

La reforma del Derecho Constitucional a una vivienda digna.

[BIB 2018\5939](#)

Andrés Vizcaíno Ramírez.

Doctor en Derecho por la Universidad Alfonso X el Sabio

Sergio Montoyo González.

Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid

Publicación:

Coediciones-Aranzadi. **La Reforma Constitucional: Propuestas y Desafíos.** [BIB 2018\95](#)

Editorial Aranzadi, S.A.U., Enero de 2018.

ISBN 978-84-9177-995-7

SUMARIO

[1 - Introducción](#)

[2 - Consideraciones Conceptuales](#)

[2.1 - En cuanto a los «sujetos» del derecho](#)

[2.2 - En cuanto al «objeto del derecho»](#)

[3 - El derecho a una «vivienda digna y adecuada «en el ámbito «supranacional»](#)

[3.1 - En el Derecho Internacional](#)

[3.2 - Normativa Europea y Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia](#)

[3.3 - Otras Constituciones y normativas Europeas](#)

[4 - El «derecho subjetivo» a una vivienda digna y adecuada](#)

[5 - La interrelación del art. 47 con otros artículos constitucionales](#)

[6 - Normativa estatal y autonómica por el derecho a una vivienda digna](#)

[6.1 - Normativa estatal](#)

[6.1.1 - Ley 1/2013 de protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social](#)

[6.1.2 - Ley 14/2013 de 27 de septiembre de apoyo a los emprendedores y su internacionalización](#)

[6.2 - Normativa autonómica](#)

[6.2.1 - País Vasco](#)

[6.2.2 - Cataluña](#)

[6.2.3 - Andalucía](#)

[6.2.4 - Otras autonomías](#)

[7 - Otras connotaciones sobre el aspecto socio-económico del derecho a una vivienda digna y adecuada](#)

[8 - Conclusiones](#)

RESUMEN

Comenzaremos el presente estudio realizando algunas consideraciones sobre los conceptos recogidos en el propio [artículo 47 CE \(RCL 1978, 2836\)](#) ; continuaremos realizando un estudio de derecho comparado en el ámbito supranacional; nos detendremos en el complejo debate sobre su consideración o no como un derecho subjetivo exigible ante los Tribunales de Justicia; Abordaremos la interrelación del derecho a una vivienda digna con otros preceptos constitucionales y finalizaremos el estudio con el análisis de la normativa estatal y autonómicas promovidas por los poderes públicos para hacer efectivo este derecho y con la aportación de algunas connotaciones sociales que impregnan la naturaleza del derecho a una vivienda digna y adecuada.

I . Introducción

Son numerosos los preceptos de nuestra Constitución que en los últimos tiempos han sido planteados como posible objeto de Reforma. Muchos de ellos afectan a las instituciones de nuestro Estado, a su organización territorial, a su soberanía, pero quizás uno cuya reforma alcanzaría un mayor «calado social» sería el del derecho constitucional que todos los españoles tenemos reconocido a disfrutar de una vivienda digna y adecuada de conformidad con lo establecido en el Art. 47 de nuestra Carta Magna:

« 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.».

Fundamentándonos en ese aspecto «social» y la gran trascendencia del mismo tras la crisis del mercado inmobiliario que asoló nuestro país en el periodo 2007-2015, que privó por la ejecución de sus hipotecas a muchos de nuestros conciudadanos de su vivienda, el que nos ha llevado al estudio de su posible reforma.

A continuación, iniciamos el presente estudio abordando unas reflexiones sobre los conceptos recogidos en el [artículo 47](#) de la Constitución Española.

II . Consideraciones Conceptuales

En primer lugar, realizaremos algunas consideraciones sobre los conceptos en él recogidos:

1 . En cuanto a los «sujetos» del derecho

El [Art. 47](#) de la Constitución Española establece:

*«Todos los **españoles** tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada»*

El inicio del Artículo –«*Todos los españoles*»- nos lleva a plantearnos como primera e importante cuestión si el derecho a una vivienda digna y adecuada que aparece recogido en nuestra Constitución, solo es para los ciudadanos de nacionalidad española, o también es extensible a las personas extranjeras que residan legalmente en territorio español. Entendemos los autores de este estudio que en un estado democrático y social de derecho como es el nuestro, tal y como proclama el art. 1, apartado 1 de nuestra Carta Magna¹, en unión con lo establecido en el art. 13.1 también de nuestra CE², y a su vez, de lo estipulado en la correspondiente legislación en materia de extranjería, no cabe otra posibilidad que la extensión lógica de la protección del [art. 47](#) de la CE a la población extranjera residente legalmente en España.

¹ El [Artículo 1, apartado 1](#) de la [CE \(RCL 1978, 2836\)](#) establece que: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

² El Artículo 13.1 de nuestra carta magna, proclama que: «Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley».

2 . En cuanto al «objeto del derecho»

Analizamos a continuación el concepto de « **vivienda digna y adecuada** », expresión, que por su carácter ambiguo, resulta difícil definir. Parece claro, que, de acuerdo con la normativa urbanística y administrativa vigente, hoy no es posible entregar una vivienda de «obra nueva» que no cumpla con unos requisitos mínimos de habitabilidad. No obstante, nos podemos plantear, si la concepción de «vivienda digna y adecuada» debe responder únicamente a unos parámetros mínimos de habitabilidad o además debe responder a unos parámetros mínimos de «función de vertebración e integración social», es decir, si cuando se construyen nuevas viviendas, se debe tener en cuenta la creación de espacios que cumplan una función social de interacción entre sus destinatarios o habitantes dentro de las ciudades, esto es, la creación a su alrededor de un mínimo de servicios

básicos, sanitarios, educacionales, de transporte, de zonas verdes, de espacios multiculturales, o si por el contrario, es suficiente una construcción que aunque cumpla todos los parámetros necesarios para poder ser habitada, sea un espacio abandonado y muerto, cuyo paisaje represente un conjunto de bloques de edificaciones sin ningún sentido, dando lugar por consiguiente a barrios abandonados o simple barrios dormitorios. Para los autores de este trabajo el concepto de «vivienda digna y adecuada» recogida en el mandato constitucional no se restringe o limita a una vivienda con unos mínimos de habitabilidad si no a una vivienda integrada en un entorno de servicios sociales que garanticen a los ciudadanos no solo una vivienda «habitable» sino además una «vida digna».

III . El derecho a una «vivienda digna y adecuada «en el ámbito «supranacional»

1 . En el Derecho Internacional

El art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, establece el derecho que tiene toda persona, entre otros, a una vivienda. El referido derecho también quedó recogido en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, celebrado en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, aprobado y ratificado en Madrid, siendo Ministro de Asuntos Exteriores, Don Marcelino Oreja Aguirre, el día 13 de abril de 1977, y publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 103, de 30 de abril de 1977.

