

Grado en: Derecho

Facultad de Derecho

Universidad de La Laguna

Curso 2015/ 2016

Convocatoria: Marzo

EL INTENTO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA POR LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS

[THE AUTONOMOUS COMMUNITIES 'ATTEMPT TO PROTECT THE RIGHT
TO HOUSING]

Realizado por el alumno Miriam Delgado Valido

Tutorizado por el Profesor D. Fernando Ríos Rull

Departamento: Derecho Constitucional, Ciencia Política y Filosofía del Derecho

Área de conocimiento: Derecho Constitucional

ABSTRACT

The right to adequate housing is a vital necessity for human beings since it conditions or implies the enjoyment of other essential rights such as having a job, schooling for children, enjoyment of an environment, access to culture as well as to other benefits and public services.

The deep economic and financial crisis that Spain has been suffering since 2008 has caused social and economic emergency of a large number of citizens and families, generally vulnerable ones. In such situation some autonomous communities have tried unsuccessfully to avoid the families' vulnerability through their competences for housing. These families have been involved in situations of eviction by enforcement because of default of the mortgage or the rent.

This universal and constitutional right to housing is analyzed from three aspects. Firstly, examining the legislative texts of the autonomous communities which have defended this right against eviction through the modification of their housing laws. Secondly, studying the constitutional jurisprudence, which has frustrated the attempts of autonomous communities to come to the rescue of thousands of families forced into social exclusion due to the numerous constitutional complaints submitted by the State Government. And last, stating the measures that have been proposed by the most important political parties for the effective protection of the right to housing.

RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada es una necesidad vital para el ser humano, ya que condiciona o implica el gozo de otros derechos esenciales como tener un empleo, escolarizar a los hijos, disfrutar de un medio ambiente adecuado, acceder a la cultura, así como a otras prestaciones y los servicios públicos. La profunda crisis económica y financiera que sufre España desde el año 2008 ha provocado emergencia social y económica de un gran número de ciudadanos y familias, en general vulnerables. Ante tal situación, algunas Comunidades Autónomas han intentado infructuosamente, mediante sus competencias en materia de vivienda, evitar la desprotección de las familias que se han visto inmersas en situaciones de lanzamiento o desahucio por ejecución forzosa ante el impago de la hipoteca o alquiler.

Este derecho a la vivienda, universal y constitucionalmente reconocido, es analizado desde tres aspectos: en primer lugar, examinando los textos legislativos de las Comunidades Autónomas que más han defendido este derecho en la lucha contra los desahucios a través de la modificación de sus leyes de vivienda. En segundo lugar, estudiando la jurisprudencia constitucional que, en virtud de los reiterados recursos de inconstitucionalidad presentados por el Gobierno del Estado, ha frustrado esos intentos autonómicos de acudir al rescate de miles de familias avocadas a la exclusión social. Y, por último, exponiendo las medidas que las formaciones políticas más relevantes han propuesto para la protección efectiva del derecho a la vivienda.

ÍNDICE

1) Introducción	pág. 5
2) Marco constitucional del derecho a la vivienda	pág 7
3) Reparto competencial de las Comunidades Autónomas en el derecho a la vivienda	pág.11
4) El derecho a la vivienda en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias y Cataluña	pág 16
5) Jurisprudencia sobre el derecho a la vivienda	pág. 28
6) Propuestas de los partidos políticos en referencia al derecho a la vivienda	pág. 39
7) Conclusiones	pág. 46
8) Bibliografía	pág. 48

1. INTRODUCCIÓN

El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada es una necesidad vital para el ser humano, pues condiciona el disfrute de otros derechos esenciales como tener un empleo, acceder a las prestaciones y a los servicios públicos, escolarizar a los hijos, gozar de la cultura y de un medio ambiente adecuado.

El derecho a disfrutar de una vivienda y su realización efectiva facilitan y permiten al ser humano llevar una vida digna, razón suficiente para que sea objeto de protección por los poderes públicos, y por ello es también regulado en EL ART. 47 DE la Constitución, en el art. 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en el art. 11 del Pacto internacional de los derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966.

Tal como señala Gilda Espínola Orrego, carecer de una vivienda adecuada atenta contra la salud física y mental, a la vez que disponer de ella permite el ejercicio y disfrute de otros derechos, tales como el derecho a la educación, a la salud, al libre desarrollo de la personalidad, así como el derecho a elegir residencia, a la privacidad y a la vida familiar e, igualmente, posibilita que las personas cumplan con ciertas exigencias, como la de contar con un domicilio para ser localizado.¹

La falta de acceso a una vivienda digna por parte de muchos ciudadanos de nuestro Estado es una realidad aplastante que choca con la poca precisión con la que la ley encomienda a los poderes públicos la salvaguarda de este derecho.

Sin embargo, y como señala Rico-Ruiz: *“la ausencia de referencias constitucionales muy precisas no ha representado un obstáculo para que, después, los Estatutos de Autonomía hayan previsto un amplio abanico de competencias que inciden en derechos de contenido social.”*²

¹ Espínola Orrego, Gilda: *El Derecho a una vivienda digna y adecuada en el Ordenamiento Jurídico Español*. Tesis. (2010), pág. 20. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.

² Gerardo Rico-Ruiz *“Derechos Sociales y reforma de los Estatutos de Autonomía: el derecho a la vivienda”*(2006), pág. 79, Universidad de Jaén.
http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/anuario/articulos/descargas/02_EST_01_ruiz.pdf

A lo que hay que añadir la situación de crisis actual que afecta a España, en la que muchas familias han sufrido el devastador efecto de la crisis económica que ha producido en muchas ocasiones la pérdida de sus viviendas ante la imposibilidad de hacer frente al pago de las hipotecas o alquileres por carecer de los recursos económicos necesarios para ello.

Es por ello que se destaca el reconocimiento, y como derecho subjetivo, del derecho a la ocupación legal estable de una vivienda a favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada. Esta insuficiencia se percibe aún más teniendo en cuenta datos estadísticos como los de Canarias, que ha sido una de las Comunidades Autónomas que más ha sufrido las consecuencias devastadoras en materia de vivienda: entre 2007 y 2011, se presentaron un total de 19.130 ejecuciones hipotecarias, que representan un 5,5% del conjunto del territorio nacional. Y más devastadores son los lanzamientos: al menos 3.855 personas o familias que dejaron de pagar una hipoteca en Canarias han sido desalojadas en los últimos años tras una intervención judicial.³

Del mismo modo, los desahucios por falta de pago de las hipotecas o de los alquileres alcanzaban cifras altísimas, creciendo con el tiempo. Ello ha propiciado la imposibilidad de una gran cantidad de ciudadanos de acceder a una vivienda, o el desalojo de la misma, al no poder hacer frente al pago de la hipoteca, existiendo a su vez un gran parque de viviendas que estaban construidas, pero no ocupadas.

Esta realidad es la que ha motivado que actúen las Comunidades Autónomas, a través de las reformas de sus leyes de vivienda, invadiendo incluso competencias estatales en algunos casos, con el objetivo de defender el derecho a una vivienda digna y

³ Datos facilitados por el Instituto Canario de Vivienda y la Exposición de motivos de la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda.

adecuada, que debe asistir a todos los ciudadanos, y que se ha visto vulnerado de manera reiterada en el tiempo, afectando de este modo a otra serie de derechos tanto constitucionales como fundamentales.

En este trabajo se abordará el intento de las CCAA por defender el derecho de los ciudadanos a una vivienda digna, evitando los desahucios. En primer lugar, se analizará el marco constitucional del derecho a la vivienda, para continuar con el reparto competencial entre el Estado y las CCAA. Continuaremos con el análisis de las leyes de tres CCAA: Andalucía, Canarias y Cataluña, así como con la respuesta del Tribunal Constitucional a ese intento. Por último, debido a ese fallido intento autonómico, se analizarán las propuestas que a esa problemática han incluido los partidos políticos en sus programas electorales de los últimos comicios.

2. MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA

Este derecho constitucional de contenido social se encuentra regulado en el art. 47 de la Constitución Española, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

El derecho a la vivienda se puede encuadrar como “derecho social prestacional”, en el que la labor de los poderes públicos deviene fundamental para lograr el efectivo cumplimiento del mismo.⁴

⁴ Biedma Ferrer, José María “Derechos Sociales y Principios Rectores”, Tirant Lo Blanch, Capítulo 41: “Reflexiones sobre el Derecho a la Vivienda: posibilidades de realización efectiva”, pág. 796.

La primera Constitución en reconocer este derecho fue la Alemana de Weimar (art. 155), después reconocido en la 2ª postguerra por las Constituciones de Baviera (art. 106), Bremen (14.1) y Berlín (19.1). Sin embargo, el derecho a una vivienda digna no aparece consagrado en la Ley Fundamental de Bonn (denominación habitual de la Constitución de la República Federal Alemana de 1949), aunque sí en las de Portugal (art. 65.1) y España (art. 47).⁵

En España, los antecedentes políticos inmediatos de este derecho podemos encontrarlos en los Pactos de la Moncloa, siendo redactado como el art. 40 del anteproyecto de Constitución publicado el 5 de Enero de 1978, QUE establecía:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones para hacer efectivo este derecho y regularán la utilización del suelo de acuerdo con el interés general.”

Las enmiendas presentadas con respecto a este texto apuntaron en diferentes direcciones. Algunas insistieron en la necesidad de eliminar del artículo su dimensión de mandato, suprimiendo la expresión “los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias.” Otras, en cambio, sugirieron la necesidad de incorporar un mandato mucho más concreto, el de “socialización del suelo”, que había encontrado una cierta traducción normativa durante la II República. Estas propuestas de restricción más incisiva del derecho de propiedad en beneficio del derecho a la vivienda fueron rechazadas.⁶

La posición final del derecho a la vivienda en la Constitución vino determinada, sin embargo, por algunos cambios significativos: se incorporó en el artículo 47 la necesidad de evitar “la especulación” del suelo, se reconoció el derecho de la comunidad a participar “en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos”.

⁵ González Ordovás, Mª José: *“El Derecho a la vivienda en el contexto de los derechos sociales”* Universidad de Zaragoza. Zaragoza.

⁶ Pisarello, Gerardo, profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona. *“El Derecho a la Vivienda: constitucionalización débil y resistencias garantistas”*, Barcelona.

