

---

## Derecho a la vivienda: de principio rector a derecho subjetivo.

[BIB 2015\4000](#)

**Edmundo Rodríguez Achútegui.**  
Magistrado

**Publicación:** Revista Aranzadi Doctrinal num.8/2015 parte Tribuna  
Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2015.

### 1 . El derecho universal a la vivienda

El reconocimiento internacional del derecho a la vivienda se contiene en la [Declaración Universal de Derechos Humanos \(LEG 1948, 1\)](#) , cuyo art. 25.1 comienza diciendo: «*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...*»

Esta declaración general, igual que otras semejantes, se incorporan a nuestro ordenamiento jurídico por la vía del [art. 10.2](#) de la [Constitución \(CE\) \(RCL 1978, 2836\)](#) , que señala «*Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*».

El contenido del derecho a la vivienda también se define en el art. 11.1 del [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 1966 \(RCL 1977, 894\)](#) , cuando recoge «*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*».

En el ámbito regional el derecho se menciona también por el [art. 34.3](#) de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000 \(LCEur 2000, 3480\)](#) . No hay duda, por tanto, de la importancia que los pactos internacionales conceden a la vivienda, relevancia que también se incorpora a nuestro texto constitucional, aunque sin concederle la consideración expresa de derecho subjetivo.

### 2 . El derecho a la vivienda en la Constitución Española

El [art. 47 CE](#) ha dispuesto «*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*».

Como es sabido, nuestra norma fundamental recoge un régimen jurídico diverso según los derechos que reconoce. Los llamados «derechos fundamentales y libertades públicas» que contiene la Secc. 1ª del Capítulo II del Título I CE, [arts. 14](#) a [29](#) , gozan de una disciplina que los refuerza. El art. 53.1 CE dispone que tales derechos y libertades «*vinculan a todos los poderes públicos*», disponen de reserva material de ley pues «*sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades...*», y además son susceptibles de amparo constitucional.

Es más, el art. 53.2 CE establece que cualquier ciudadano «*podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad*»

y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional».

Frente a ese régimen de protección reforzada, la vivienda viene reconocida en el Capítulo III, rubricado «De los principios rectores de la política social y económica», del Título I de la carta magna. En dicho capítulo se recogen otros principios de singular importancia, como la protección de la familia y la infancia ( [art. 39](#) ), la distribución de la riqueza y el empleo ( [art. 40](#) ), la existencia de un régimen de Seguridad Social ( [art. 41](#) ), la protección de los emigrantes ( [art. 42](#) ), la protección de la salud ( [art. 43](#) ), la cultura ( [art. 44](#) ), el medio ambiente ( [art. 45](#) ), el patrimonio artístico ( [art. 46](#) ), la juventud ( [art. 48](#) ), los discapacitados ( [art. 49](#) ), un sistema de pensiones ( [art. 50](#) ), o los consumidores ( [art. 51](#) ).

Pero tales principios y derechos no gozan de reserva de ley, ni hay exigencia de respetar su contenido esencial, ni se ha dispuesto para los mismos, al modo expreso que los de la citada Secc. 1ª, posibilidad de amparo constitucional.

### 3 . Consecuencias de la consideración del derecho a la vivienda como principio rector

Al definirse el derecho a la vivienda como principio rector parece que la Constitución entiende que no se trata de un verdadero derecho subjetivo, sino de un principio rector. Dispone el art. 53.3 [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) que «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». Mayoritariamente se entiende que se trata de desiderátums que habrán de tener en cuenta el legislador, los jueces en su quehacer jurisdiccional, y los poderes públicos en su obrar.

La norma fundamental no dispone consecuencias a la falta de cumplimiento de esos principios rectores. Si el legislador no reconoce, respeta y protege los principios rectores que contiene el Capítulo III del Título I de la Constitución, si los titulares del Poder Judicial no hacen otro tanto, y si los poderes públicos sencillamente ignoran el mandato constitucional, no hay remedio constitucional expreso.