2 . Normativa Europea y Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia

El [art. 34, apartado 3](#) de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea \(LCEur 2007, 2329\)](#) (LCEur 2007, 2329), bajo el título «Seguridad social y ayuda social» recoge el derecho de sus ciudadanos a ayuda para poder conseguir una vivienda, lo cual nos lleva a entender implícitamente reconocido el derecho a disfrutarla. Su ubicación dentro del Capítulo IV denominado «Solidaridad», nos conduce a resaltar la relevancia «social» del derecho objeto de estudio.

También encontramos una referencia al derecho de los ciudadanos de la Unión Europea a una vivienda digna y adecuada en la [Carta Social Europea \(RCL 1980, 1436\)](#) (RCL 1980, 1436) Revisada –CSER–³, en concreto en su art. 31⁴, que recoge expresamente el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda. Resaltar, como lo establecido en dicha normativa legal, choca con una interpretación restrictiva de lo preceptuado en el art. 47 de nuestra carta magna, en cuanto a la reseña de que «*Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada*», si interpretamos que el derecho a la vivienda que estamos tratando se refiere únicamente a ciudadanos españoles, o también es extensible a ciudadanos de la unión europea que residen legalmente y trabajan en nuestro territorio nacional.

³ Los Estados miembros del Consejo de Europa adoptaron en 1961 la [Carta Social Europea \(RCL 1980, 1436\)](#) (CSE) o Carta de Turín, sirviendo la misma como mecanismo de salvaguardia de los derechos establecidos en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado, 4 de noviembre de 1950 en Roma y que entro en vigor el día 3 de septiembre de 1953, incorporándose a la misma en el año 1988, un Protocolo adicional con nuevos derechos (cuatro), y habiendo culminado el proceso modificativo de la misma en 1996, donde se formuló una nueva redacción, con la denominada actualmente Carta Social Europea (revisada), en la cual, se transcriben hasta 31 derechos sociales frente a los 19 que inicialmente recogía la Carta originaria.

⁴ El [art. 31](#) de la Carta Social Europea Revisada, establece: «*Derecho a la vivienda. Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas: 1º a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente; 2º a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación; 3ª a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes.*».

Dos supuestos de hecho del espíritu del reseñado artículo 31 de la CSER, los estudia y recoge Guiglia⁵ y son los siguientes:

⁵ Guiglia, G., «El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea: A propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de derechos sociales», en *Revista de Derecho Político*, n.º 82, 2011, págs. 558-559.

La Decisión de 7 de diciembre de 2005, que resuelve la Recl. n. 27/2004, presentada por el European Roma Rights Center (ERRC) contra el Estado Italiano, y de la cual se resalta el derecho a la vivienda que proclama el meritado artículo, el cual, debe quedar garantizado a todas las personas, incluso las extranjeras, y asimismo, el deber que corresponde al Estado de garantizar la defensa y el

respeto a la dignidad humana de todas las personas que residen en su territorio.

La Decisión pronunciada el día 25 de junio de 2010, al resolver la Recl. n. 58/2009, presentada por el Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), de la que el autor señala la existencia de dos elementos claramente diferenciados:

Un elemento objetivo, consistente en la violación del art. 31 y de las demás disposiciones de la Carta combinadas sistemáticamente con él.

Y un elemento subjetivo, representado por las minorías Rom y Sinti, además de, en general por las poblaciones nómadas, situadas en el centro de un creciente – preocupante – número de decisiones. La referida Decisión se basa en una situación de discriminación racial que perdura, llevada a cabo por las autoridades italianas contra las minorías Rom y Sinti presentes en el territorio nacional, y se refiere, en una relación de estrecha interconexión, no solamente al derecho a la vivienda, en la multiplicidad de contenidos que asume en virtud del art. 31, sino también al derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social (artículo 30), el derecho de la familia a una tutela social, jurídica y económica (art. 16), y el de los trabajadores inmigrantes y sus familias a protección y asistencia (artículo 19).

Por último, en el ámbito europeo, nos gustaría reseñar, la interpretación que el Tribunal Europeo de Justicia realiza del derecho a una vivienda digna y adecuada de los ciudadanos europeos considerándolo como un derecho subjetivo y exigible⁶. Así queda recogido, entre otras, en la Sentencia de su Sala Tercera de fecha 10 de septiembre de 2014⁷, caso Monika Kušionová contra «SMART Capital, a.s.», donde dentro del ámbito de interpretación de la [Directiva 93/13/CEE \(LCEur 1993, 1071\)](#) del Consejo, de 5 de abril de 1993 en relación con las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, se reconoce por parte del Tribunal, el derecho a la vivienda como un derecho fundamental garantizado por el [art. 7](#) de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, constituyendo dicho derecho a la vivienda, desde el punto de vista de vivienda familiar, como un derecho exigible ante los tribunales de justicia.

⁶ Recordar lo estipulado en el [artículo 53.3](#) de la CE y al que nos hemos referido anteriormente, así como la opinión de algunos autores, como los nombrados López Ramón, F., y Rodríguez Achútegui, E.

⁷ A tener en cuenta los siguientes puntos de la Sentencia, que establecen lo siguiente: «62. En lo concerniente al carácter proporcionado de la sanción, es preciso prestar especial atención al hecho de que el bien objeto del procedimiento de ejecución extrajudicial de la garantía discutida en el litigio principal es el inmueble que constituye la vivienda familiar del consumidor. 63. En efecto, la pérdida de la vivienda familiar no sólo puede lesionar gravemente el derecho de los consumidores (sentencia Aziz, EU:C:2013:164, apartado 61), sino que también pone a la familia del consumidor en una situación particularmente delicada (véase en ese sentido el auto del Presidente del Tribunal de Justicia Sánchez Morcillo y Abril García, EU:C:2014:1388, apartado 11). 64. En este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha estimado que la pérdida de una vivienda es una de las más graves lesiones del derecho al respeto del domicilio y que toda persona que corra el riesgo de ser víctima de ella debe en principio poder obtener el examen de la proporcionalidad de dicha medida (véanse las sentencias del TEDH, McCann c. Reino Unido, demanda nº 19009/04, apartado 50, y Rousk c. Suecia, demanda nº 27183/04, apartado 137). 65. En el Derecho de la Unión, el derecho a la vivienda es un derecho fundamental garantizado por el art. 7 de la Carta que el tribunal remitente debe tomar en consideración al aplicar la [Directiva 93/13 \(LCEur 1993, 1071\)](#). 66. En relación, especialmente, con las consecuencias que genera el desahucio del consumidor y de su familia de la vivienda que es su residencia principal, el Tribunal de Justicia ya ha destacado la importancia de que el juez nacional competente disponga de medidas cautelares que puedan suspender o contrarrestar un procedimiento ilícito de ejecución hipotecaria cuando la concesión de dichas medidas se manifieste necesaria para garantizar la efectividad de la protección pretendida por la Directiva 93/13 (véase en ese sentido la sentencia Aziz, EU:C:2013:164, apartado 59).»