Este artículo consagra, por tanto, el derecho a la vivienda, pero no entendida exclusivamente como un bien inmueble, sino como “*un espacio en el que deben concurrir una serie de elementos, tales como, instalaciones de saneamiento, acceso de agua potable, condiciones higiénicas y de salubridad, urbanización, seguridad, iluminación y ventilación...*”.⁷ Esas condiciones son precisamente lo que le dotan a la vivienda del carácter de “digna” y “adecuada”.

Asimismo, este concepto de vivienda digna y adecuada puede predicarse tanto de la vivienda en propiedad como de la vivienda en alquiler, por ello nos referimos al mismo como un derecho de disfrute, del que se pueda gozar, y no como un derecho de propiedad.

El derecho a la vivienda se encuentra recogido en el Capítulo Tercero, QUE regula los “Principios rectores de la política social y económica”, con algunos “derechos” y principios económicos, sociales, culturales y medioambientales. Por tanto no estamos ante un verdadero derecho fundamental, y así lo manifiesta el artículo 53.3 CE: “*El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.*”

En este sentido, el derecho a la vivienda, a pesar de ser denominado como “derecho fundamental de contenido social” por algún sector doctrinal⁸, por su posición en la Constitución en el Capítulo Tercero realmente constituye un principio rector de la política social y económica, pero no un auténtico Derecho Fundamental, pues, al no estar dentro de la sección primera del capítulo 2º, se trata de un derecho que sólo podrá ser disputado en la jurisdicción ordinaria, y sin acceso a la protección del tribunal constitucional a través del recurso del amparo que se otorga a los derechos fundamentales.

⁷ Agudo Zamora, Miguel: “Derechos Sociales y Principios Rectores”, en capítulo 39 “*Consideraciones acerca del derecho constitucional a disfrutar una vivienda digna y adecuada*” Tirant Lo Blanch, pág. 764.

⁸ Domínguez Vila, Antonio: “*Derechos sociales y principios rectores*”, en capítulo 28 “*El Derecho Constitucional a la vivienda. Teoría y práctica.*” Tirant Lo Blanch, pág. 590.

Pese a ello, como se dijo anteriormente, el derecho a la vivienda está recogido en el art. 25.1 de la Declaración Universal de los DDHH y el art. 11 del Pacto internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1966 lo que implica su reconocimiento y protección que conforme al art. 53.3 de la CE se debe dispensar a los principios del capítulo III, concretados en la inspiración de la legislación, la práctica judicial y la actuación en general de los poderes públicos sea insuficiente en el caso del derecho a la vivienda.⁹

Sin embargo, pese a este matiz, no podemos olvidar la importancia de este derecho de contenido social, y lo que engloba el mismo; por ello no se puede descontextualizar de su tratamiento desde otras perspectivas constitucionales, como por ejemplo, el art. 10 CE (la dignidad de la persona), el art. 18. 1 CE (derecho a la intimidad entendida como goce pacífico y de respeto en la vivienda) y el art. 18.2 CE (derecho a la inviolabilidad del domicilio-vivienda), y tampoco puede obviarse su relación con otras perspectivas del ordenamiento jurídico, como la propiedad civil y sus vicisitudes, los arrendamientos urbanos, la propiedad horizontal, el derecho de los consumidores, etc.

Como se dijo al inicio de este trabajo, la vivienda se convierte en el soporte material de muchos derechos y libertades de la esfera individual y social.¹⁰

Sin embargo, por su ubicación en nuestra constitución, y la jurisprudencia constitucional, puede considerarse como un *derecho de débil protección*.¹¹

Con respecto a cómo se materializa este derecho, deberá hacerse por medio de la acción positiva de los poderes públicos, promoviendo las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho, mediante las normas pertinentes, y ello habrá de manifestarse a través de la regulación de la utilización del suelo. No es el aspecto económico el que prima, sino asegurar la necesidad de alojamiento o habitabilidad.¹²

⁹ Domínguez Vila, Antonio, *Derechos sociales...*, op. cit. pág. 592.

¹⁰ Domínguez Vila, Antonio, *Derechos sociales...*, op. cit., pág. 591.

¹¹ Biedma Ferrer, José María, *Derechos sociales...*, op. cit. pág. 807

¹² Domínguez Vila, Antonio, *Derechos sociales...*, op. cit., pág. 590

A pesar de esta débil protección que se le otorga, existe un atisbo de esperanza en este sentido con las redacciones de los nuevos Estatutos, que conceden mayor importancia al derecho a la vivienda, y que nos ayudan a considerar que esta realidad va cambiando. Es por ello que estudiosos como José María Biedma Ferrer consideran que la reforma de los Estatutos de Autonomía no deben considerarse una reiteración de lo que la Constitución ya reconoce, sino más bien como una oportunidad de relanzar el derecho hacia una efectiva realización.

3. EL REPARTO COMPETENCIAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL DERECHO A LA VIVIENDA

Las normas constitucionales con respecto al derecho a la vivienda en el desarrollo de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se han construido como principios rectores que deben guiar la actuación de los poderes públicos. Ello no supone que carezcan de toda fuerza jurídica, la tienen en tanto vinculan al legislador, el cual no puede actuar en contra de este deber que se le impone de tratar de garantizar a los ciudadanos una vivienda digna. Sin embargo, mientras no se produzca el desarrollo legal de la previsión constitucional, no hay título suficiente para exigir una prestación concreta por parte de la Administración.

Tal como señala el art. 148.1.3º de la Constitución española, son exclusivas DE las CCAA las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. En este sentido, todas las CCAA han asumido ese ámbito competencial en sus respectivos Estatutos; de este modo, cada una de ellas posee un precepto dedicado a la vivienda, en virtud de la cual se le otorga la competencia exclusiva en esta materia: Galicia (art. 27.3º), Asturias (art. 10.3) , Cantabria (art. 24.3º) , País Vasco (art. 10) ,Navarra(art. 44.1º), Aragón(art. 27), Cataluña (art. 26), Castilla y León (art. 16) ,La Rioja (art. 8.uno.16), Comunidad de Madrid (art. 26.1.4º), Extremadura (art. 9.31º), Castilla-La Mancha (art. 31.1.2º), Comunidad Valenciana (art. 16), Islas Baleares (art. 22), Región de Murcia(art. 10.1.2º), Andalucía (art. 25) y Canarias (art. 30.15º).

Con respecto, en concreto, al sector de la vivienda, y partiendo de un concepto amplio de este derecho expresado en el art. 148 CE, en él deberíamos incluir una serie de submaterias, tales como los condicionantes técnicos de la edificación, la propiedad horizontal, el tráfico inmobiliario, el mercado hipotecario, la tipología residencial, etc., que conllevan la intervención de diversos títulos competenciales del Estado, es por ello que debemos asentar la competencia autonómica en un concepto estricto de vivienda, diferente de lo que se denomina régimen jurídico de la edificación, dejando constancia del fenómeno expansivo de la legislación autonómica en la materia.¹³

De este modo, y centrándonos en el carácter de exclusivo de titularidad autonómica que posee el sector de la vivienda, podemos observar la evolución en los Estatutos de nueva generación que ha tenido este derecho, incorporándose en su articulado en diversas Comunidades Autónomas, tales como Cataluña (art. 26 Estatuto de Cataluña), Valencia (art. 16), Baleares (art. 22), Andalucía (art. 25), Aragón (art. 27) y Castilla-León (art. 16).

Estos nuevos preceptos estatutarios establecen, por un lado, los sujetos del derecho, el contenido y límites de ese derecho, el cual ha de configurarse a través de ley autonómica, y por otro lado, establecen que deberán establecerse medidas de discriminación positiva a determinados colectivos; por último, disponen la vinculación del derecho al régimen urbanístico del suelo.

Como hemos señalado, el contenido y límites de este derecho han de configurarse a través de ley autonómica.

Las leyes de determinadas CCAA se han ido actualizando a las necesidades sociales que conlleva el derecho a la vivienda.

No obstante, se reseñan las Leyes de todas las CCAA, señalando las modificaciones realizadas por algunas de ellas:

- En el caso de Canarias, existe una nueva ley en materia de vivienda: la Ley 2/2014, de 20 de junio, de modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el derecho a la vivienda. El objetivo

¹³ Domínguez Vila, A.: “Derechos sociales...”, op. cit., pág. 594.

primordial de esta ley es introducir modificaciones en la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, que permitan a las administraciones CANARIAS poner en marcha medidas adecuadas a las circunstancias actuales para promover la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna.

- Por lo que respecta al País Vasco, cabe destacar su nueva legislación, operada a través de la Ley 3/2015, de 18 de junio, que entró en vigor el 26 de septiembre de 2015, y reemplaza a la anterior normativa, regulada por la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo, del País Vasco. Como señala la Exposición de motivos de esta ley, se reconoce *“un derecho entre cuyas personas destinatarias se incluyen también las personas extranjeras residentes con vecindad administrativa, según lo disponen los tratados internacionales y las leyes, como bien lo viene señalando desde hace tiempo el propio Tribunal Constitucional (STC 107/1984, FJ 3.º). Como tal derecho, además, y junto con la acción pública que se instaura en materia de vivienda para la más amplia legitimación en la exigencia del respeto de la legalidad, se atribuye a sus titulares el recurso a la vía jurisdiccional precisa para hacerlo efectivo allí donde sea incumplido por los poderes públicos obligados, en una previsión inédita en la legislación española hasta este momento.”*

- La Comunidad Valenciana ha aprobado la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Comunidad Valenciana, la cual, en su artículo 2, concibe a la vivienda como *“toda edificación habitable, destinada a residencia de personas físicas, y que reúna los requisitos básicos de calidad de la edificación, entorno y ubicación conforme a la legislación aplicable, y que sea apta para la obtención de la licencia municipal de ocupación o, en el caso de viviendas protegidas o rehabilitadas de protección pública, la cédula de calificación definitiva.”*

- En relación a la Comunidad Autónoma de Murcia, cabe destacar la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda de la Región de Murcia. También se trata de una nueva normativa, que pretende fijar, a través de la misma, la base legal en que se desarrolle el marco normativo regional en materia de vivienda.

- La Comunidad Autónoma de Galicia cuenta con la Ley 8/2012 de 29 de junio, de Vivienda, de Galicia, vigente desde el 13 de Agosto de 2012. Esta norma define, en su art. 4.h), a la vivienda como el *“espacio cerrado y compartimentado de un edificio destinado a alojamiento habitual de personas, para el desarrollo de las funciones humanas elementales, en condiciones de seguridad, habitabilidad y funcionalidad idóneas, y destinado a ser ocupado por una persona o por una unidad familiar o de convivencia en régimen de total autonomía.”*

- El Principado de Asturias cuenta con su Ley 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda.