Así explica el art. 53.3 CE que estos principios «Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». El incumplimiento del legislador, el Poder Judicial o los poderes públicos no es de fácil denuncia ante la jurisdicción ordinaria, salvo lo que dispongan las normas legales que desarrollen tales principios rectores, y entre ellos, el derecho a una vivienda digna y adecuada.

La doctrina constitucional mayoritaria considera que los principios rectores mencionados no otorgan derechos subjetivos. Tal tesis resulta profundamente insatisfactoria: si el legislador no se esfuerza en caracterizar las declaraciones que dispuso el constituyente, quedan proclamadas, pero inefectivas. Habrá de haber política de vivienda, porque así lo dispone la norma fundamental, pero no un derecho subjetivo a exigir un determinado proceder.

El régimen jurídico de los principios rectores respecto de los derechos subjetivos es, por lo tanto, absolutamente dispar. Mientras que éstos últimos disponen de un contenido exigible, susceptible de amparo jurisdiccional y constitucional, los principios rectores suponen un mandato o directriz constitucional, pero sólo pueden invocarse ante los tribunales conforme a su desarrollo legal. Ante una actitud pasiva del legislador, no hay protección eficaz.

Frente al parecer mayoritario, algunas aportaciones doctrinales han pretendido dotar de mayor eficacia a estas previsiones del Capítulo III del Título I, distinguiendo, como hace la propia norma fundamental, los principios rectores de los derechos subjetivos, aunque no fundamentales, como los de la Sección 1ª del Capítulo II del Título I, a los que podrían aplicarse previsiones como la reserva legal o la posibilidad de amparo (Fernando López Ramón, «Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente», Rev. Esp. Derecho Administrativo 95, pp. 357-360) ([BIB 1997, 483](#)) .

### 4 . La legislación autonómica

Descendiendo en el rango normativo, diversos Estatutos de Autonomía han consagrado el derecho a la vivienda en términos semejantes a la [Constitución \(RCL 1978, 2836\)](#) . El art. 26 del [Estatuto de](#)

[Catalunya \(RCL 2006, 1450\)](#) dispone «Las personas que no disponen de los recursos suficientes tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos deben establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que la ley determine». Otro tanto acontece con el [Estatuto de Autonomía de las Illes Balears \(RCL 1983, 396\)](#), cuyo art. 22 establece «Las Administraciones públicas de las Illes Balears garantizarán el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos de las Illes Balears». El precepto remite a una ley, aún no aprobada, que «regulará las ayudas para promover este derecho...». El art. 16 del Estatuto de la Comunidad Valenciana declara «La Generalitat garantizará el derecho de acceso a una vivienda digna de los ciudadanos valencianos», remitiendo también a una ley que regule el modo en que se facilitarán ayudas con tal fin.

El Estatuto de Andalucía dispone en su art. 25 «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 de Aragón en su art. 27 declara: «Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma promoverán, de forma efectiva, el ejercicio del derecho a una vivienda digna, facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler, mediante la utilización racional del suelo y la promoción de vivienda pública y protegida, prestando especial atención a los jóvenes y colectivos más necesitados».

Como principio rector de las políticas públicas el art. 16.12 del [Estatuto de Autonomía de Castilla y León \(RCL 1983, 405\)](#) recoge «La plena integración de los jóvenes en la vida pública y en la sociedad, facilitando su autonomía, en especial mediante el acceso a la formación, al empleo y a la vivienda», y en el art. 16.14 «El acceso en condiciones de igualdad de todos los castellanos y leoneses a una vivienda digna mediante la generación de suelo y la promoción de vivienda pública y de vivienda protegida, con especial atención a los grupos sociales en desventaja». Con idéntica consideración de principio rector se pronuncia el [art. 7.16 del Estatuto de Extremadura \(RCL 1983, 381\)](#), que ordena que los poderes públicos de dicha comunidad «También velarán por su orientación profesional, su emancipación familiar y su acceso a la vivienda».