3 . Otras Constituciones y normativas Europeas

Entre la regulación constitucional y legal europea relativa al «derecho a la vivienda» podemos reseñar el **art. 65 de la Constitución Portuguesa**⁸, que se recoge dentro del Capítulo II «derechos y deberes sociales», y el cual, pertenece al Título III, denominado «De los derechos y deberes económicos sociales y culturales de la Parte I de dicha Constitución. Es en el aludido precepto constitucional donde dentro del entorno europeo más claramente podemos encuadrar la temática abordada en cuanto a la consideración de la vivienda como derecho subjetivo, ya que en el mismo, se recoge todo un protocolo referente a la manera de actuar del Estado en cuanto a la configuración, ordenación y sistemática de la vivienda para sus ciudadanos.

⁸ El Art. 65 de la Constitución Portuguesa, denominado (De la vivienda y el urbanismo), establece que: «1. Todos tienen derecho, para sí y para su familia, a una vivienda de dimensiones adecuadas, en condiciones de higiene y comodidad, y que preserve la intimidad personal y la privacidad familiar. 2. Para asegurar el derecho a la vivienda, le corresponde al Estado: Programar y ejecutar una política de vivienda inserta en planes de ordenamiento general del territorio y apoyada en planes urbanísticos que garanticen la existencia de una red adecuada de transportes y de equipamiento social; Promover, en colaboración con las instituciones locales, la construcción de viviendas económicas y sociales; Estimular la construcción privada, subordinándola al interés general, y el acceso a la vivienda propia o arrendada; Incentivar y apoyar las iniciativas de las comunidades locales y de las poblaciones, tendentes a resolver los respectivos problemas de vivienda y a fomentar la creación de cooperativas de vivienda y la autoconstrucción. 3. El Estado adoptará una política tendente a establecer un sistema de alquiler compatible con la renta familiar y de acceso a la vivienda propia. 4. El Estado, las regiones autónomas y las entidades locales, definen las normas de ocupación, uso y transformación de los suelos urbanos, especialmente mediante instrumentos de planificación dentro del marco de las leyes relativas al ordenamiento del territorio y al urbanismo, y proceden a las expropiaciones de los suelos que resulten necesarias para satisfacer fines de utilidad pública y urbanística. 5. Se garantiza la participación de los interesados en la elaboración de los instrumentos de planificación urbanística y de cualesquiera otros instrumentos de planificación física del territorio.»

En **Francia**, tenemos como exponente legal donde se establece y asegura el derecho a una vivienda, la Ley 2007-290 de 5 de marzo (Ley Dalo), cuyas lagunas y problemática fue objeto de estudio por parte de Inserguet-Brisset⁹, y asimismo, fue objeto de un análisis crítico por Brouant¹⁰.

⁹ Inserguet-Brisset, V, «La evolución del Derecho Francés en materia de vivienda», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.): Construyendo el derecho a la vivienda, Marcial Pons, Madrid 2010, pp 27-64.

¹⁰ Brouant, J. P. «Un droit au logement... variablement opposable», AJDA, Número 10, 17 de marzo de 2008, pp. 506 y ss.

En dicha ley, se establece un derecho subjetivo a una vivienda decente e independiente, garantizado por el Estado, para todo individuo que no pueda acceder o mantenerse en un determinado alojamiento por sus propios medios, siendo una de sus condiciones¹¹ la de residir en territorio francés. Dicha Ley está redactada en cuanto a su elemento subjetivo para personas extranjeras. Un Decreto de 8 de septiembre de 2008, detalla los requisitos de permanencia y de residencia de los extranjeros en territorio Francés para ostentar tal derecho como son: -El ser titular de una tarjeta de residencia de diez años; -Así, como para los extranjeros en situación legal, siempre y cuando hayan permanecido durante dos años ininterrumpidamente en territorio francés, y bajo un permiso de residencia de un año, el cual, conste renovado al menos dos veces.

¹¹ Ver artículo de Eleta De Filippis, R., «La Ley Dalo (droit au logement opposable) actores y prácticas: Una observación de terreno», Dialnet, Número 24, Año 2011, donde se recoge un estudio de la aplicación concreta del derecho a la vivienda y el acceso a este derecho.

Destacar que, en la aludida Ley Francesa, complementada con el reseñado Decreto, se recoge clara y expresamente el derecho a la vivienda para los extranjeros, asegurándoles el derecho a una vivienda siempre y cuando cumplan los requisitos mencionados. Una claridad de la que como ya hemos expresado anteriormente adolece la redacción del art. 47 de nuestra Carta Magna.

Para concluir este punto reseñar someramente el caso de **Bélgica**, donde el artículo 23¹² de su Constitución, recoge explícitamente el derecho a una vivienda digna, y ello como resultado de la reforma constitucional que se produjo el 31 de enero de 1994. Dicha reforma, según expresa Cardoen, M.¹³, fue fruto del devenir y desarrollo constitucional que se estaba produciendo en el Estado Belga.

¹² El artículo 23 de la Constitución Belga, establece lo siguiente: «Cada uno tiene el derecho de llevar una existencia conforme con la dignidad humana. A tal fin, la ley, el decreto o la disposición prevista en el artículo 134 garantizarán, teniendo en cuenta los correspondientes deberes, los derechos económicos, sociales y culturales, y determinarán las condiciones de su ejercicio. Tales derechos comprenderán especialmente 1.º El derecho al trabajo y a la libre elección de una actividad profesional en el marco de una política general de empleo tendente entre otros objetivos a asegurar un nivel de empleo tan estable y elevado como fuese posible, el derecho a condiciones de trabajo y a una remuneración equitativas, así como el derecho de información, de consulta y de negociación colectiva. 2.º El derecho a la seguridad social, a la protección de la salud y a la asistencia social, médica y jurídica. 3.º El derecho a una vivienda digna. 4.º El derecho a la protección de un medio ambiente saludable. 5.º El derecho al desarrollo cultural y social.

¹³ Cardoen, M., «El sistema constitucional de Bélgica», Revista de derecho constitucional europeo, nº 15, 2011, págs. 223-260. Ver asimismo, M. Van Damme, 2008, Overzicht van het Grondwettelijk Recht. Die Keure, Brugge, pp. 349.

IV . El «derecho subjetivo» a una vivienda digna y adecuada

En este epígrafe del estudio, nos detenemos ahora en el complejo debate sobre si el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada por parte de los ciudadanos residentes en España, se encuentra configurado constitucionalmente como un derecho subjetivo, en consecuencia, como un derecho exigible individualmente ante los Tribunales de Justicia.

El debate doctrinal es muy, muy complejo.

Entre los autores que se posicionan en la consideración del derecho a una vivienda digna y adecuada como un derecho subjetivo podemos encontrar a López Ramón¹⁴, que tal y como señala a su vez García Cantero¹⁵, *«concluye en favor de la existencia de un auténtico derecho subjetivo a la vivienda en nuestro ordenamiento, actuable jurídicamente ante los tribunales, si bien su efectividad dependerá estrechamente de las políticas desarrolladas posteriormente por los organismos competentes»*¹⁶.