- Navarra tiene su propia ley foral, la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda.

- Castilla-La Mancha cuenta con su Ley 2/2002, de 7 de febrero, por la que se establecen y regulan las diversas modalidades de viviendas de protección pública.

- Castilla y León, por su parte, contaba con la Ley 9/2010, de 30 de Agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, vigente hasta el 20 de septiembre de 2014.

- POR lo que respecta a las Islas Baleares, esta Comunidad Autónoma tiene como legislación de vivienda la Ley 5/2008, de viviendas de protección oficial.

- Aragón, por su parte, la Ley 9/2004, de 20 de diciembre, de Reforma de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegidas.

- La Comunidad Autónoma de Cataluña Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña.

- Cantabria, por su parte, la Ley 5/2014, de 26 de diciembre, de Vivienda Protegida de Cantabria.

- La Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó su Ley 1/2010, reguladora del Derecho a la vivienda en Andalucía y *Decreto- Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.*

- La Comunidad Autónoma de Madrid tiene como legislación en materia de vivienda la siguiente normativa: Ley 6/1997, de 8 de enero, de viviendas de protección pública de Madrid; Ley 9/2003, de 26 de marzo, de Régimen Sancionador de viviendas protegidas de Madrid; Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

- La Rioja tiene la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de vivienda.

- Extremadura, por último, se regula por las siguientes leyes: Ley 3/1995, de 6 de abril, de Fomento de la Vivienda en Extremadura; y Ley 3/2001, de 26 de abril, de la Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda de Extremadura.

Este breve repaso de la legislación autonómica en materia de vivienda nos lleva a una serie de conclusiones:

- Existen Comunidades Autónomas que regulan únicamente la vivienda protegida, o de protección oficial, remitiendo el derecho constitucional a la legislación estatal del suelo.
- Como podemos comprobar, existen otras Comunidades Autónomas que tienen una ley de vivienda concreta (como Andalucía y Valencia) y regulan el derecho a la misma, definen su propio concepto de vivienda, el cual puede diferir respecto de una U otra, pero todas ellas tienen un objetivo común: que es la protección de la misma a través de la acción de los poderes públicos y la regulación del suelo para evitar su especulación, y que todo ciudadano pueda tener derecho a una vivienda digna y adecuada.
- Mientras unas comunidades autónomas apenas inciden en su regulación en el derecho a la vivienda, existen otras que agotan todo el acervo competencial del que disponen en su estatutos, desbordándolo en ocasiones e incidiendo en materias que son competencia estatal.¹⁴

¹⁴ Domínguez Vila, A.: “Derechos sociales...”, op. cit., pág. 623.

4. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE ANDALUCÍA, CANARIAS Y CATALUÑA

Como hemos venido exponiendo, la norma cúspide de nuestro ordenamiento jurídico ordena a los poderes públicos que hagan factible un derecho, el de todos los españoles a una vivienda cualificada, es decir a una vivienda “digna y adecuada”. Un mandato que, como ha señalado la propia jurisprudencia constitucional, vincula también a los poderes públicos autonómicos, en virtud del reparto de las competencias en desarrollo de las Comunidades Autónomas con respecto al Estado.

Como principio rector el derecho a la vivienda es derecho en potencia, ya que requiere que el legislador lo concrete. En el citado artículo 47 CE existe un mandato a los poderes públicos para que se dé luz a un derecho de naturaleza constitucional, pero su concreta protección queda principalmente en manos del legislador.

Como ya hemos podido señalar, *el art. 47 CE es un mandato dirigido al poder público normativo, en menoscabo del poder judicial.*

Establecer las normas, promover las condiciones y regular la utilización del suelo es la actividad que se le exige del representante político para dar por satisfecho las tareas formalmente señaladas.

Con independencia de las dificultades que pueda plantear el derecho a la vivienda, su virtualidad como principio requiere a los poderes públicos diseñar unas políticas públicas de vivienda que facilite el acceso al mayor número de ciudadanos posible. Surge, en cierto modo, desde esta perspectiva, la problemática de la judicialización de un derecho universal “*que no vendría más que a degradar la misma idea de los derechos fundamentales como inmediatos derechos subjetivos efectivos.*”¹⁵

Para que se concrete este derecho a la vivienda deberá materializarse conforme se vayan implementando las políticas públicas necesarias que le puedan dar satisfacción.

¹⁵ Fernando Álvarez-Ossorio Micheo: “Derechos Sociales y Principios Rectores”, Tirant Lo Blanch, capítulo 40: “El Derecho a la Vivienda o mito de Sísifo. A propósito del art. 25 del estatuto de Autonomía para Andalucía”, pág. 782

Tras este principio rector habrán de llegar de manera necesaria otros instrumentos normativos que le den forma de derecho: sólo entonces podrán los particulares reclamar ante los tribunales los bienes o prestaciones que de estas normas pueden deducirse.

Es preciso señalar que las Comunidades Autónomas, para poder manifestarse en este sentido, han de tener una norma que regule el alcance y contenido de su competencia: ello se logra con los Estatutos de Autonomía, en virtud de los cuales, cada una de ellas podrá dar cabida a sus objetivos.

El derecho a la vivienda, contenido en el art. 25 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAA), de modo literal expone: *“Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten.”*

El mandato contenido en el art. 25 EAA puede considerarse como *un paso intermedio entre el estatuto jurídico de los principios y los derechos*: Mientras que con los principios comparte la obligación de los poderes públicos de tener presente en su actuación la consecución del objetivo constitucional de la vivienda, con los derechos comparte que lo que allí se contiene es una obligación prestacional (la promoción de vivienda pública). La diferencia con otros derechos prestacionales radica en que mientras los derechos de naturaleza prestacional obligan a resultados concretos, el derecho estatutario a la vivienda vuelve a reproducir la idea de una *obligación de medios, no de resultados*.¹⁶

Sucede lo mismo con la Comunidad Autónoma de Canarias, en virtud del artículo 30.15º de su Estatuto de Autonomía: *“La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con las normas del presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: 15. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.”*

Señala también así de este modo, el artículo 26 del Estatuto de Autonomía Catalán: *“Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por*

¹⁶ Álvarez-Ossorio Micheo, Fernando, *“Derechos Sociales...”* op. cit. pág. 786

ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine.”

De este modo daremos paso al análisis de estas tres leyes autonómicas realizando una breve descripción de cada una de ellas y de sus similitudes y diferencias.

- La Ley 1/2010, reguladora del Derecho a la vivienda en Andalucía, cuyo artículo 1 establece el objeto del derecho: *“garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía y al amparo de lo previsto en el artículo 56.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada, del que son titulares las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía en las condiciones establecidas en la misma.”* . Del mismo modo cabe destacar también el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la vivienda, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que ha sido recurrido ante el TC y estimado parcialmente.

La Ley andaluza se estructura en un Título Preliminar, cinco títulos que constan de un total de 24 artículos, una disposición Adicional, cuatro disposiciones Finales y una Derogatoria. Se trata de una ley breve pero que posee un contenido muy concreto, a diferencia de otras leyes de vivienda autonómicas, pues enumera obligaciones destinadas a las Administraciones Públicas, reduciendo de este modo la discrecionalidad político-administrativa que siempre ha caracterizado la actuación de las mismas con respecto a su actuación en el favorecimiento del acceso a la vivienda.¹⁷

Como podemos observar, los titulares del derecho a una vivienda digna y adecuada tienen que reunir los siguientes requisitos:

1. Debe tratarse de una persona física
2. Han de poseer vecindad administrativa en cualquier municipio andaluz

¹⁷ Agudo Zamora, Miguel, op.cit. *“Derechos Sociales...”*, pág. 774.

3. Disponibilidad de unos ingresos económicos que computados para el conjunto de la unidad familiar se consideren insuficientes para acceder a una vivienda libre en su municipio.
4. Mínimo de tres años de vecindad administrativa en el municipio andaluz donde se haya solicitado la inscripción en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida. No obstante, existe una excepción a este requisito del plazo en los casos que así lo establezca el municipio en cuestión, siempre y cuando esté suficientemente motivada la causa que haya llevado a exigir un menor tiempo de empadronamiento.
5. No podrá ser titular de pleno dominio de otra vivienda libre o protegida o estar en posesión de la misma en virtud de un derecho real de goce o disfrute vitalicio.
6. Deberá acreditar su situación económica de vida independiente con el suficiente grado de autonomía.
7. Habrán de inscribirse en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida. Se trata del instrumento básico para determinar exactamente los solicitantes de vivienda protegida en un municipio, para en un futuro poder acomodar la oferta a la demanda real existente.

Entiende la Ley que la protección que se debe otorgar a este derecho de contenido social, no debe entenderse como una política de ayuda que facilite el acceso al mercado inmobiliario, sino que este derecho a la vivienda debe tener un carácter finalista, que es satisfacer las necesidades habitacionales de sus titulares y de quienes con ellos convivan.

De este modo, expone otra de sus novedades, a la hora de atreverse a definir lo que debe entenderse como vivienda “digna” y “adecuada”. Se entenderá que una vivienda es digna y adecuada cuando:

- Se trate de una edificación fija y habitable e independiente a efectos registrales que cumpla con los requisitos de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y accesibilidad.
- Deberá ser accesible, especialmente en los supuestos de viviendas destinadas a titulares con necesidades especiales.

- La vivienda tiene que cumplir con unos mínimos de calidad fijados reglamentariamente.
- Y deberá incorporar parámetros de sostenibilidad y eficiencia.¹⁸

Cabe destacar en esta Ley la importancia dada por parte del legislador andaluz a la actuación de las Administraciones Públicas: el texto legislativo que nos ocupa contiene un Título Segundo dedicado a los Instrumentos de las Administraciones Públicas Andaluzas, compuesto por nueve artículos, y configurándose como el Título más extenso de los que compone la Ley.

La Administración Pública Andaluza ha de ejercer una serie de actuaciones a través del ejercicio de sus competencias y la cooperación y coordinación con los entes locales, todo ello con pleno respeto a los principios de subsidiariedad y autonomía local.

Como ya hemos señalado, el Título Segundo de esta ley de Vivienda Andaluza supone un avance en la planificación autonómica y local, pues especifica cuáles son las competencias que en este ámbito pertenecen a cada una de las Administraciones.

En el Plan Autonómico de Vivienda y Suelo se deben establecer las distintas modalidades y régimen jurídico de vivienda protegida en función de los ingresos y las necesidades de las unidades familiares. También las ayudas para garantizar que las cantidades que se deben abonar mensualmente no sean superiores a la tercera parte de los ingresos de la unidad familiar en el supuesto de vivienda en propiedad o la cuarta parte de los mismos en el caso de acceso en régimen de alquiler.

