directa** que consiste en el trato diferente en esa persona, y la **indirecta**, que prevé una desventaja hacia una persona, respecto de otras en el ejercicio del derecho a la vivienda, como por ejemplo, el establecimiento de pagos.

Y, de otro lado, el **acoso inmobiliario** utilizado para forzar desalojos a propietarios y perturbar la residencia, que constituye una vulneración al amparo del derecho a la vivienda, como, por ejemplo, la negación de los propietarios, sin justificación, a cobrar la renta por arrendamiento, que está calificado en la Ley 2/2017 como indicio de este tipo de acoso. Otras formas, también contempladas son la **infravivienda, la sobreocupación o los alojamientos ilegales**.

En el **art. 12** de esta Ley 2/2017, uno de los más importantes en esta norma, se exponen las **medidas de protección** que prevé el legislador valenciano, dirigidas principalmente a asegurar garantías en los procedimientos de ejecución hipotecaria sobre los deudores propietarios, ejemplo de ello es, el establecimiento de un alquiler obligatorio, en favor de aquellos propietarios que han perdido su vivienda habitual y, la implantación de nuevas condiciones para el arrendamiento con opción a compra que, aunque no está relacionado con las cuestiones hipotecarias, vincula al cumplimiento de la función social de la vivienda, permitiendo acceder a la propiedad por la vía del alquiler.

Es manifiesto que, la Ley 2/2017 implica una intervención, a los espacios que concentran viviendas vacías, que puedan servir a la promoción de políticas públicas, que operen sobre:

Las **viviendas deshabitadas**, que encuentran mención en el **art. 14** de la Ley 2/2017, entendiéndose en concepto de éstas, aquella vivienda desocupada por más de un año sin causa justificada y en relación a éstas, la declaración administrativa de las viviendas que, una vez consideradas deshabitadas, se disponen a marcar los indicios que señalan la presunción de la **falta de uso habitacional (art.15)**, como son, los datos del padrón municipal, la carencia de suministros, tales como agua y electricidad o, las propias declaraciones tributarias.

En alusión al concepto de grandes tenedores, el art. 16 de la Ley 2/2017 coincide con el art. 3 de la Ley 12/2023, contemplando como grandes tenedores a aquellos que posean más de 10 viviendas.

Por último, la intervención que aprecia la Generalitat, prevista en los **arts. 29 y ss** de esta misma Ley 2/2017,, está concentrada en la eliminación de obstáculos, restricciones, prohibición de conductas discriminatorias, entre otras muchas más que, en suma, son medidas que atienden a las necesidades de los colectivos y personas en situación de vulnerabilidad, para garantizar la inclusión social y, la **promoción al acceso y disfrute del derecho a la vivienda, en igualdad de condiciones.**

6. Conclusiones.

Como final de esta investigación, se ha aportado una perspectiva multidinámica, que ha examinado jurídicamente, cada una de las aristas que concurren en torno a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, y que se plasman en las siguientes conclusiones finales:

En primer lugar, se ha visto tanto a nivel internacional como europeo, una necesidad existente desde hace décadas, de abordar el ámbito de la vivienda, *sensu stricto* como derecho de las personas; más aún, España reacciona ante esa exigencia, para configurar una regulación del derecho a la vivienda en España por primera vez.

En segundo lugar, la redacción del art. 47 de la Constitución Española ha sido y es, uno de los mandatos constitucionales más complejos del ordenamiento jurídico español, habida cuenta de, las experiencias sociales que han rodeado el fenómeno de la vivienda, además de, posicionar la vivienda como una cuestión de verdadero interés nacional, que afecta al correcto desarrollo, del ejercicio de los derechos contenidos en los principios rectores de la política social y económica y, a la seguridad jurídica.

En tercer lugar, se han reflejado las coincidencias y discusiones, entre las opiniones de expertos en Derecho y constitucionalistas, a través de la doctrina manejada, facilitando así, la visibilización de la transformación de la concepción del derecho a la vivienda, y el trasfondo que ocupan, las fuentes doctrinales para precisar una idea en común sobre las cuestiones que rodean el derecho a la vivienda.

En cuarto lugar, a través de la STC 79/2024, de 21 de mayo, las cuestiones competenciales y principios rectores evolucionan en la perspectiva de la doctrina jurisprudencial, observando cambios que transforman la comprensión del mundo de la justicia a la realidad político-social.