¹⁴ López Ramón, F., «Sobre el Derecho Subjetivo a la Vivienda», en *Construyendo el Derecho a la Vivienda*, F.López Ramón(coord.). Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2010, págs. 12-22.

¹⁵ García Cantero, G., «¿Hay un derecho constitucional a la vivienda?», *Revista Jurídica del Notariado*, núm. 76, abril-junio 2010, págs. 491-510.

¹⁶ *Idem*, págs. 491-492.

Continúa López Ramón¹⁷ explicando que el *«derecho subjetivo existe en términos formales, pero no parece haber seguridad de su reconocimiento judicial sino en casos extremos. Por eso Tejedor Bielsa habla de un derecho subjetivo «emergente» o «en construcción», proporcionando diversos ejemplos de recientes iniciativas legislativas autonómicas que se encaminan a consolidar el derecho a la vivienda como una prestación propia del Estado del bienestar. Nos encontramos ante un derecho individual cuyas prestaciones han de ser adecuadamente organizadas y programadas por los poderes públicos competentes.»*

¹⁷ *Idem*, p. 19.

En esta misma línea de exposición en cuanto al derecho de la vivienda configurado como un derecho subjetivo, recogemos también la posición de Rodríguez Achútegui¹⁸, quien entiende implícito ese derecho subjetivo a la vivienda (aunque no se le conceda al mismo la consideración expresa de tal derecho), en el ya relacionado art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948:

¹⁸ Rodríguez Achútegui, E., «Derecho a la vivienda: de Principio Rector a Derecho Subjetivo», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8, septiembre 2015, pp. 13-20.

«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 [...]».

Lo expuesto, señala el mencionado autor, está en relación con lo recogido en el [art. 10.2](#) de la CE¹⁹, con lo dispuesto en el Art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 1.966²⁰, y con lo expresado en 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 día 7 de diciembre de 2000²¹.

¹⁹ El [art. 10.2](#) de la CE establece que *«Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.»*

²⁰ El art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, expone: *«1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.»*

²¹ El [Art. 34](#) de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea \(LCEur 2007, 2329\)](#), dada en Niza el día 7 de

Diciembre de 2000, establece en su apartado 30: «3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales.»

En el lado opuesto, otros autores, partiendo de que el [Art. 47](#) de la CE que recoge el derecho de los españoles a una vivienda digna y adecuada se encuentra enclavado dentro del capítulo III titulado «De los Principios rectores de la política social y económica», perteneciente al Título I de la Constitución «Derechos y Deberes fundamentales», entienden que a pesar de establecerse como derecho, no es un derecho fundamental subjetivo exigible individualmente ante los Tribunales de Justicia.

Entre estos autores encontramos a Bastida Freijedo²², quien expresa que «No son derechos fundamentales los derechos del Capítulo III del Título I, a pesar de establecerse como «derechos». Hubiera sido un contrasentido que la CE proclamase como derecho fundamental el «derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada» (Art. 47) cuando lo que hace es remitir al legislador la competencia para definir el objeto, contenido y límites de ese derecho (art. 53.3). Eso no significa que el derecho a la vivienda digna y adecuada no sea rector de la política social y económica de los poderes públicos (art. 53.3); su dimensión constitucional no es la de un derecho fundamental.».

²² Bastida Freijedo, Francisco J. y otros, *Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978*, Ed. Tecnos, Madrid, 2004, pág. 41.

Asimismo, Gálvez Montes²³, señala que «por la propia naturaleza de las cosas, es que el ciudadano está privado de acción para exigir del Estado ni de cualquier otro ente público que se le ponga materialmente en el uso y disfrute de una vivienda digna y adecuada. Para que sea admisible una pretensión en tal sentido sería necesario que la vivienda estuviera socializada y que el correspondiente servicio público se hallara organizado y en funcionamiento efectivo, pero estas condiciones no se dan en nuestra organización política».

²³ Gálvez Montes, en comentario al art. 47, en *Comentarios a la Constitución* (director Garrido Falla), 3ª ed., Civitas, 2001; Plaza González, en Martínez Calvo (coord.), *Comentarios a la Ley Estatal del Suelo*, Lex Nova, 2007, págs. 62 y ss.

Por tanto, y dada la actual ubicación normativa dentro de nuestra Carta Magna de este art. 47 y la propia naturaleza del derecho en sí, entienden los autores de este estudio que este derecho no es aún un derecho subjetivo de los que se pueda alegar o ser ejercitado directamente vía recurso de amparo por la persona afectada, como vulneración o violación de lo postulado en el mismo. No obstante dejar constancia nuestro desiderátum de su configuración como tal en una posible reforma constitucional, para lo que consideraríamos necesaria también su recolocación en el Texto Constitucional.

V . La interrelación del art. 47 con otros artículos constitucionales

Estudiando las posibles interrelaciones del artículo objeto de estudio con otros preceptos de nuestra Carta Magna, es indudable que el Art. 47 está impregnado del componente social que recoge el art. 1.1, donde se constata la promulgación del Estado Español como un Estado social y democrático de Derecho.

Asimismo, el Art. 9, y más concretamente su apartado 2, pone de manifiesto el encargo a los poderes públicos para que los principios de libertad e igualdad de los individuos y grupos sean aplicables de una manera real y efectiva, tarea que también es explícitamente recogida en el artículo 53.3, cuando se expresa 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», y que de un modo análogo es igualmente recogida en el artículo 47, cuando se atribuye a los poderes públicos la misión de promover las condiciones necesarias, así como la promulgación de normas necesarias para la efectividad del derecho a una vivienda «digna y adecuada».

Es de resaltar por los autores de este trabajo que está en la mano de los poderes públicos, mediante sus correspondientes órganos legislativos establecer y garantizar la efectiva aplicación del derecho a una vivienda digna y adecuada.

En este sentido, desde hace ya bastante tiempo, sobre todo en estos últimos años de crisis económica, dichas actuaciones legislativas están fuertemente limitadas, y en consecuencia supeditadas, muy a nuestro pesar, a la situación económica que a cada gobierno de turno le toque vivir, ya que será dicha situación la que permita en mayor o menor grado aplicar modelos de desarrollo más amplios, los cuales, faciliten el acceso a una vivienda a la mayor cantidad de ciudadanos posible, o por el contrario, más restrictivos, e incluso de carácter negativo (ej. en la Comunidad Autónoma de Madrid²⁴).