De este modo, los planes municipales de vivienda y suelo han de ajustarse a las modalidades de vivienda protegida establecidas en el plan, y los ayuntamientos serán los encargados de fijar el procedimiento para la selección y adjudicación de las distintas modalidades de vivienda protegida, a favor de las personas solicitantes que reúnan los requisitos establecidos.

¹⁸ Agudo Zamora, Miguel. “*Derechos Sociales...*” op. cit.pág.775

Como ya hemos mencionado, con respecto a Andalucía, existe otro texto legislativo de gran importancia en materia de vivienda, pues fue objeto de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional: este es el Decreto- Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

En su exposición de motivos comienza señalando la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Constitución Española, con el fin de demostrar los textos legales en virtud de los cuales se exalta el derecho a una vivienda digna y adecuada.

Continúa así el Gobierno andaluz señalando que ese derecho a una vivienda digna y adecuada no debería verse limitado por el derecho individual a la propiedad privada, considerando que la constitución no tutela “usos antisociales” del derecho de propiedad, y entiende en este sentido la Junta de Andalucía, que hacer un uso antisocial de la vivienda es no darle un uso habitacional, y por ello crea un régimen sancionador para multar a los propietarios de viviendas deshabitadas.

En este sentido, señala el legislador en el número 2 de esta exposición de motivos, que es aún más grave el hecho de que los propietarios de esas viviendas deshabitadas sean personas jurídicas, “*en especial entidades financieras y sus filiales inmobiliarias, entidades de gestión de activos, incluidos los procedentes de la reestructuración bancaria y entidades inmobiliarias, siendo, además, supuesto de importancia cuantitativa.*” Por ello se crea un procedimiento sancionador, con el objetivo de multar a propietarios de viviendas deshabitadas, cuya cantidad será más elevada si se trata de personas jurídicas, entidades bancarias, financieras, a objeto de ocupar esas viviendas vacías con un fin social, que es darle cabida a familias que están en circunstancias de emergencia social, o expropiar el uso de la vivienda en relación a personas que han sufrido una ejecución hipotecaria.

De este modo se dan tres procedimientos: un procedimiento sancionador en materia de vivienda protegida, un procedimiento contradictorio para la declaración de vivienda deshabitada y un procedimiento sancionador en materia de vivienda.

En definitiva, lo que este Decreto Ley pretendía era mejorar la función social de la vivienda otorgándole al derecho de propiedad un fin social, con el objetivo de disminuir las altísimas cifras de familias sin hogar de su Comunidad Autónoma.

- La Ley 2/2014, de 20 de junio, de Vivienda de Canarias y de medidas para garantizar el Derecho a la Vivienda se estructura en dos capítulos, cinco disposiciones adicionales, tres transitorias, dos disposiciones derogatorias y cuatro disposiciones finales.

El capítulo primero de la ley se dedica a la modificación de la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, mientras que el segundo capítulo aborda la regulación del depósito de los importes de las fianzas derivados de los contratos de arrendamientos de fincas urbanas y de los suministros complementarios a los mismos.

De las disposiciones adicionales el legislador destaca la cuarta, dedicada a la declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en circunstancias de emergencia social.

Esta ley ha surgido con el objeto de modificar ciertos aspectos de la ley 2/ 2003 de vivienda de Canarias, en virtud de la realidad actual de crisis económica que sufren miles de familias en las islas, situación que esta ley intenta paliar, a través de una política social que ayude a rebajar las precarias circunstancias en las que se halla Canarias en materia de vivienda.

El legislador considera una quimera para la mayor parte de la población los preceptos constitucionales que se predicen del derecho a la vivienda, tales como los contenidos en los artículos 47 (ya mencionado) y 40.1 y 128.1 CE, que señalan que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, y cuando se proclama que toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.

Como el legislador canario expone, existen miles de viviendas en las islas que están desocupadas, y familias que han perdido su vivienda a causa de la imposibilidad

de poder hacer frente a su pago, sufriendo por tanto las consecuencias de un proceso de ejecución hipotecaria.

Tal como señala su exposición de motivos, esta ley pretende modificar la ley 2/2003 en base a estos dos objetivos: por un lado, propiciar la ocupación efectiva de viviendas, y por otro, evitar el desahucio de familias con dificultades económicas graves. Por ello esta legislación aspira a “mejorar la definición de la función social de la propiedad de la vivienda”, pues entiende el legislador que se trata de unas circunstancias de emergencia social y económica.

La ley contempla la posibilidad de que, en los casos más graves de emergencia social, pueda evitarse el lanzamiento de familias enteras de su vivienda a través de una medida excepcional como es la expropiación del uso de las mismas a sus adjudicatarios, siempre que sean entidades financieras.

Nos ofrece el legislador para secundar sus razones una serie de datos como que el Instituto Canario de la Vivienda tiene censados más de 32 mil demandantes, y el hecho de que se estima que más de 130.000 viviendas en Canarias están en stock. Además del hecho de que en Canarias el número de ejecuciones hipotecarias ha pasado de mil cuatrocientas en 2007 a más de cuatro mil en 2011, incluyendo no solo viviendas, sino también de locales comerciales, naves industriales, terrenos...etc. Más impactantes son los lanzamientos: al menos 3.855 personas o familias que dejaron de pagar una hipoteca en Canarias han sido desalojadas en los últimos años tras una intervención judicial.

Las medias incorporadas en esta ley, tal como señala su Exposición de motivos, se clasifican en tres:

- Se habilitan mecanismos de información para poder realizar un diagnóstico correcto de la situación real de las viviendas desocupadas en Canarias y, posteriormente, diseñar y aplicar las medidas que procedan para corregir la desocupación y favorecer el acceso a la vivienda de la ciudadanía. La medida más relevante en este sentido consiste en la puesta en marcha de un Registro de

Viviendas Deshabitadas, a partir de la experiencia adquirida con el funcionamiento de la Bolsa de Viviendas.

- Se permite a las administraciones canarias realizar medidas de fomento dirigidas a favorecer el uso habitacional efectivo de la vivienda, tales como incentivos fiscales, apoyo en el ámbito de la intermediación inmobiliaria, subvenciones para la cobertura de seguros que cubran el riesgo de impago, etc. Los incentivos económicos se limitan a las viviendas cuyo titular sean personas físicas, por razones presupuestarias y de oportunidad, puesto que la acumulación de viviendas en manos de personas jurídicas suele obedecer a una actividad económica profesionalizada que no tiene sentido incentivar con dinero público.
- Y, en tercer lugar, se establece expresamente el deber de destinar de forma efectiva la vivienda al uso habitacional, en coherencia con la función social que debe cumplir. Por ello la ley crea un sistema de inspección y un procedimiento sancionador para penalizar aquellas situaciones de desocupación efectiva de la vivienda que más reprobables parecen desde la óptica del interés general.

Debido a esta realidad, y como consecuencia de la entrada en vigor de esta ley, y al igual que sucedió con las leyes de vivienda andaluza y canaria, el Presidente del Gobierno del Estado presentó recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional n.º 1824-2015, en virtud del cual el Alto tribunal lo admitió a trámite el día 17 de abril de 2015.

Frente a esta situación, el Gobierno de Canarias resalta que el archipiélago fue una de las "pocas" comunidades que, tras el incremento de desahucios de familias por impago a los bancos, "dio un paso adelante" para modificar su Ley de Vivienda y poder intervenir en el mercado de la vivienda libre para movilizar los inmuebles vacíos e impedir el desalojo de más familias ¹⁹

¹⁹EL DÍA.ES *El Gobierno de Canarias se persona en el recurso del Estado contra la Ley de Vivienda regional*. <http://eldia.es/agencias/8077774-CANARIAS-Gobierno-Canarias-persona-recurso-Estado-Ley-Vivienda-regional>

El Gobierno de Canarias, por su parte, se ha pronunciado a tal efecto considerándose una de las pocas Comunidades Autónomas que ha tomado parte en esta situación que afecta a todo el país, y es que como cabe destacar, acudiendo a cifras contrastables como la del Registro Público de Demandantes de Vivienda Protegida de Canarias, nos señalan un total de 21.891 personas residentes en las islas, que demandan una vivienda pública, de las que la gran mayoría, 21.652 la solicitan en alquiler y el resto, 239 en propiedad.

Así, indican que del total de demandantes de vivienda de promoción pública en alquiler, 3.382 pertenecen a colectivos de especial necesidad de vivienda por tener algún tipo de discapacidad, 8.474 son familias monoparentales y 665 víctimas de violencia de género.²⁰

Por su parte, los motivos en virtud de los cuales el Ejecutivo estatal presenta este recurso son varios:

- La incompetencia del legislador canario a la hora de regular el derecho de propiedad, el cual el gobierno del Estado considera que es un derecho de naturaleza civil, cuyas condiciones básicas han de ser reguladas por el Estado para que el ejercicio de este derecho se realice en condiciones de igualdad.
- La ley canaria regula también una serie de infracciones relacionadas con la habitación de las viviendas. Con relación a estas sanciones se vuelve a expresar el gobierno del Estado manifestando que la Comunidad Autónoma canaria, frente a la imposibilidad de imponer deberes en base al derecho de propiedad tampoco podrá introducir sanciones respecto al mismo.

²⁰ EL DÍA.ES *El Gobierno de Canarias se persona en el recurso del Estado contra la Ley de Vivienda regional.* <http://eldia.es/agencias/8077774-CANARIAS-Gobierno-Canarias-persona-recurso-Estado-Ley-Vivienda-regional>)

- Además de ello, considera el Ejecutivo que la ley canaria discrimina arbitrariamente a las personas jurídicas debido a la imposición de sanciones muy graves si el propietario es persona jurídica.
- La regulación de interés social, a efectos expropiatorios, que caracteriza a esta ley, también es un ápice que conculca con los preceptos reseñados en el artículo 149 de la Constitución Española, que son competencia exclusiva del Estado (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles; legislación mercantil, penal y penitencia; legislación civil; sistema monetario; bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; y legislación sobre expropiación forzosa).
- También considera que vulnera los principios constitucionales de proporcionalidad, seguridad jurídica y no discriminación, al afectar únicamente a los procedimientos instados por determinadas entidades, como las entidades financieras.²¹

- La Ley 18/2007, de 28 de Diciembre, de Vivienda de Cataluña se estructura en 6 Títulos y está formada por 136 artículos, 24 Disposiciones Adicionales, 9 Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

La Ley, en su título preliminar, sobre disposiciones generales, define lo que debe considerarse una vivienda digna, y una novedad de esta ley es que considera la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como un servicio de interés general.