En cambio sólo mencionan la vivienda al desgranar sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, litoral, urbanismo y vivienda, los [Estatutos de Autonomía de la Comunidad Autónoma Vasca \(RCL 1979, 3028\) \(art. 10.31\)](#), [Madrid \(RCL 1983, 397\) \(art. 26.1.4\)](#), [Galicia \(RCL 1981, 990\) \(art. 27.3\)](#), [Asturias \(RCL 1982, 48\) \(art. 10.1.3\)](#), [Cantabria \(RCL 1982, 49\) \(art. 24.3\)](#), [Navarra \(RCL 1982, 2173, 2333\) > \(art. 44.1\)](#), [La Rioja \(RCL 1982, 1575\) \(art. 8.1.16\)](#), [Castilla-La Mancha \(RCL 1982, 2169\) \(art. 31.1.2º y 41.2\)](#), [Murcia \(RCL 1982, 1576\) \(art. 10.1.2\)](#), [Canarias \(RCL 1980, 2170\) \(art. 30.14\)](#), y los [estatutos de las Ciudades Autónomas de Ceuta \(RCL 1995, 853\) \(art. 21.1.1º\)](#) y [Melilla \(RCL 1995, 854\) \(art. 21.1.1º\)](#)

## 5 . La legislación básica

Partiendo de la consideración mayoritaria del derecho a la vivienda como un principio rector, y sin perjuicio el reconocimiento estatutario del derecho subjetivo en hasta en tres Comunidades Autónomas (Catalunya, Comunidad Valenciana e Illes Balears), el desarrollo de la legislación estatal básica merece que se destaque la previsión contenida en el [RDL 2/2008, de 20 de junio \(RCL 2008, 1260\)](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo (LS).

El art. 4 LS dispone «Todos los ciudadanos tienen derecho a: a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados».

Si una norma legal, como exige el [art. 53.3 CE \(RCL 1978, 2836\)](#), dispone con absoluta claridad que todos los ciudadano tienen, entre otros derechos, el de disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, parece que el mandato constitucional, el principio rector que se decía informaba el ordenamiento jurídico y la actuación de los poderes públicos, está concediendo un derecho subjetivo exigible, conforme al [art. 24.1 CE](#), que garantiza el derecho de todas las personas

a «obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos».

No concreta la norma, sin embargo, quien sea titular de tal derecho. Dice «*todos los ciudadanos*», pero al establecer un derecho subjetivo general o universal no define con suficiente precisión, porque puede oponerse que no hay justificación para garantizar el derecho quien ya tiene una vivienda digna, a quien dispone los recursos para poder acceder a un inmueble con las especificidades que señala la norma, o a quien no acredita algún arraigo en el lugar donde lo solicite. Tampoco expresa el art. 4 a) LS quien sea el sujeto obligado a garantizar el derecho, de modo que habría que cuestionarse si puede plantearse frente a particulares, otorgando eficacia horizontal a derechos que la norma constitucionalmente habitualmente disciplina frente a poderes públicos, o si fueran estos últimos a cuál de ellos, en qué nivel territorial o en qué condiciones. Además, ese derecho reconocido por una norma de rango legal no precisa si la vivienda se ha de disfrutar en propiedad, en arrendamiento, en usufructo, en comunidad o en cualquier otro régimen jurídico, pues no concreta el título para hacerlo efectivo.

Quizá ello explique que el precepto comentado no haya propiciado un reconocimiento judicial que garantice su efectividad. No ha habido, entre nosotros, un caso Mont Laurel I y II, célebres litigios que la Sra. Lawrence, afroamericana, separada, madre y de modesta economía, mantuvo frente a esa municipalidad en la que su familia había residido durante varias generaciones, para hacer efectivo su derecho a una vivienda digna, con notable éxito en el Tribunal Supremo de New Jersey (Vid. Juli Ponce Solé, «Poder local y ghettos urbanos: las relaciones entre el Derecho Urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social», Madrid INAP 2002, pp. 59-66).