²⁴ El Ayuntamiento de Madrid acordó en 2013 la venta de 1.860 viviendas de alquiler protegido pertenecientes a la Empresa Municipal de Vivienda y Suelo (EMVS) al fondo «Blackstone» por 128,5 millones de euros. En sentencia dictada por el Tribunal Supremo de fecha 12 de mayo de 2017, se detuvo el desahucio de un matrimonio, estableciendo asimismo la prohibición de que se pueda llevar a cabo la ejecución a aquellos arrendatarios con ingresos anuales inferiores a 2'5 veces el salario mínimo interprofesional anual, ya que en estos casos se produce un sistema de prórroga forzosa bianual, y en consecuencia, no debe realizarse el desahucio, y si garantizarse ese tipo de prórrogas bianuales a la familia afectada hasta el plazo de quince años, siempre y cuando se sigan cumpliendo las circunstancias que les hicieron adjudicatarios de la vivienda, y asimismo, no tengan otra vivienda en propiedad. Con el presente planteamiento, el alto Tribunal establecía que «no se pueden interpretar las estipulaciones del contrato de arrendamiento en el sentido de permitir a cualquiera de las partes dar por terminado el contrato con un preaviso de un mes de antelación en cualquier momento y en cualquier circunstancia, sino que el arrendador únicamente puede desalojar al arrendatario cuando dejen de cumplirse los requisitos que le autorizan a permanecer en la vivienda o cuando lo autorice la ley»

Siguiendo el estudio de interrelaciones del derecho a la vivienda digna y adecuada en el plano constitucional, podemos observar como el aludido artículo 47, también interconexiona con el artículo 45, y ello es así porque es indudable que los factores medioambientales, deben impregnar los planes generales y ámbitos de actuación urbanísticos dentro de las distintas Comunidades Autónomas, y muy especialmente en los modelos de desarrollo de las grandes ciudades, o ciudades más pequeñas donde el derecho a la vivienda quede perfectamente integrado dentro del marco medioambiental. Esto nos hace plantearnos, si en los años del «boom inmobiliario», donde se construía a granel, fueron tenidos en cuenta estos factores medioambientales a los que nos estamos refiriendo, y más concretamente, si dichos factores o principios a defender fueron contemplados en los correspondientes informes medioambientales que son obligatorios y necesarios para el desarrollo de las diversas actuaciones urbanísticas. El derecho a una vivienda digna y adecuada debe configurarse sin lugar a dudas bajo factores medioambientales sostenibles.

Hemos vistos desgraciadamente, que en bastantes actuaciones se obviaron las condiciones medioambientales mínimas, e incluso, en algunos casos, supusieron la violación de espacios protegidos (espacios costeros, reservas naturales, etc.). Dentro de esta línea de exposición, creemos conveniente remitirnos a los aspectos tratados en el Foro de las Ciudades-TECMA²⁵, realizadas los días 15 al 17 de junio de 2016, donde se buscó una significación de la sostenibilidad urbana en toda su complejidad y abarcando toda su extensión, para lograr de esta manera, unas urbes más sostenibles en cuanto a su esfera medioambiental, y a su vez, incidiendo en una habitabilidad donde el ciudadano y su calidad de vida sea el referente o el punto de inicio.

²⁵ .

En virtud de lo que hemos venido exponiendo, los autores de este estudio entendemos que en aras de alcanzar una mayor protección, en el sentido de abarcar al mayor número posible de ciudadanos, y de este modo, dar el mayor cumplimiento efectivo a lo promulgado por el art. 47 de nuestra carta magna, es necesario por parte de los poderes públicos que las políticas en materia de viviendas vayan dirigidas, muy especialmente, a los colectivos más vulnerables, mediante el desarrollo y construcción de vivienda protegida, como mecanismo efectivo, y en cierta medida, solucionador de la actual situación de crisis en esta tipología de vivienda, o la creación de un parque de viviendas en régimen de alquiler social.

Sin embargo, también entendemos que dichas políticas de promoción de viviendas protegidas, por ejemplo, dentro de los ámbitos de actuación de los distintos planeamientos urbanos que se llevan a cabo en un determinado territorio, deben tener un equilibrio y estar de acorde también, con la demanda de otro tipo de vivienda, como la vivienda libre. Asimismo, se debe respetar en la medida de lo posible, el reconocimiento a la propiedad privada recogida en el apartado 1 del [artículo 33](#) de la CE, así como a la libertad de empresa, en cuanto a la promoción y gestión privada del suelo, y que

recoge el artículo 38, donde explícitamente se «reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.».

Es decir, que el derecho a una vivienda digna y adecuada por parte de los ciudadanos españoles, no debe conllevar el menoscabo y vulneración a la propiedad privada y la libertad de empresa, esta última, concretada en los propietarios del suelo donde posteriormente se van a realizar las diferentes actuaciones urbanísticas. Es por ello, que es obligación de los poderes públicos encontrar un equilibrio entre la construcción de vivienda libre, y por tanto, destinada al colectivo de ciudadanía cuyo nivel adquisitivo se lo pueda permitir, y la tipología de vivienda protegida, destinada generalmente a personas con menos recursos, o bien a colectivos especialmente vulnerables.

Aquí es donde se encuentra uno de los aspectos más conflictivos en materia de vivienda, llevándonos por consiguiente a plantearnos la siguiente pregunta: ¿Qué porcentaje de vivienda protegida a construir sería el conveniente o el que amparase el derecho a una vivienda digna y adecuada y que formula el art. 47, y a sensu contrario, que porcentaje sería el idóneo para el respeto al derecho a la libertad de empresa que promulga el artículo 38 también de nuestra Constitución? A nuestro entender sería conveniente y necesario realizar con carácter previo estudios socio-demográficos por parte de la administración pública encargada de llevar adelante los distintos procesos de construcción de viviendas en su correspondiente territorio, y mediante los cuales, se tuviese una conciencia del perfil del demandante de vivienda que hay. A partir de aquí, se debería asegurar un porcentaje de vivienda protegida acorde con los datos que se obtuviesen en los referidos estudios, siempre actualizados a nuestro entender en periodos temporales no muy largos en el tiempo, por ej., de tres a cuatro años aproximadamente, teniendo en cuenta el tiempo de construcción y el legislativo para sacar adelante el proyecto.

Como caso práctico de lo expuesto, nos podemos remitir a una de las últimas actuaciones urbanísticas recientemente aprobadas por el Ayuntamiento de Madrid, que no es otra que la llamada «Operación Chamartín», donde ha quedado fijado el número de vivienda protegida en un 20% y se ha recudido la edificabilidad en torno al 36%, porcentaje que contrasta con lo recogido en el paralizado proyecto urbanístico también en la ciudad de Madrid, denominado «Operación Campamento», actuación que conlleva la construcción de vivienda protegida en más de un cincuenta por ciento. Esta diferencia de porcentajes, puede ser explicada por la diferente situación de las zonas sobre las que se actúa, ya que la primera encierra un importante y trascendental conglomerado de infraestructuras, de negocios, comercial y residencial, y en lo referente a la segunda, estamos más ante una actuación urbanísticas eminentemente residencial, y en una zona geográfica cuyo perfil de habitantes se corresponden a rentas de carácter medio-bajo.