Establece la función social de la propiedad, como límite al derecho de propiedad, y regula la reacción pública ante situaciones de incumplimiento de la función social de la

²¹Consejo de Ministros. Nota de prensa. *Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Canarias que modifica una normativa anterior sobre vivienda.*

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2015/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/27-03-15%20Recurso%20inconstitucionalidad%20Ley%20Canarias%20vivienda.pdf>

vivienda con diversos instrumentos, priorizando siempre las actuaciones preventivas, de fomento y de asistencia.

En su Título 1, sobre competencias, establece las competencias locales y autonómicas en materia de vivienda.

En el Título 2, sobre planificación territorial y programación, la Ley regula los aspectos relativos a la planificación y programación en materia de vivienda. Plantea una necesaria distribución equilibrada sobre el territorio de la vivienda, en general, y de la vivienda de protección oficial, en particular.

En el Título 3, sobre la calidad del parque inmobiliario, la Ley define y regula el concepto de calidad de la vivienda, a través de la habitabilidad, y promueve varias acciones orientadas a la introducción de criterios de cohesión social, ambiental y de ecoeficiencia en los procesos de edificación, conservación y rehabilitación del parque inmobiliario.

Una novedad importante de la Ley son los convenios de rehabilitación, configurados como mecanismos para asegurar el cumplimiento del deber de conservación y rehabilitación. se dota a las administraciones de instrumentos para luchar contra la desocupación permanente de viviendas, la sobreocupación, y situaciones de infravivienda.

En el Título 4, que versa sobre la protección de los consumidores y usuarios, se centra en todo aquello que pueda significar una protección de las personas consumidoras y usuarias de viviendas y estipula que el ejercicio de estas actividades quede sujeto a una serie de requisitos que han de permitir que la adquisición o el alquiler de una vivienda deje de producirse en un contexto de desprotección.

En el Título 5, sobre la protección pública de la vivienda, la Ley se centra en la obtención de vivienda de protección oficial, y en otras actuaciones susceptibles de ser

protegidas, las cuales quedan reguladas en los planes de vivienda obligatorios, instrumentos que sintetizan sus prioridades.

Cabe destacar, entre las actuaciones susceptibles de ser protegidas, la introducción de la ayuda pública directa a las familias para hacer frente al coste de la vivienda de alquiler, propiciando de esta manera la inserción social y evitando desahucios socialmente rechazables.

Por último, en el Título 6, sobre el régimen sancionador, la ley reconoce las funciones inspectoras de la Administración, que han llevarse a cabo con garantías y reconocimiento del valor probatorio de los agentes dedicados a esta función, que tienen que acudir a las viviendas para realizar las correspondientes actuaciones.

Las infracciones se clasifican entre muy graves, graves y leves, y cada uno de estos grados se acompaña de un listado de conductas.

Como podemos comprobar, estos textos legislativos poseen entre sí una serie de características comunes, que las hacen considerarse las leyes más garantistas del derecho a la vivienda. Entre estas semejanzas podemos destacar las siguientes:

- La aspiración a “mejorar” la función social de la propiedad
- La declaración de “interés social”, a efectos expropiatorios de uso de vivienda a personas en circunstancias de emergencia social, o declarar de “interés general” la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales.
- La definición propia de conceptos relacionados con la materia de vivienda, tales como “vivienda digna y adecuada” por Cataluña y Andalucía, y “vivienda de protección oficial” por la Comunidad Autónoma canaria.
- La importancia dada por parte del legislador a la actuación de las Administraciones Públicas, a través de instrumentos de las mismas, y medidas de fomento para garantizar el derecho a una vivienda.
- El establecimiento de requisitos para las personas solicitantes de vivienda (Canarias, art. 32 bis)

- La incorporación de un régimen sancionador en materia de vivienda, vivienda deshabitada, y vivienda de protección oficial, a través de sanciones muy graves, graves y leves, otorgándole un mayor reproche a los propietarios de vivienda deshabitada que son persona jurídica, tales como entidades financieras y bancarias.
- La creación de Registros de viviendas deshabitadas, con el objetivo de tener un control y estudio sobre las mismas.

5. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO AL DERECHO A LA VIVIENDA

Vamos a realizar un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en base al derecho a la vivienda, y también en relación con la problemática relacionada con los Estatutos de Autonomía que rebasan los límites competenciales que les corresponden con respecto al Derecho del Estado.

De esta manera, y a través del estudio sintético de una serie de pronunciamientos constitucionales podremos comprobar de qué manera afecta el derecho a la vivienda a las Comunidades Autónomas, *“pues el hecho de que se trate de la concreción de un principio rector plantea problemas diferentes a los que se producen con la concreción estatutaria de derechos fundamentales.”*²²

Las regulaciones más garantistas en materia de derecho a la vivienda son, probablemente, las consagradas en los Estatutos de Cataluña y Andalucía.

El artículo 26 del Estatuto catalán, por ejemplo, reconoce el derecho a acceder a una vivienda digna a todas las personas que no dispongan de los recursos suficientes, y obliga a los poderes públicos a establecer un sistema de medidas que garantice este derecho. Este reconocimiento autónomo del derecho como un derecho subjetivo viene complementado por su consagración como principio rector en el artículo 47.

²² Álvarez –Ossorio Micheo, Fernando. *“Derechos Sociales...”*, pág. 783.

El Estatuto de Andalucía, por su parte, establece en su artículo 25 que *“para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada”*, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de vivienda, y encomienda a la ley regular el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como de las ayudas que lo faciliten. El artículo 37.22 refuerza estos mandatos y establece como principio rector de las políticas públicas la obligación de usar racionalmente el suelo, *“adoptando todas las medidas necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas.”*

Hemos podido comprobar, a través del repaso a la legislación de vivienda que rige en las Comunidades Autónomas, cómo existen algunas Comunidades que apenas inciden en la misma, otorgando prácticamente el desarrollo del derecho constitucional en la legislación del suelo, mientras que otras CCAA se han visto envueltas en toda una serie de polémicas debido al desbordamiento o exceso de competencia de las mismas, incidiendo en materia exclusiva del Estado.

Frente a este nuevo enfoque del derecho a la vivienda y la posible invasión de competencias estatales, el Gobierno del Estado ha recurrido al TC, que en su STC 93/2015, de 14 de mayo de 2015 contra el Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la vivienda, estimó de forma parcial ese recurso.

Pero comencemos por recordar que la finalidad del Decreto-Ley andaluz, creado con carácter de urgencia, era incorporar medidas que debían acometerse sin dilación para la salvaguarda del bien jurídico protegido: el derecho a una vivienda digna. Y es que, como bien expresaba en su exposición de motivos, la Comunidad Autónoma de Andalucía era de las que mayor número de desahucios había sufrido, y con el objetivo de que se protegiese ese derecho a la vivienda, que como bien sabemos su ausencia implica también la carencia de toda una serie de derechos que lleva aparejada, se dictó este Decreto-Ley. Lo que ponía de manifiesto era la ingente cantidad de viviendas vacías que presentaba la Comunidad autónoma, viviendas cuyos propietarios son personas jurídicas, entidades hipotecarias y bancarias.

La medida más controvertida, D.A 2ª, de título “Declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social”, que ha sido declarada inconstitucional, pretendía la expropiación temporal del uso de viviendas vacías, propiedad de las entidades bancarias, como motivo de un previo procedimiento de desahucio, y la creación de un fondo social de viviendas, propiedad de las entidades de crédito.

El Presidente del Gobierno presentó recurso de inconstitucionalidad, por considerar vulneradas las competencias estatales, al art. 1, por el que se da nueva redacción a los arts. 1.3, 25 y 53.1.a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, y la disposición adicional segunda de este Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, cuyo precepto primero anunciaba: *“1. Se declara de interés social la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incursas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto del mismo por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente.”*

Las principales motivos que llevaron al Estado a presentar el recurso fueron la invasión de competencias exclusivas del Estado por parte de la Comunidad Autónoma contenidas en las reglas 1ª, 8ª y 13ª del art. 149.1 CE, la transgresión de los límites materiales del Decreto-ley autonómico y la lesión del contenido esencial del derecho de propiedad ex art. 33 CE.

En primer lugar, el TC señala que los recursos de inconstitucionalidad, por su carácter de depuración del ordenamiento jurídico, provocan que se suspendan los preceptos que se recurren, excepto que el motivo en que se funde esa inconstitucionalidad sea de carácter competencial; en ese caso se examina si la derogación de esas normas conlleva la eliminación del conflicto jurídico, o si por el contrario, al sustituir las mismas, aquel conflicto continua existiendo. (FJ.2º). Ese criterio que señala el TC implica que los arts. 1.3, 25 y 53.1.a) desaparecen totalmente

del ordenamiento, pues no respetan el contenido esencial del derecho de propiedad ex art. 33 CE y el que afirma que la disposición adicional segunda es inconstitucional por discriminatoria, *“pues al no tener signo competencial no pueden acogerse a la excepción admitida por nuestra doctrina.”* (Fundamento Jurídico 2º)

El carácter de urgente de este Decreto-Ley andaluz es uno de los puntos en los que se centra el Tribunal Constitucional en sus fundamentos jurídicos: señala que el Decreto-Ley autonómico no estaba previsto en sí por la Constitución cuando define la organización territorial del Estado en su Título VIII, pero que a raíz de 2006, cuando comenzaron a modificarse los Estatutos de Autonomía, se atribuyó esta facultad de urgencia a los respectivos Consejos de Gobierno. De esta manera, el TC señala que *“la imprevisión en el Título VIII de la categoría del decreto-ley no puede verse como una prohibición sino como un espacio entregado a la libre configuración del legislador estatutario, a quien ... le cabrá optar por una separación más o menos rígida entre legislativo y ejecutivo, atribuyendo en su caso a este último la facultad de, en concretos supuestos, aprobar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley autonómico.”* (FJ 3º)

En este sentido entendemos que aunque no esté previsto, el Decreto-ley autonómico no vulnera ningún precepto que prohíba su existencia; sin embargo, teniendo en cuenta el art. 153 a) CE, el control de la actuación de los órganos autonómicos se ejerce por el Tribunal Constitucional, y el Estatuto de Autonomía, al ser una norma subordinada a la Constitución, está sujeto, tanto a su título VIII, como a ella en su totalidad. Ello está relacionado con el denominado principio democrático (art. 1.1 CE), cuyos límites recoge el art. 86.1 CE: *“En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.”*

En resumen, la utilización del Decreto-Ley se estima legítima en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que,

por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta” (FJ 4º)

Dejando ya a un lado la parte formal, analizaremos ahora las cuestiones de fondo: señala el Fundamento Jurídico 7º que el primer motivo de impugnación que alega la representación del Gobierno es que el art. 1 del Decreto-Ley impugnado (en la medida que da nueva redacción a los arts. 1.3, 25 y 53.1.a) de la Ley 1/2010), se dictó sin que concurriera un “caso de extraordinaria y urgente necesidad”, que es el presupuesto que habilita al órgano autonómico para dictar este tipo de normas con rango de ley. Es por ello que en la demanda se recalca la falta de presupuesto habilitante del art. 86.1 CE.