En quinto lugar, en el foco del Estado multinivel español, las Comunidades Autónomas y en concreto, en la Comunitat Valenciana, el sentido del derecho a la vivienda toma forma y se asienta como un derecho existente para la población que alberga tintes personalísimos, contemplando su legislación como una de las más avanzadas en España, en cuanto al tratamiento del derecho a la vivienda como verdadero derecho subjetivo.

En cuanto a aspectos que se han observado como futuras líneas de investigación, se distinguen los siguientes:

El hecho social del “*sinhogarismo*”, aunque la Ley 12/2023, de 24 de mayo, contempla la situación de las personas sin hogar, la coyuntura actual es que, todavía no se ha normativizado la situación específica de estas personas.

A la vista del progreso en auge tecnológico, la inteligencia artificial podría ser una herramienta aliada, para reportar beneficios en el control del mercado inmobiliario, sobre aspectos como, la regulación de precios del alquiler, el aumento patrimonial de los grandes tenedores, los procedimientos de desahucios y desalojos forzosos, entre algunos.

Y, al hilo del avance de la revolución de las plataformas *on-line* como Airbnb y los alojamientos turísticos, la regulación actual debería considerarse, el establecimiento de accesos a viviendas, en épocas de desestacionalización del turismo, para colectivos vulnerables, que vean inalcanzable un hogar donde desarrollarse como personas.

Completado y finalizado este trabajo, el análisis de la realidad jurídico-social que ha envuelto a la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, confirma y es la respuesta, del cumplimiento de los objetivos propuestos para este trabajo de investigación.

7. Fuentes consultadas.

7.1 Bibliografía.

ABELLÁN MATESANZ, Isabel María, SIEIRA, Sara & RASTROLLO RIPOLLÉS, Alejandro. Sinopsis artículo 53 - Constitución Española. 2017. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=53&tipo=2>

ÁLVAREZ CONDE, Enrique, TUR AUSINA, Rosario. *Derecho Constitucional* (9ª. Ed.). Madrid. Tecnos. 2019.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional* (5ª. Ed.) Madrid. Tecnos. 2005.

AMIGOT, Beatriz. ¿Cuántas viviendas en propiedad tienen los españoles? *Diario Expansión Inmobiliario*. Disponible en: <https://www.expansion.com/inmobiliario/mercado/2023/06/30/649e9594468aeb8a778b465b.html>

BALAGUER PÉREZ, Amalia. La regulación de la vivienda social y la adaptación del ordenamiento al contexto europeo. *Estudios de Deusto*, Vol. 71, núm. 1, págs. 105–129. 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ed.2790>

BOIX PALOP, Andrés. La ley valenciana 2/2017 por la función social de la vivienda tras el control de constitucionalidad operado por la STC 80/2018. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 44, 2020.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás. La reanimación de la prevalencia. ¿Una grieta abierta en nuestro modelo centralizado de la justicia constitucional? *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 11, págs. 307-340. 2017. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6242172.pdf>

GARCÍA MARTÍNEZ, Asunción, SIEIRA, Sara & RASTROLLO RIPOLLÉS, Alejandro. Sinopsis artículo 47 - Constitución Española. 2017. Disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=47&tipo=2>

GARRIDO MAYOL, Vicente. Sinopsis artículo 148 – Constitución Española. 2003
Disponible en:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=148&tipo=2>

GARRIDO MAYOL, Vicente. Sinopsis artículo 149 – Constitución Española. 2003.
Disponible en:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>

LÓPEZ EGEA, Maravillas. ¿Es el derecho a la vivienda un derecho fundamental recogido en la Constitución? Análisis constitucional de la nueva Ley de la Vivienda. *Guía Práctica, Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*. Ed. Jurídica Sepín. 2023. Disponible en:

<https://blog.sepin.es/derecho-fundamental-vivienda-constitucion>

LÓPEZ PICÓ, Carles. Las condiciones básicas tras la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda: algunos comentarios a la luz de la STC 79/2024, de 21 de mayo. *Revista de Administración Pública*, Núm. 225, págs. 201-214. Disponible en:

<https://doi.org/10.18042/cepc/rap.225.07>

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 102, págs. 49-91. 2014.

MÉNDEZ JUEZ, Marta. Sinhogarismo y derecho de acceso a la vivienda en España: definición, problemas y respuesta parlamentaria. *Espaço Jurídico*, págs. 1–20. 2023.