VI . Normativa estatal y autonómica por el derecho a una vivienda digna

1 . Normativa estatal

1.1 . Ley 1/2013 de protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social

Nos detenemos en este epígrafe del trabajo en el estudio de una ley, de carácter hipotecario y ámbito nacional, cuyo espíritu, ha sido el de intentar desplegar un paraguas de protección hacia determinados colectivos vulnerables como consecuencia del estallido de la burbuja inmobiliaria, así como la promoción y desarrollo de viviendas sociales en sus diversas modalidades de adquisición o alquiler y por tanto íntimamente ligada al derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada.

La norma a la que nos estamos refiriendo es la [Ley 1/2013, de 14 de mayo \(RCL 2013, 718\) \(RCL 2013, 718\)](#), de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, Publicado en el B.O.E. núm. 116 de 15 de mayo de 2013, la cual, en nuestra opinión, ha sido una ley que ha intentado sensibilizarse y proteger a los colectivos más vulnerables en un escenario adverso y de predominio y abuso por parte de las Entidades Bancarias, originando como resultado un número nunca visto de ejecuciones hipotecarias²⁶.

²⁶ Véase en el siguiente enlace el número de ejecuciones hipotecarias entabladas en el año 2016 en España: <http://www.poderjudicial.es/stfls/ESTADISTICA/FICHEROS/13006E%20Estadistica%20sobre%20Ejecuciones%20Hipotecarias/Datos%20Anteriores/Ejecuciones%20hipotecarias%20INE%202016.xlsx>

De la meritada ley, y antes de adentrarnos en un estudio más estricto de la misma, nos gustaría resaltar como piedra angular de la misma, el concepto o término acuñado de «vivienda habitual», como elemento principal objeto de protección por la reseñada Ley, dado las consecuencias sumamente graves que se derivarían con la pérdida de la referida residencia.

Además, y tal y como ha quedado patente en estos últimos años, en muchos de los procesos judiciales de ejecución hipotecaria, se han visto afectados, de forma directa o indirecta, personas que formaban parte de colectivos vulnerables, como por ejemplo y a modo de reseña, los menores de edad, personas mayores o personas que tienen su capacidad modificada judicialmente, los cuales, quedaban privados de su vivienda habitual, bien como consecuencia de que familiares suyos no podían hacer frente al pago de los préstamos hipotecarios que gravaban las mismas, o bien por ser parte, en calidad de «fiadores» (personas mayores que avalaban a sus hijos o a familiares) en préstamos hipotecarios, y que como consecuencia del impago de las cuotas hipotecarias, se procedía al embargo, ejecución hipotecaria y posterior salida a subasta de dichas viviendas, al ser las mismas la garantía hipotecaria de dichos préstamos.

A continuación, y de un modo más concreto, vamos a señalar a modo de resumen, los presupuestos más importantes a nuestro entender que la ley que nos ocupa, esto 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. Estos presupuestos o medidas, supusieron la modificación de normas legales tan importantes dentro de nuestro sistema ordenamiento jurídico, como la de la [Ley Hipotecaria \(RCL 1946, 886\)](#) y de Regulación del mercado hipotecario, así como la de la [Ley de Enjuiciamiento Civil \(RCL 2000, 34\)](#).

De conformidad con lo promulgado por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, y utilizando el siguiente esquema basado en las leyes que han sido objeto de modificación, distinguiremos dentro de cada una, sus modificaciones más sobresalientes, y que son:

a) En el caso de la Modificación de la Ley Hipotecaria se establece:

La previa suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables, que se recoge en el artículo 1 del Capítulo I de la repetida Ley 1/2013, y donde se establece:

La limitación de los intereses de demora²⁷ a tres veces el interés legal del dinero, a partir de la entrada en vigor de la ley, modificando para ello el [artículo 114](#), de la Ley Hipotecaria, añadiendo un párrafo 3²⁸.

Se expresa que la acción hipotecaria podrá ejercitarse de forma directa contra los bienes hipotecados²⁹, o bien mediante el procedimiento de venta extrajudicial del bien hipotecado³⁰ siempre que se hubiera pactado en la escritura de constitución de la hipoteca sólo para el caso de falta de pago del capital o de los intereses de la cantidad garantizada. En cuanto a este último apartado, se recogen las formalidades que han de tenerse en cuenta a la hora de realizar la reseñada venta extrajudicial ante Notario, como por ej.: -no poder tasar la vivienda en valor distinto al establecido en el procedimiento de ejecución judicial directa ni por debajo del 75% a la tasación realizada; -señalar explícitamente el carácter de vivienda habitual o no; -solo será aplicable a hipotecas constituidas en garantía de obligaciones cuya cuantía aparezca inicialmente determinada, de sus intereses ordinarios y de demora liquidados de conformidad con lo previsto en el título y con las limitaciones señaladas en el artículo 114; -la venta extrajudicial se realizará en una sola subasta de carácter electrónico; -la constancia por parte del Notario que lleva a cabo la venta a la parte deudora de las cláusulas abusivas del préstamo.

²⁷ Tener en cuenta en lo relativo a los intereses de demora, lo establecido por nuestro Tribunal Supremo, el cual, estableció que si en un préstamo hipotecario, el interés de demora a efectos hipotecarios u obligacionales es igual o superior al diecinueve por ciento, tratándose de persona física o jurídica que tenga la condición de consumidor, y que el mismo tenga como finalidad estricta la de consumo ajena a su actividad profesional, y siempre que se desprenda que la cláusula de interés

de demora no ha sido negociada individualmente, sino predispuesta por el banco, no podrá inscribir la escritura de préstamo hipotecario en el Registro de la Propiedad (con lo que ello supone dado el carácter constitutivo que tiene la misma y que se recoge en el artículo 1.975 del C.C.), y se procederá a suspender la inscripción del documento en virtud de la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 23 de diciembre de 2.015 en relación con la Sentencia de fecha de 22 de abril de 2.015.

28 El artículo 114.3 de la L.H., establece que «*Los intereses de demora de préstamos o créditos para la adquisición de vivienda habitual, garantizados con hipotecas constituidas sobre la misma vivienda, no podrán ser superiores a tres veces el interés legal del dinero y sólo podrán devengarse sobre el principal pendiente de pago. Dichos intereses de demora no podrán ser capitalizados en ningún caso, salvo en el supuesto previsto en el [artículo 579.2.a\)](#) de la [Ley de Enjuiciamiento Civil \(RCL 2000, 34\)](#).*»

29 De conformidad con lo dispuesto en el dispuesto en el [Título IV](#) del [Libro III](#) de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, con las especialidades que se establecen en su Capítulo V.