En este sentido, procede el TC, tras la lectura y estudio de la exposición de motivos del decreto ley andaluz recurrido, a desestimar esta alegación: *“Procede desestimar la alegación de que el ejecutivo andaluz identifica la situación de necesidad a que responde el Decreto-ley recurrido únicamente con expresiones genéricas y rituales, pues, ajustándonos al control externo que nos corresponde, constatamos que su exposición de motivos explicita que tal situación es la actual emergencia social y económica.”*

Alega por segunda vez el Gobierno la falta de presupuesto habilitante debido a que, a su juicio, las medidas legislativas de los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley andaluza 1/2010, no guardan un nexo adecuado con la situación de necesidad definida, pues la efectiva aplicación del sistema de sanciones a que se encamina todo el modelo diseñado en el Decreto-ley necesitaría más de un año, ya que con carácter previo se han de tramitar el largo y complejo procedimiento de declaración de vivienda deshabitada que no se puede iniciar hasta que una vivienda se repunte deshabitada por haber transcurrido más de seis meses. Sin embargo, concluye el Constitucional en considerar también rechazado este segundo motivo, pues, como señala en su FJ 10º: *“En fin, los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley andaluza 1/2010, en la redacción dada por la norma recurrida, son elementos que junto con otros integran un programa de acción dirigido a movilizar el parque de viviendas deshabitadas susceptibles de arrendamiento, como un medio*

para afrontar la situación de emergencia habitacional definida por el legislador como presupuesto habilitante del ejercicio de sus facultades de legislación provisional.”

El tercer argumento empleado en el escrito de recurso para afirmar la falta del presupuesto habilitante del Decreto-Ley recurrido es la posibilidad de conseguir el fin que con él se persigue mediante mecanismos previstos ya en la legislación vigente. Este tercer argumento también es rechazado por el Tribunal Constitucional, que adoptando su jurisprudencia acude a la STC 142/2014, cuyo tenor literal es el siguiente: *“cuando concurre, como en este caso, una situación de extraordinaria y urgente necesidad todos los poderes públicos que tengan asignadas facultades de legislación provisional y competencias sustantivas en el ámbito material en que incide tal situación de necesidad pueden reaccionar normativamente para atender dicha situación, siempre claro está que lo hagan dentro de su espectro competencial.”*(FJ 11º)

El cuarto motivo de impugnación consiste en que los arts. 1.3, 25 y 53.1 a) de la Ley andaluza 1/2010 rebasan los límites materiales que derivan para los decretos-leyes del gobierno andaluz de los arts. 110 del Estatuto de Andalucía y 86 de la Constitución Española, al afectar a contenidos esenciales del derecho de propiedad (art. 33 CE).

El art. 86.1 CE impone la condición de que los Decretos-Leyes no pueden afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I. Dicha condición alcanza a todas las instituciones del Estado en su conjunto, entre ellas las Comunidades Autónomas. el derecho de propiedad se encuentra en el Título I

Este es el art. 1.3 de la Ley 1/2010 impugnado:

“ 3. Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística.”

El Tribunal Constitucional termina estimando en parte esta alegación, al considerar que el art. 1.3 de la ley andaluza 1/2010 afecta al contenido esencial del derecho de propiedad, contenido que está vedado al Decreto-Ley: *“debemos concluir*

que el art. 1.3 concurre a establecer el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda(...), está vedado a esta modalidad de disposición con fuerza de ley.”(FJ 13º)

El último motivo de impugnación que alega el Abogado del Estado es que los arts. 1.3, 25 y 53.1.a) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía y la Disposición Adicional Segunda del Decreto-ley son inconstitucionales por invadir la competencia estatal ex art. 149.1.13º CE (*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.*)

Dejando a un lado los arts. 1.3 y 53.1.a), que ya han sido declarados inconstitucionales, el TC se centra en la Disposición Adicional del Decreto-Ley autonómico y el art. 25 de la ley 1/2010: el art. 25 define el concepto de vivienda deshabitada a partir del dato fáctico de su no ocupación efectiva. Este concepto, considera el Constitucional, no es más que un instrumento de la política autonómica de fomento de la vivienda en alquiler “*no conlleva, ni directa ni indirectamente, imposición de multa alguna o sujeción a obligaciones de otro tipo, ni puede sostenerse tampoco que dificulte la venta de estos inmuebles que exige el objetivo de desinversión en las mejores condiciones posibles que tiene señalado la SAREB*”

Centrándose ahora en la Disposición Adicional Segunda, el TC valora la constitucionalidad de la misma, considerando que este precepto dictado por la Junta de Andalucía se excede en su competencia, sobrepasando materia que es exclusiva del Estado y por ende, está vedado para la Comunidad Autónoma. Así lo manifiesta en su Fundamento Jurídico 18º, considerando que la Disposición Adicional 2ª intenta regular la planificación general de la actividad económica, en concreto la relativa a la ordenación del crédito y la banca. Respecto a ello el Tribunal constitucional señala que: *Al respecto, este Tribunal ha declarado en repetidas ocasiones que dentro de la competencia de «ordenación general de la economía» tienen cabida «las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector»*”.

Ello significa que existe una ley estatal, que es La Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, modificada parcialmente por el art. 3 del Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.

Su disposición final tercera invoca como amparo competencial, entre otras, la regla del art. 149.1.13 CE cuyo preámbulo expone que: *“la atención a las circunstancias excepcionales que atraviesa nuestro país, motivadas por la crisis económica y financiera, en las que numerosas personas que contrataron un préstamo hipotecario para la adquisición de su vivienda habitual se encuentran en dificultades para hacer frente a sus obligaciones, exige la adopción de medidas que, en diferentes formas, contribuyan a aliviar la situación de los deudores hipotecarios”*. (señala el Tribunal en su FJ 18º)

Con ello el Tribunal sostiene que ya el Estado regula esa materia, por tanto *“impide que las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias propias adopten disposiciones que, con este mismo propósito de tutela, afecten de un modo más intenso a dicho mercado”*, al mercado hipotecario. (FJ 18º)

En conclusión, la sentencia considera, por un lado, que la norma regula aspectos relativos al derecho a la propiedad, una materia que está vedada al Decreto ley; y, por otro, que al determinar la expropiación de determinadas viviendas vacías, invade competencias que la Constitución atribuye en exclusiva al Estado.

En definitiva, a la luz de esta jurisprudencia examinada, y a la vista de los Estatutos de Autonomía planteados, para el Tribunal Constitucional lo que resulta incuestionable es que lo que se conoce como derechos son más bien mandatos dirigidos al legislador para la consecución de concretos fines, pero sin que se indiquen los medios y modos que habrá de emplear el poder público para alcanzar tales objetivos. De esta manera se denota con ello una ausencia total de la estructura propia de los derechos subjetivos.

Asimismo, para el TC hay en los estatutos más principios que derechos stricto sensu, aunque reconoce que hay también presencia de derechos subjetivos.

Independientemente de la forma en que se presenten, y sin que se aclare la cuestión de si ambos tipos de derechos caben en los Estatutos, la única condición que impone el Tribunal Constitucional para que puedan ser constitucionalmente admitidos es que, en primer lugar, los denominados derechos estatutarios vinculen exclusivamente al legislador autonómico y, en segundo lugar, que sean derechos materialmente vinculados al ámbito propio de competencias de la Comunidad Autónoma.

No podemos olvidar, sin embargo, que como hemos expuesto con anterioridad, la discrepancia existente en relación con el derecho a la vivienda: así, también ocurre en el Alto Tribunal, puesto que dicha sentencia STC 93/2015, de 14 de mayo de 2015 ha propiciado el voto particular de tres magistrados del Tribunal Constitucional:

- 1) Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4286-2013, en virtud del cual expresa su discrepancia con parte de la fundamentación jurídica de la Sentencia y, en consecuencia, con el fallo, siempre respetando la decisión que ha fundamentado la mayoría de miembros del Tribunal. Su discrepancia se basa en la argumentación y conclusión sentada en los fundamentos jurídicos 17 y 18 sobre la inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. Y, así lo expresa la Magistrada:

“El hecho de que una Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus competencias, haya optado por su propia solución normativa frente a un determinado problema es expresión del principio constitucional de autonomía (art. 2 CE). El legítimo ejercicio de las competencias asumidas estatutariamente no puede quedar subordinado a una pretendida coherencia (eufemismo que apela a “uniformidad”) de la acción pública en todo el territorio del Estado.”

Por tanto, considera la Magistrada, que la Sentencia aporta un nuevo constreñimiento de las competencias autonómicas, que se añade a una serie —ya excesiva— de pronunciamientos recientes, que, si no se corrigen, terminarán

redundando en una grave erosión y distorsión del sistema de distribución competencial consagrado por la Constitución.

- 2) Voto particular parcialmente discrepante que formula la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, al que se adhiere el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré.

Manifiesta su total y absoluto desacuerdo con la Sentencia, en lo que atañe a la disposición adicional segunda del Decreto-ley andaluz 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, discrepando de la argumentación vertida en sus fundamentos jurídicos 17 y 18. Pero, también, de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición citada, que no distingue entre los distintos supuestos que contempla. Considera la Magistrada, que su discrepancia no se limita, únicamente, al encuadramiento competencial realizado por la Sentencia. Se extiende a la argumentación seguida para determinar si ha existido o no la extralimitación competencial denunciada, es decir, la forma en que se ha aplicado el título competencial del art. 149.1.13 CE. Señala que esta sentencia *“da un paso más. No se trata ya de que las normas autonómicas deban respetar, en el ejercicio de sus competencias exclusivas de regulación de sectores concretos, las normas estatales dictadas en ejercicio de este título competencial, lo que impediría su contradicción o menoscabo, sino de que, una vez ejercida la competencia del art. 149.1.13 CE, las Comunidades Autónomas no podrían ejercer las suyas sobre el concreto sector económico afectado, aun cuando no exista contradicción o menoscabo de la competencia estatal.”*

Concluye afirmando que el título VIII de la Constitución no contiene una cláusula de cierre, según la cual, en época de crisis económica, el objetivo de paliar sus efectos justifique la modificación del alcance de los títulos competenciales estatales, en detrimento de los asumidos estatutariamente.