MIGLIARI, Wellington. El reconocimiento del derecho constitucional a la vivienda por la Sentencia del Tribunal Constitucional español 79/2024, de 21 de mayo: ¿hacia el nacimiento del derecho a la ciudad en España?. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 68. 2025

NASARRE AZNAR, Sergio. Ley de Vivienda: el Estado renuncia a cumplir con el art. 47 de la Constitución. *El Notario del siglo XXI*, núm. 109. 2023. Disponible en:

<https://www.elnotario.es/opinion/opinion/12130-ley-de-vivienda-el-estado-renuncia-a-cumplir-con-el-art-47-de-la-constitucion>

NOVELLE, Laura. *Sobrevivir al trabajo fin de grado en humanidades y ciencias sociales*. 2018.

PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. (10ª Ed.). Madrid. Marcial Pons. 2005.

ROCA TRÍAS, Encarnación, AHUMADA RUIZ, Maria Ángeles. *Los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la jurisprudencia constitucional española*. Reunión de Tribunales Constitucionales de Italia, Portugal y España. Roma. 2013. Disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.tribunalconstitucional.es/es/trilateral/documentosreuniones/37/ponencia%2520espa%25C3%2591a%25202013.pdf&ved=2ahUKEwi6zfjQpoKMAxXDSPEDHRuXIN0QFn0ECCQQAQ&usg=AOvVaw2T2ZOHBr051Tx2Mv3SJ1sD>

RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, Miryam. La vulnerabilidad frente a los desalojos forzosos de vivienda como tendencia constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 130, págs. 49-78. 2024. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9442011>

RODRÍGUEZ LÓPEZ, Julio. Un repaso a 40 años de política estatal de vivienda (1981-2022). *Diario digital Ojo Avizor*, 2023. Disponible en: <https://ojoavizor.eu/un-repaso-a-40-anos-de-politica-estatal-de-vivienda-1981-2022/>

RUIZ, Macarena. Nueva ley de vivienda 2023: ¿Cuáles son los aspectos más relevantes de la nueva Ley de Vivienda? *Ruiz Ballesteros*. 2023. Disponible en: <https://www.ruizballesteros.es/nueva-ley-de-vivienda-2023-cuales-son-los-aspectosmas-relevantes-de-la-nueva-ley-de-vivienda/>

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo. Derecho constitucional a la vivienda *versus* especulación urbanística. *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 31. 2007. Disponible en: <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/download/812/867>

TAJADURA TEJADA, Javier. Comentario a la jurisprudencia constitucional española sobre la cláusula de supletoriedad. *Civitas Europa*, núm. 1, 1998. Disponible en: https://www.persee.fr/doc/civit_1290-9653_1998_num_1_1_882

TELLA I ALBAREDA, M. Dolors. El artículo 149.1.1 de la Constitución española. *Revista Catalana de Dret Públic*. Núm. 22, págs. 205-242. 1997. Disponible en: <https://vlex.es/vid/constitucion-aproximacion-contenido-63438971>

VILLANUEVA TURNES, Alejandro. Aproximación a la configuración jurídica del derecho a la vivienda dentro del ordenamiento jurídico español. *Opinión Jurídica*, Vol. 14, núm. 28, págs. 79-90. 2015 Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5331194.pdf>

7.2 Informes y documentos.

Banco de España. *Informe Anual 2023*. 2023. Disponible en: https://www.bde.es/f/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/23/Fich/InfAnual_2023.pdf

Consejo Económico y Social España. *Economía, Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral España 2023*. 2023. Disponible en: https://www.ces.es/documents/10180/5311931/Memoria_CES_2023-Web.pdf/32a72521-03b6-abe7-9f51-f7f3710af68b

Dykinson (II.). *Ley por el derecho a la vivienda. Ley 12/2023, de 24 de mayo*. (1ª. Ed.). Dykinson, 2023. Disponible en: <https://elibro-net.publicaciones.umh.es/es/lc/bibliotecaumh/titulos/232372>

Informe legislativo, *Informe sobre el anteproyecto de Ley por el derecho a la vivienda*, Ponente: Enrique Lucas Murillo de la Cueva y José Antonio Ballester Pascual. 2022. Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Informes/Informe-sobre-el-anteproyecto-de-Ley-por-el-derecho-a-la-vivienda>

Redacción. El Mundo Financiero: La Ley del Derecho a la Vivienda ignora la accesibilidad universal. En *El Mundo Financiero*. Newstex. 2023. Disponible en: <https://www.elmundofinanciero.com/noticia/109857/inmobiliaria/la-ley-del-derecho-a-la-vivienda-ignora-la-accesibilidad-universal.html>

Suspensión de desahucios y de lanzamientos – Medidas sociales frente al coronavirus (COVID-19). Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, (s.f). Disponible en: <https://www.sanidad.gob.es/ssi/covid19/desahucios/home.htm>

Tribunal Constitucional, Secretaría General. *Jurisprudencia constitucional sobre el art. 149.1 y 2 CE.* 2024. Disponible en: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/InformacionRelevante/Jurisprudencia%20en%20materia%20competencial.pdf>

7.3 Legislación.

7.3.1 Legislación estatal.

Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311.

Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. (BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006). Referencia: BOE-A-2006-6472. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-6472>

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006). Referencia: BOE-A-2006-13087. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13087>

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995). Referencia: BOE-A-1995-25444. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. (BOE núm. 157, de 2 de julio de 1985). Referencia: BOE-A-1985-12666. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666>

Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. (BOE núm. 164, de 10 de julio de 1982). Referencia: BOE-A-1982-17235. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-17235>

Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. (BOE núm. 124, de 25 de mayo de 2023). Referencia: BOE-A-2023-12203. Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/05/24/12>

Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana. (BOE núm. 281, de 22 de noviembre de 2004). Referencia: BOE-A-2004-19752. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2004-19752>

Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas. (BOE núm. 142, de 12 de junio de 2018). Referencia: BOE-A-2018-7833. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-7833>

Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana. (DOGV núm. 7976, de 9 de febrero de 2017). Referencia: BOE-A-2017-2421. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-2421>

Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. (BOE núm. 7, de 8 de enero de 2000). Referencia: BOE-A-2000-323. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-323>

Proyecto de Ley por el derecho a la vivienda 121/000089, de 18 de febrero de 2022. (BOCG núm. A-89-1, de 18 de febrero de 2022). Referencia: BOCG-14-A-89-1. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-89-4.PDF

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. (BOE núm. 16, de 19 de enero de 2022). Referencia: BOE-A-2022-802. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-802>

Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. (BOE núm. 61, de 10 de marzo de 2018). Referencia: BOE-A-2018-3358. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-3358>

Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012. (BOE núm. 309, de 24 de diciembre de 2008). Referencia: BOE-A-2008-20751. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-20751>

Orden de 17 de noviembre de 1981 por la que se desarrolla el Real Decreto 1609/1981, de 5 de junio, que amplió el ámbito de aplicación de la financiación del programa

1981-1983 de construcción de viviendas de protección oficial. (BOE núm. 280, de 23 de noviembre de 1981). Referencia: BOE-A-1981-27013. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-27013>

7.3.2 Disposiciones internacionales.

ONU: Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 de diciembre de 1948, 217 A (III).

ONU: Asamblea General, *Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966*, 16 de diciembre de 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 993, p. 3.

Resolución 2021/2186 (INI), del Parlamento Europeo, 15 de septiembre de 2022, *sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea en 2020 y 2021*. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0325_ES.html

Unión Europea, *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 26 de octubre de 2012.

Unión Europea, *Carta Social Europea*, 18 de octubre de 1961.

7.4 Jurisprudencia.

Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo de 2024. (BOE núm. 152, de 24 de junio de 2024) Referencia: BOE-A-2024-12808. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2024-12808>

Sentencia del Tribunal Constitucional 116/2022, de 27 de septiembre de 2022. (BOE núm. 262, de 1 de noviembre de 2022). Referencia: BOE-A-2022-17972. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-17972

Sentencia del Tribunal Constitucional 65/2020, de 18 de junio. (BOE núm. 196, de 18 de julio de 2020). Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/ca-ES/Resolucion/Show/26284>

Sentencia del Tribunal Constitucional 33/2014, de 27 de febrero. (BOE núm. 73, de 25 de marzo de 2014). Referencia: BOE-A- 2014-3243. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-3243>

Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. (BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997). Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3326>

Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio de 1996. (BOE núm. 182, de 29 de julio de 1996). Referencia: BOE-T-1996-17381. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1996-17381>

Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999, de 6 de abril de 1999. (BOE núm. 100, de 27 de abril de 1999). Referencia: BOE-T-1999-9294. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1999-9294>

Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero. (BOE núm. 43, de 20 de února de 1989). Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/cs-CZ/Resolucion/Show/1221>

Sentencia del Tribunal Constitucional 146/1986, de 25 de noviembre. (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 1986). Disponible en: https://hj.tribunalconstitucional.es/ca-ES/Resolucion/Show/709#complete_resolucion&fundamentos

Sentencia del Tribunal Constitucional 5/1981, de 13 de febrero. (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1981). Disponible en: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/5>