30 El artículo 1858 del C.C., establece que «*Es también de esencia de estos contratos que, vencida la obligación principal, puedan ser enajenadas las cosas en que consiste la prenda o hipoteca para pagar al acreedor.*»

b) Asimismo, y como presupuestos más destacados de la Modificación de la [Ley 2/1981, de 25 de marzo \(RCL 1981, 900\)](#), de Regulación del Mercado Hipotecario, se establecen, entre otros, una regulación de las sociedades de tasación y servicios de tasación de las entidades de crédito para favorecer la independencia de la actividad de tasación y evitar conflictos de interés, así como su sometimiento a auditoría de cuentas; no se podrá exceder del 60 por ciento del valor de tasación del bien hipotecado. Cuando se financie la construcción, rehabilitación o adquisición de viviendas, el préstamo o crédito podrá alcanzar el 80 por ciento del valor de tasación, sin perjuicio de las excepciones que prevé esta Ley; y por último, no se podrá exceder el plazo de amortización del préstamo o crédito garantizado en más de treinta años.

c) Modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil .

Se establece:

Si una vez realizada la ejecución hipotecaria de una vivienda habitual restara deuda por pagar por un deudor de la buena fe, posibilitar que el juez correspondiente tenga potestad para: a. Condonar la deuda si el deudor paga el 65% del total en el quinto año desde la adjudicación del bien, o si paga el 80% del total en el décimo año,

Exigir que el 50% de la plusvalía obtenida reduzca la deuda, en el caso de que la entidad se adjudicara el bien y en el plazo de diez años obtuviera una plusvalía por su venta, regulado todo ello en el artículo 579.2.b).

Facilitar el acceso de postores a los procesos de subasta, disminuyendo el aval necesario para pujar del 20% al 5% del valor de tasación del bien.

Ampliación del plazo de veinte a cuarenta días, para que el adjudicatario obtenga financiación.

Impedir que la tasación que se utilice en la subasta sea inferior al 75% del valor en que se tasó el inmueble en el momento de la escritura.

Elevar del 60% al 70% el valor de tasación por el que el banco puede adjudicarse la vivienda en caso de que la subasta quede desierta.

Imposibilidad de reclamar las cuotas del deudor, por parte de la entidad de crédito, hasta que no se hubieren producido tres impagos, modificando para ello el [artículo 693](#) de la L.E.C.

d) La introducción de un Código de Buenas prácticas bancarias, en el sentido de dotar de mayor información y claridad a las cláusulas³¹ que regulan el contrato de préstamo, que por su complejidad o efectos negativos, puedan de alguna manera perjudicar a los prestatarios-deudores, dada su posición a la hora de contratar un préstamo.

31 Un ejemplo de lo que estamos exponiendo, será la necesaria constancia dentro del título de hipoteca que accede al Registro, de la expresión manuscrita del deudor cuando se establece una cláusula suelo, como asimismo también es exigible cuando se pacta una cláusula suelo igual al cero por ciento o una cláusula según la cual «*la parte deudora nunca podrá beneficiarse de descensos a intereses negativos*» por cumplirse todos los requisitos del [artículo 6](#) de la [Ley 1/2013, de 14 de mayo \(RCL 2013, 718\)](#), y que recoge la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 8 de

octubre de 2015.

La elaboración del Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, fue publicado por [Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo \(RCL 2012, 315\) \(RCL 2012, 315\)](#), de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, en la versión recogida por la citada Ley de 1/2013 de 14 de mayo, según Resolución de 5 de julio de 2013, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. En el reseñado Código de Buenas Prácticas, se establecen una serie de medidas dirigidas a aquellos deudores de préstamos hipotecarios vigentes al día 11 de marzo de 2012, que se encuentran o padecen extraordinarias dificultades para atender a su pago conducentes a:

Procurar la reestructuración de la deuda hipotecaria antes de la ejecución hipotecaria, como son la moderación de los intereses moratorios y la posibilidad de un plan de reestructuración viable de la deuda o una posible quita de la misma.

Sustituir la ejecución hipotecaria por medios alternativos como pueden ser la dación de la vivienda hipotecada en pago de la deuda, permaneciendo como arrendatario en la misma durante dos años, siempre y cuando no se haya producido el anuncio de la subasta y que la aludida vivienda hipotecada no tenga cargas posteriores a la hipoteca que se pretende ejecutar.

e) Por último, se acordó la constitución del Fondo Social de Viviendas destinado al alquiler, y anunció que se planteará la modificación de la LAU (RCL 1994, 3272) para dar cobertura legal a estos arrendamientos. Reseñar, que algunos autores como Salas Murillo³², llaman a la utilización de figuras como la del contrato de arrendamiento, o el contrato de arrendamiento en su vertiente de opción a compra, como formas alternativas a la clásica de propiedad, para que de esta forma, dichas figuras, entre otras, garanticen o sean el medio para la consecución del derecho constitucional a la vivienda, que recoge y plasma el art. 47 de nuestra carta magna.

³² Salas Murillo, S., «El arrendamiento en el marco del derecho a la vivienda», en *Construyendo el Derecho a la Vivienda*, F.López Ramón(coord.). Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2010, pp. 263-287.

Sin embargo, también queremos destacar alguna de las lagunas o aspectos que esta Ley no logró resolver o dar una respuesta satisfactoria. En primer aspecto, esta ley no solucionó el debate «social y jurídico» que se produjo en su momento, sobre la dación en pago, aplicada la misma de una manera sistemática y con carácter general, como herramienta que pudiera ser utilizada por los deudores para satisfacer su deuda con la correspondiente entidad bancaria. Se argumentó en su momento, que dicha dación en pago, no puede ser utilizada en el sentido aludido, dado que la misma podría producir una cierta inseguridad dentro del mercado hipotecario, y asimismo, dicho procedimiento chocaría con lo estipulado en el [artículo 1.911 del Código Civil \(LEG 1889, 27\) \(LEG 1889, 27\)](#), que establece que «*Del cumplimiento de las obligaciones responde el deudor con todos sus bienes, presentes y futuros*».

En relación con lo expuesto, y como segundo aspecto negativo de esta Ley, tampoco fue muy bien recibido, que si en el procedimiento de ejecución hipotecaria de la vivienda habitual, el banco tenga la opción de poder adjudicarse dicha vivienda por un porcentaje del sesenta por ciento de su valor, y asimismo, el deudor le siga debiendo a la entidad crediticia de turno el resto de la deuda hasta su satisfacción total, es decir, usted se queda sin casa, y sigue siendo a la vez deudor de la entidad prestamista.

1.2 . Ley 14/2013 de 27 de septiembre de apoyo a los emprendedores y su internacionalización

El concepto de «vivienda habitual» es aplicado y usado a su vez, y con el mismo espíritu de protección, por otras leyes dentro de nuestro sistema jurídico, como la Ley 14/2013 de 27 de septiembre de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. En la misma, se puede apreciar el uso y aplicación que se hace del concepto de «vivienda habitual», extrapolando el referido concepto al campo de la limitación de la responsabilidad del emprendedor.