- 3) Voto particular que formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos. Este Magistrado discrepa de la fundamentación jurídica y del fallo sobre la impugnación de la disposición adicional segunda del Decreto-ley de Andalucía

6/2013, de 9 de abril, al considerar que la Sentencia hubiera debido ser desestimatoria en ese particular al no haberse producido extralimitación competencial alguna.

Tal como expone en su voto particular, la regulación establecida en disposición adicional segunda es un legítimo ejercicio de las competencias autonómicas en materia de vivienda previstas en el artículo 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y en que no cabe convertir el art. 149.1.13 CE en una fórmula para vaciar de competencias a las comunidades autónomas.

A su juicio, se está ante un supuesto en que, en un contexto justificativo fundado en la aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre el art. 149.1.13 CE, se está en realidad mutando su contenido en el sentido no expreso, si se apela al llamado contexto de descubrimiento, y sobre el que ya ha advertido en otros Votos particulares (así, STC 170/2014), de avanzar en un proceso de recentralización que amenaza con tener severas consecuencias en nuestro sistema constitucional, en este caso, además, a costa de la efectividad de medidas tendentes a paliar situaciones de exclusión social.

Concluye, de este modo, el magistrado su voto particular: *“considero que la disposición adicional segunda del Decreto-ley 6/2013 no debería haberse declarado inconstitucional ya que, en los términos expuestos, ni ha supuesto una invasión de competencias estatales ni, en su caso, supone ninguna interferencia en la regulación estatal.”*

6. PROPUESTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN REFERENCIA AL DERECHO A LA VIVIENDA

Como hemos podido observar, el derecho a la vivienda se convierte en un tema de discusión en virtud de la protección que se le debe dispensar: de este modo surgen discrepancias en el trato dado a este principio rector de contenido social, lo que nos invita, ante el fracaso de la normativas autonómicas, a analizar brevemente el nivel de

protección que proponen las principales formaciones políticas: de este modo, analizaremos las propuestas de PP, PSOE, Podemos, C's e IU.

- El Partido Popular (PP) fue muy cauteloso a la hora de proteger el derecho a la vivienda, manifestándose brevemente en su programa electoral, y sin entablar asuntos concretos. De este modo, las medidas de vivienda a destacar de sus propuestas para las elecciones generales de 2015 han sido:

- Desarrollo de un nuevo Plan de Vivienda 2017-2020, donde se sigan impulsando las políticas de alquiler para las familias más desfavorecidas, se continúen potenciando las ayudas a la rehabilitación de edificios y se consoliden actuaciones de regeneración y renovación urbanas.
- Impulsar un nuevo Plan Nacional de Rehabilitación de Vivienda, fomentando la mejora y el desarrollo de nuestros núcleos urbanos y rurales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En el marco de dicho plan, promoveremos que las ayudas de la Unión Europea prioricen actuaciones dirigidas a la rehabilitación y, de manera específica, las dirigidas hacia la mejora de la eficiencia energética de las viviendas.
- Modificación de la Ley de Propiedad Horizontal para posibilitar que las asignaciones al fondo de reserva de las Comunidades de Propietarios también puedan ser destinadas a las obras de mejora de accesibilidad a las viviendas. Asimismo, promoveremos que las ayudas para este tipo de actuaciones puedan llegar hasta el 70%.
- Impulso de las reformas normativas precisas para atender los daños materiales por vicios o defectos de los elementos constructivos o de las instalaciones, asegurando el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad previstas en la Ley de Ordenación de la Edificación.²³

- Por su parte, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) quiso, en su programa electoral, dejar claro su objetivo de tomar todas las medidas posibles para evitar los desalojos, así como promover un acuerdo entre las Administraciones para paliar los

²³ Programa Electoral del PP.

http://www.participarenserio.es/descargas/PROGRAMA_ELECTORAL_PP_2015.PDF

efectos de la crisis, entre otros, en materia de vivienda, y ofrecer especialmente una ayuda a familias en situación de exclusión social, especialmente si hay menores y personas con discapacidad. También manifestó su intención de elaborar una Estrategia para la inclusión de personas sin hogar. Entre sus medidas, destacan las siguientes:

- Proponer la redefinición del derecho a la vivienda en la Constitución, para garantizarlo de manera efectiva.
- Promover un paquete de medidas destinadas a la rehabilitación de viviendas en las Comunidades Autónomas, especialmente las de renta antigua, abandonadas, y situadas en cascos antiguos de los municipios de las mismas que sean alquiladas a jóvenes o adquiridas por jóvenes en régimen de propiedad, o alquiler con opción a compra.
- Establecer un sistema que permita la compra en ejercicio de retracto por las administraciones públicas, de aquellas viviendas protegidas, o cuyas características así lo aconsejen.
- Establecer la eliminación automática por parte de las entidades financieras y sin previa exigencia del titular de una hipoteca de las cláusulas declaradas abusivas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la jurisprudencia del Tribunal Supremo español.
- Reformar la ley de segunda oportunidad para, por un lado, permitir al juez paralizar la ejecución hipotecaria en caso de insolvencia justificada no dolosa y, en caso de que sea imposible, acordar la aplicación de la dación en pago, valorando la vivienda en el precio establecido para la concesión del préstamo.
- Creación de una oficina central anti desahucios que coordine la creación de oficinas por todo el territorio y unifique criterios y ayude a su mantenimiento.
- Promover el compromiso de las empresas suministradoras de los servicios públicos de agua, luz y gas para impedir los cortes del suministro a personas y familias en situación de vulnerabilidad por impago. Antes del corte del suministro se comunicará a la Administración competente que en todo caso podrá mediar entre las partes.

Promoción del alquiler:

- Ampliar el plazo de duración del alquiler como mínimo hasta 4 años a petición del arrendatario.

- Revisar la regulación de las resoluciones de los contratos de alquiler basadas en retrasos o impagos en el abono del arrendamiento, garantizando los derechos del arrendador a recibir el alquiler acordado y la protección del arrendado, y también articulando sistemas de mediación para los supuestos de insolvencia sobrevenida.

En lo que respecta a la Rehabilitación:

- Desarrollar un Programa de Rehabilitación Sostenible de Viviendas, Edificios y Entornos, que alcance al menos 200.000 viviendas y que incluya por sistema estudios y soluciones de eficiencia energética y accesibilidad a todas las viviendas.
- Derogar las disposiciones de la Ley de Rehabilitación que impiden la incorporación de familias de menor renta (2^o IPREM).
- Crear líneas ICO para las actuaciones de rehabilitación y renovación en viviendas individuales, especialmente en el medio rural, así como para las intervenciones en edificios y en áreas urbanas degradadas, así como la construcción de nuevas viviendas protegidas destinadas a integrar el parque público de viviendas en alquiler.²⁴

En definitiva, la propuesta socialista parte de tres principios fundamentales: buscar la eficiencia social, recuperar la actividad económica, y por último, generar empleo en el sector inmobiliario. Promueve un cambio fundamental hacia la intervención de la ciudad consolidada, y se apuesta por la rehabilitación y regeneración urbana. Por su parte, dispone una nueva política de vivienda para poder recuperar una política que garantice el derecho de los ciudadanos, preferentemente en el alquiler, en el régimen de derecho de superficie. Por último, tiene como objetivo, a través de planes estatales de vivienda, y planteando medidas de transparencia en los procesos de reclasificación y recalificación del suelo, evitar la corrupción.²⁵

²⁴ Programa electoral del PSOE http://www.psoe.es/media-content/2015/11/PSOE_Programa_Electoral_2015.pdf pag. 239-232

²⁵ Popuestas sobre vivienda del PSOE: <https://www.youtube.com/watch?v=nu6m1f-MAC>

Cabe destacar que los nuevos partidos políticos surgidos en la política española han erradicado el bipartidismo que caracterizaba siempre a nuestro país, han aportado a la sociedad española una nueva visión respecto a las políticas de fomento que deben implantarse, y dan una nueva posibilidad a hacer efectiva la realización del derecho a la vivienda, que aún en la actualidad, nos parece una utopía.

- De este modo, nuevos partidos, como Podemos, han incluido en su programa electoral una serie de medidas para garantizar el derecho a una vivienda digna y paralizar los desahucios. Así, han introducido sus objetivos para el cambio, en base a estas actuaciones:

- La promoción de una Ley Orgánica de protección del derecho a la inviolabilidad del domicilio para prohibir los desalojos forzosos sin alternativa habitacional, y la despenalización del uso de viviendas vacías y abandonadas.
- Establecimiento del derecho a la dación en pago, para limitar la responsabilidad del deudor hipotecario al bien hipotecado.
- Impulsar el acceso garantizado a los suministros básicos de agua, luz y gas, a todas aquellas personas que estén en situación de vulnerabilidad.
- Reforma de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos para facilitar un alquiler estable y asequible: regulando el alquiler para proteger a los inquilinos, introduciendo mecanismos para asegurar la renta y su estabilidad, estableciendo la prórroga automática del contrato de alquiler cuando el propietario lo sea a su vez, de al menos diez viviendas, y el arrendatario esté en situación especial, garantizando el alquiler social a aquellas familias que habiendo sufrido una ejecución hipotecaria, no dispongan de alternativa habitacional, y estableciendo por ley el concepto de alquiler social, el cual no podrá superar el 30% de la renta familiar.
- Establecimiento de garantías de defensa y prueba en el procedimiento de la ejecución hipotecaria: con el objetivo de proteger al deudor hipotecario.
- Reforma de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, para incorporar un nuevo concepto de planificación de la vivienda, que afecta a la vivienda privada y se establecen medidas de fomento, de intervención y control

del mercado, como por ejemplo, prohibir la privatización del parque público de vivienda en alquiler.