## 6 . Legislación autonómica

En el ejercicio de sus competencias las Comunidades Autónomas han desarrollado leyes de vivienda con éxito diverso. Siguiendo un orden cronológico aparece la [Ley 18/2007, de 28 de diciembre \(LCAT 2008, 9\)](#) , del derecho a la Vivienda, de *Catalunya* . Se trata de una norma que no recoge el derecho subjetivo, aunque afirma en su art. 2 a) que pretende «**Hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, establecido por la Constitución y el Estatuto, y el resto de derechos constitucionales conexos**». El art. 6 dispone que los ciudadanos pueden acudir a los tribunales para ejercitar acción pública y exigir el cumplimiento de la legislación, pero no establece el modo en que pueda exigirse a tales poderes el derecho que dice tratar de hacer efectivo.

En cambio la [Ley 1/2010, de 8 de marzo \(LAN 2010, 122\)](#) , reguladora del derecho a la vivienda en *Andalucía* supone un cambio sustancial. Su [art. 2](#) proclama el derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada, y a diferencia de la legislación estatal, dispone como titulares del derecho subjetivo a las personas con vecindad administrativa en Andalucía, en las condiciones que detalla su [art. 5](#) , es decir, que carezcan de recursos para acceder a vivienda libre en su municipio, vecindad de al menos tres años, no disfruten de la propiedad o uso de otra vivienda, acrediten suficiente grado de autonomía patrimonial y estén inscritos en el Registro Público Municipal de demandantes de vivienda protegida.

Esta norma disciplina en el [art. 7](#) el modo en que puede ejercitarse el derecho ante el respectivo ayuntamiento, y para hacerlo efectivo, su [art. 24](#) establece la posibilidad de «*exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada, en los términos establecidos en la presente Ley, mediante el ejercicio de las acciones que procedan de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado*».

Conocido es que algunos aspectos de esta norma, y sobre todo la DA 2ª del [Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril \(LAN 2013, 105\)](#) , de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, fueron declarados inconstitucionales por la [STC 93/2015, de 14 mayo \(RTC 2015, 93\)](#) , aunque hubiera votos particulares. La STC 93/2015 entiende que «...el Estado, con las medidas que disciplina en la Ley 1/2013 conforma un régimen jurídico con el que se propone actuar sobre el sistema de ejecución hipotecaria para dar cobertura a las necesidades sociales de vivienda y, al mismo tiempo, que con ello no se perturbe significativamente el funcionamiento de los mercados

hipotecarios. El Estado, de este modo, en aras de compatibilizar la realización de estas dos líneas directrices de su política económica, adopta como expresión de las bases de la planificación económica que le competen una solución normativa determinada en la Ley 1/2013. Con este trasfondo, y sin prejuzgar si es acertado o no sea el equilibrio definido así por el Estado, pues tal apreciación de oportunidad queda fuera de los márgenes de enjuiciamiento de este Tribunal, la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia, acción pública que el Estado articula con ese carácter como medio de obtener simultáneamente los dos objetivos de política económica indicados.

Aparte de lo anterior, también resulta relevante que la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad —la suspensión del lanzamiento en la norma estatal y la expropiación de uso en la autonómica— hace difícil la aplicación conjunta de ambas disposiciones, principalmente a la hora de decidir si su eficacia es simultánea o sucesiva. Entender lo primero, a pesar que a ello induce la dicción del precepto al señalar que el plazo máximo de tres años que puede alcanzar la expropiación del uso se cuenta “desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente”, no parece posible porque no se trata de medidas compatibles en el sentido de que puedan operar a un mismo tiempo. Entender lo segundo, aparte de hacer necesario definir qué norma es la prioritaria, anula en la práctica la virtualidad de una de ellas, que queda postergada en su eficacia».