- Y, por último, promueve también una modificación del artículo 53 de la Constitución Española, para equiparar los derechos económicos, sociales y culturales a los derechos civiles y políticos, otorgándole por tanto, garantía constitucional a este derecho social a la vivienda.²⁶

- Ciudadanos (C's) también es otra formación política que expone con moderación sus propuestas, las cuales brevemente son:

- La expropiación forzosa a la entidad financiera cuando el beneficiario se trate de persona en circunstancia de emergencia social, y siempre que éste satisfaga una parte del justiprecio.
- Ofrecen, además, protección a las familias y menores afectados por los desalojos, favoreciendo la reestructuración de la deuda hipotecaria de las familias, especialmente las numerosas, monoparentales y con discapacitados.
- Especial protección a los menores frente al desalojo, ofreciendo una alternativa habitacional digna frente al mismo.
- Fácil acceso al alquiler para familias en circunstancias de especial vulnerabilidad.
- Acceso a la vivienda social, a través de la creación de una auditoria de viviendas vacías, de titularidad estatal, autonómica y municipal, para poner a disposición de personas que se encuentren en riesgo de exclusión social.²⁷
- También apuestan por simplificar los procesos de las Administraciones para mejorar el sector inmobiliario.²⁸

²⁶ Programa electoral de Podemos: <http://unpaiscontigo.es/wp-content/plugins/programa/data/programa-es.pdf>

²⁷ Programa electoral de Ciudadanos <http://definanzas.com/el-programa-electoral-de-ciudadanos-ciudadanos-para-las-elecciones-generales-2015-20-de-diciembre/>

²⁸ Medidas de las formaciones políticas con respecto a la vivienda <http://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2015/11/16/739964-las-medidas-de-pp-psoe-y-ciudadanos-para-la-vivienda-alquiler-rehabilitacion-y-vpo>

- La formación política Izquierda Unida (IU), por su parte, considera el derecho a la vivienda como un derecho fundamental que debe ser garantizado y protegido por la Administraciones Públicas, a través de:

- La Intervención directa frente a la emergencia habitacional, garantizando la función social vivienda, garantizando el acceso en alquiler de esas viviendas desde el control público y el interés general.
- Auditoría pública de las viviendas, con el objetivo de analizar si son dignas y adecuadas.
- Regular la Función social de la vivienda, sancionando las viviendas deshabitadas en manos de entidades financieras, sociedades de gestión de activos y personas jurídicas.
- Regular la expropiación del uso de viviendas vacías a las entidades financieras que desahucien a familias en riesgo de exclusión social.
- Establecer la prohibición de venta de viviendas públicas o protegidas a sociedades mercantiles privadas, ni a fondos de titulización, ni a fondos “buitre”.
- Puesta en marcha de Oficinas en defensa de la vivienda desde la administración para prevenir, intermediar y proteger a las familias en riesgo de desahucio.
- El parque de viviendas públicas debe tener consideración de Servicio Público, tan importante como la educación o la sanidad públicas. Entiende IU que la vivienda pública, como servicio público, no puede venderse ni privatizarse.
- Prohibición de que las administraciones públicas desahucien de sus parques de vivienda. Ninguna familia que no pueda pagar a consecuencia del sobreendeudamiento, podrá ser expulsada de las viviendas públicas.
- Fomentar el acceso a la vivienda desde el cooperativismo, y nuevas formas de tenencia, fortaleciendo el alquiler, de forma que el acceso a una vivienda no dependa del endeudamiento para el acceso de crédito hipotecario.²⁹

²⁹ Programa electoral de Izquierda Unida <http://definanzas.com/el-programa-electoral-de-iu-izquierda-unida-para-las-elecciones-generales-2015-20-de-diciembre/>

Como podemos observar, a la luz de las propuestas de las formaciones políticas, mientras que Ciudadanos y PP mantiene una postura más moderada y cautelosa a la hora de exponer sus propósitos para con el derecho a la vivienda, Podemos, PSOE e Izquierda Unida se centran más en la protección del derecho, extendiéndose más en su programa electoral acerca de los mecanismos a desarrollar, y las medidas que adoptar para llevar a cabo tal objetivo.

6. CONCLUSIONES

Como ya hemos expuesto, a raíz del año 2008, y Al estallido de la crisis económica y financiera surgida en España, algunas de las Comunidades Autónomas que más han sufrido las consecuencias de esta recesión, y por consiguiente, de los desahucios, modificaron sus leyes de vivienda con el objetivo de proteger y defender el derecho a una vivienda, que asiste a todo ciudadano, en especial a los que se encontraban en circunstancias de emergencia social y económica.

Estas modificaciones en sus leyes autonómicas propiciaron la interposición de recursos de inconstitucionalidad por parte del Gobierno del Estado.

Este es el motivo del porqué ciertos estudiosos en la materia llegan a considerar el derecho a la vivienda como una obligación de medios, y no de resultados. Una obligación en virtud de la cual los poderes públicos de las CCAA ponen todos los medios para que se consiga el fin, que en este caso sería una vivienda digna y adecuada, y sin embargo, el hecho de que estas comunidades, como Andalucía, Canarias y Cataluña, hayan ampliado todo su acervo competencial, implica, por otro lado, una vulneración del derecho de propiedad, que es competencia exclusiva del Estado.

Esta vulneración, y el hecho de la interposición de medidas coactivas, como la de sancionar a los propietarios de viviendas que están deshabitadas, y expropiar el uso de esas viviendas, sí que es un hecho que, en opinión del Tribunal Constitucional conculca con el derecho. En este sentido, cabe señalar que, aunque el fin que se persigue es totalmente justificable (otorgarle el uso de la vivienda a personas en circunstancias especiales), las medidas tomadas por el legislador autonómico en algunos aspectos han

sido consideradas inconstitucionales, y por ello existe un conflicto entre la existencia de familias que quedan en situación de exclusión social, y lo que va en contra de nuestra Constitución.

Es por ello que consideramos conveniente, y aunque parezca utópico, que se produjera una modificación constitucional en este sentido, que equipare este derecho social a los derechos fundamentales, y de este modo poder otorgarle mayor protección y garantía.

De la misma manera nos parece adecuado establecer un equilibrio entre esas medidas, de tal forma que sea posible un pacto con las entidades propietarias de viviendas vacías para que puedan ceder el uso de esas viviendas, eliminando de esta manera el hecho de tener que imponer medidas coercitivas para lograr su fin, así como permitir el uso de la vivienda, a cambio de un alquiler social, a esas personas que han sido víctimas de ejecuciones hipotecarias y se encuentran en riesgo de exclusión social.

Con la implantación de estas políticas de fomento sería posible lograr una armonía tanto entre las competencias estatales y autonómicas como entre quienes tienen dificultades para acceder a una vivienda digna y determinados propietarios de grandes bolsas de viviendas para paliar estas dificultades en las que se encuentra nuestro país y así dar adecuada satisfacción al pleno disfrute de este derecho.

7. BIBLIOGRAFÍA Y OTROS RECURSOS

- 1) Autores varios. *“Derechos Sociales y Principios Rectores” (Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España)*. Tirant Lo Blanch. 2012.
 - Domínguez Vila, Antonio, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de la Laguna, en Capítulo 28: *“El Derecho Constitucional a la vivienda. Teoría y práctica”*
 - Agudo Zamora, Miguel, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba, en Capítulo 39: *“Consideraciones acerca del derecho constitucional a la disfrutar una vivienda digna y adecuada”*
 - Álvarez-Ossorio Micheo, Fernando, Profesor Titular de la Universidad de Sevilla, en Capítulo 40: *“El derecho a la vivienda o el mito de Sísifo. A propósito del art. 25 del estatuto de autonomía para Andalucía”*
 - Biedma Ferrer, José María, Profesor de la Universidad de Cádiz, en Capítulo 41: *“Reflexiones sobre el derecho a la vivienda: posibilidades de realización efectiva”*
- 2) ESPÍNOLA ORREGO, G. (2010) *El Derecho a una vivienda digna y adecuada en el Ordenamiento Jurídico Español*. Tesis. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá.
- 3) GONZÁLEZ ORDOVÁS, M^aJ. *El Derecho a la vivienda en el contexto de los derechos sociales*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- 4) RICO-RUIZ, G. (2006) “Derechos Sociales y reforma de los Estatutos de Autonomía: el derecho a la vivienda”, en *Nuevas políticas públicas: anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*. n.º2, págs. 74-95.
- 5) PISARELLO, G. (2013) “El Derecho a la Vivienda: constitucionalización débil y resistencias garantistas”, en *Espaço jurídico*, vol.14, n.º3, págs. 135-158.

JURISPRUDENCIA

- 6) STC 93/2015, de 14 de mayo de 2015
- 7) STC 247/2007, de 13 de Diciembre, en relación con STC 76/1983.
- 8) STC 31/2010, de 28 de Junio.

RECURSOS DE INTERNET

- 9) EL DÍA.ES *El Gobierno de Canarias se persona en el recurso del Estado contra la Ley de Vivienda regional.* <<http://eldia.es/agencias/8077774-CANARIAS-Gobierno-Canarias-persona-recurso-Estado-Ley-Vivienda-regional>>
- 10) Consejo de Ministros. Nota de prensa. *Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Canarias que modifica una normativa anterior sobre vivienda.* <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2015/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/27-03-15%20Recurso%20inconstitucionalidad%20Ley%20Canarias%20vivienda.pdf>
- 11) Instituto Canario de Vivienda <http://www.gobiernodecanarias.org/vivienda/>
- 12) Medidas de las formaciones políticas con respecto a la vivienda <http://www.idealista.com/news/inmobiliario/vivienda/2015/11/16/739964-las-medidas-de-pp-psoe-y-ciudadanos-para-la-vivienda-alquiler-rehabilitacion-y-vpo>
- 13) Programa electoral de Podemos. Elecciones Generales 20D págs.. 82-85: <http://unpaiscontigo.es/wp-content/plugins/programa/data/programa-es.pdf>
- 14) Programa electoral del PSOE http://www.psoe.es/media-content/2015/11/PSOE_Programa_Electoral_2015.pdf pag. 239-232
- 15) Propuestas sobre vivienda del PSOE. Elecciones 20D. (2015, Noviembre, 17) <https://www.youtube.com/watch?v=nu6m1f-MAc>

- 16) Programa electoral de Ciudadanos para Elecciones Generales 20D. 2015
<http://definanzas.com/el-programa-electoral-de-ciudadanos-ciudadans-para-las-elecciones-generales-2015-20-de-diciembre/>, pág.179
- 17) Programa electoral de Izquierda Unida, para elecciones autonómicas
<http://definanzas.com/el-programa-electoral-de-iu-izquierda-unida-para-las-elecciones-generales-2015-20-de-diciembre/> págs. 22 y 23.