En segundo lugar la [Ley 1/2011, de 10 de febrero \(LCLM 2011, 47\)](#), de Garantías en el Acceso a la Vivienda en **Castilla-La Mancha**, derogada el 1 de marzo de 2012, también garantizó el derecho subjetivo en su [art. 2](#) si el demandante estaba inscrito en el registro público correspondiente al menos un año, tenía vecindad administrativa al menos tres años, al menos 22 años, asegurando entonces el acceso a alquiler, y si no era posible, una «*garantía económica de acceso*», que su art. 6.1 fijaba en «... la diferencia entre la renta media por el alquiler de una vivienda en esa localidad y la cuota que le correspondería abonar por la adquisición de una vivienda con protección pública en esa misma localidad y en ese mismo momento».

Finalmente en **Galicia** la [Ley 8/2012, de 29 de junio \(LG 2012, 279\)](#), de Vivienda, reconoce el derecho subjetivo en su [art. 3](#), pero a diferencia de sus predecesoras, no dispone quien sea titular del mismo, a quien se pueda exigir, ni el contenido que lo caracterice.

## 7 . La nueva Ley vasca de Vivienda, de junio de 2015.

Finalmente llegamos a la recientemente aprobada [Ley vasca de vivienda \(LPV 2015, 206\)](#), adoptada con una gran división en el Parlamento. Esta norma sigue la estela de las leyes andaluza y castellano- manchega. Pese a que el [Estatuto de Gernika \(RCL 1979, 3028\)](#) no hace una proclamación expresa del derecho subjetivo, se ha acometido en desarrollo de la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, litoral urbanismo y vivienda, que recoge su [art. 10.31](#).

La ley recoge el derecho subjetivo en su [art. 7.1](#) al establecer que «*Todas las personas con vecindad administrativa en cualesquiera municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, definida con arreglo a los parámetros establecidos en el artículo 1 de esta ley*». El art. 8 dispone ese derecho a la «*persona, familia o unidad convivencial*» que «*no disponiendo de alojamiento estable o adecuado, tampoco cuenta con los medios económicos precisos para obtenerlo, encontrándose por ello en riesgo de caer en situación de exclusión social*». El acceso garantizado no es en propiedad, sino que según su [art. 9.1](#) consiste en «... la puesta a disposición, en régimen de alquiler, de una vivienda protegida o de un alojamiento protegido, o incluso de una vivienda libre en caso de su disponibilidad por causa de programas de intermediación u otros, con la renta o el canon que corresponda en cada caso». Se dispone para ello la obligación del gobierno autónomo, diputaciones y ayuntamientos, de procurar recursos en materia de vivienda. Si no se hace, el art. 9.2 dispone, con carácter subsidiario, que «*esta satisfacción podrá efectuarse mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas*».

También son requisitos, según el art. 9.3 de la ley, no hallarse en posesión de vivienda o alojamiento estable o adecuado, hallarse válidamente inscrito en el Registro de Solicitantes que describe y acreditar unos ingresos mínimos para poder asegurar el abono de la contraprestación, renta o canon, que se establecerá reglamentariamente.

Es un derecho que, en los términos que disciplina la norma, puede ser exigido ante los tribunales como ha dispuesto su [art. 6.2](#) que declara que *«Las personas que, con arreglo al artículo 9 de la presente norma legal y a las disposiciones que dicten en su desarrollo, tengan derecho a acceder a la ocupación legal de una vivienda o alojamiento protegido, podrán reclamar su cumplimiento ante el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco, y las resoluciones de esta administración serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa»*.

En definitiva la nueva norma vasca avanza respecto a sus predecesoras. Dispone con claridad quienes son los titulares del derecho subjetivo. Establece el contenido en que se accede al derecho a la vivienda, garantizando o arrendamiento o, subsidiariamente, ayuda económica. Aclara el sujeto obligado a facilitar la efectividad del derecho, el gobierno vasco, y para asegurar que todo ello no será pura retórica legislativa, garantiza la exigibilidad de las disposiciones de la norma ante los tribunales. En Euskadi, al menos, el principio rector pasa constituirse en un verdadero y reconocible derecho subjetivo a la vivienda.

\*\*\*