Es en el artículo 8 párrafos 1 y 2 de dicha Ley³³, donde se establece una excepción a lo establecido por los [artículos 1.911 del Código Civil y 6 del Código de Comercio \(LEG 1885, 21\) \(LEG](#)

[1885, 21](#)), ya que el emprendedor de Responsabilidad Limitada podrá obtener, que la responsabilidad que surjan como consecuencia de las deudas empresariales o profesionales, no alcance a su vivienda habitual, siempre y cuando se respeten los requisitos y formas que se recogen en la mencionada Ley 14/2013, resaltando de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9, que tal indicación de activo «no afecto» deberá constar en la correspondiente hoja abierta en el Registro Mercantil correspondiente a su domicilio.

³³ El [artículo 8](#) de la [Ley 14/2013 de 27 de septiembre \(RCL 2013, 1422\)](#), en sus apartados 1 y 2, establece que « 1. Por excepción de lo que disponen el [artículo 1.911 del Código Civil \(LEG 1889, 27\)](#) y el artículo 6 del [Código de Comercio \(LEG 1885, 21\)](#), el Emprendedor de Responsabilidad Limitada podrá obtener que su responsabilidad y la acción del acreedor, que tenga origen en las deudas empresariales o profesionales, no alcance al bien no sujeto con arreglo al apartado 2 de este artículo y siempre que dicha no vinculación se publique en la forma establecida en esta Ley. 2. Podrá beneficiarse de la limitación de responsabilidad la vivienda habitual del deudor siempre que su valor no supere los 300.000 euros, valorada conforme a lo dispuesto en la base imponible del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en el momento de la inscripción en el Registro Mercantil. En el caso de viviendas situadas en población de más de 1.000.000 de habitantes se aplicará un coeficiente del 1,5 al valor del párrafo anterior».

Asimismo, es notable reseñar, y a efectos de oponibilidad frente a terceros, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de dicha Ley, la constancia de la no sujeción de la «vivienda habitual» en el Registro de la Propiedad, al margen de la inscripción de dominio donde figure como propietario el emprendedor individual. Por último, dejar patente, y entre muchas de las últimas resoluciones judiciales dentro del ámbito hipotecario, la protección dispensada a las viviendas que tienen atribuidas la característica de «habitual», citando y por su carácter reciente, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 23 de mayo de 2017³⁴, donde en los dos primeros párrafos del punto 9 del FJ 6, se establece que lo que no cabe es mantener un nivel de protección igual de bienes que no constituyen vivienda habitual a los que si la constituyen.

³⁴ Los dos primeros párrafos del punto 9 del FJ 6 de la [STS de 23 de mayo de 2017 \(RJ 2017, 2708\)](#), Recurso nº 837/2015, en la que fue ponente el Excmo. Sr. Don Eduardo Baena Ruiz, establece que «*llegados a este estadio de la motivación, lo que no cabe es mantener, teniendo en cuenta que no existe norma de aplicación directa a la venta extrajudicial, que por vía de interpretación correctora se consagre un nivel de protección igual a bienes que no constituye vivienda habitual que a los que si la constituyen. Ello es obvio no sólo porque se infiera de las previsiones legales sobre la materia, sino también por la especial sensibilidad que existe, por motivo de la crisis económica, respecto a familias en trance de mínimo vital que ven peligrar el bien patrimonialmente máspreciado para ellas como es la vivienda*».

2 . Normativa autonómica

Pasando ahora al ámbito autonómico, y tal y como hemos expresado con anterioridad, son las Comunidades Autónomas las que han asumido la totalidad de las competencias en materia de políticas de viviendas³⁵, siendo ellas las encargadas con todos los recursos y medios que tienen el desarrollo de las mismas, para de este modo poder satisfacer la demanda de vivienda que surjan en sus respectivos territorios, y asimismo, dar el mayor abanico de protección posible a las personas que se encuentran en dificultades a la hora de poder acceder a una vivienda digna y adecuada, y ello mediante las diversas políticas en materia de vivienda protegida en sus diferentes vertientes.

³⁵ En ver en cuanto a invasión de competencias por parte del Estado en materia reservada a las aludidas Comunidades Autónomas, ver [Sentencia del TC 152/1988, de 20 de julio \(RTC 1988, 152\)](#) ().

No es nuestra intención dentro del presente epígrafe, el hacer un elenco de las numerosas y diversas leyes dictadas por los correspondientes órganos de las diferentes Comunidades Autónomas en materia de vivienda, incluyendo su vertiente de vivienda protegida. Nuestra intención, será exponer las Comunidades Autónomas que más acercan su modelo de política en el ámbito de viviendas, al derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada, y al cual nos venimos refiriendo a lo largo del presente trabajo.

2.1 . País Vasco

Para ello, creemos necesario empezar por lo establecido en la legislación Vasca, en la cual, haremos referencia a la [Ley 3/2015, de 18 de junio \(LPV 2015, 206\)](#), de vivienda, donde vemos como se resalta la necesidad «vital» del derecho a poder disfrutar de una vivienda, igualando el mismo a otros derechos esenciales, y concluyendo que dicho derecho a una vivienda es lo que permite al ser humano poder llevar cabo una vida digna. No queremos dejar de destacar la estrecha

relación del derecho fundamental a la dignidad recogido en el art. 10 de nuestra Constitución con el derecho a una vivienda digna y adecuada recogido en el art. 47 de nuestra carta magna, pues, no en vano es en nuestro domicilio o vivienda donde desarrollamos gran parte de nuestra dignidad como individuos.

En esta línea de relación dignidad-vivienda, y tal como también establece la normativa vasca, estaría el concepto de vivienda, suelo y urbanismo, en la forma que recoge la legislación estatal por medio del [Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio \(RCL 2008, 1260\)](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, y donde, en su artículo 4.1 se insiste en el reconocimiento del derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible.

Dentro del punto II de la exposición de motivos de la aludida ley, se reconoce el derecho a una vivienda como derecho subjetivo, estableciéndose expresamente «*del derecho a la ocupación legal estable de una vivienda a favor de quienes, no disponiendo de una vivienda digna y adecuada en la mencionada acepción, carecen de los recursos económicos precisos para conseguir una*». Asimismo, es interesante reseñar la incorporación de personas extranjeras residentes con vecindad administrativa como personas que pueden acceder a este derecho³⁶.

³⁶ En tal sentido, y tal como recoge la [Ley 3/2015 de 18 de junio \(LPV 2015, 206\)](#), encontramos la Sentencia del TC 107/1984, la cual en su FJ 3.º, establece «[...] pues la Constitución no dice que los extranjeros gozarán en España de las libertades que les atribuyan los tratados y la Ley, sino de las libertades «que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la Ley», de modo que los derechos y libertades reconocidos a los extranjeros siguen siendo derechos constitucionales y, por tanto, dotados -dentro de su específica regulación- de la protección constitucional, pero son todos ellos sin excepción en cuanto a su contenido derechos de configuración legal. Esta configuración puede prescindir de tomar en consideración, como dato relevante para modular el ejercicio del derecho, la nacionalidad o ciudadanía del titular, produciéndose así una completa igualdad entre españoles y extranjeros, como la que efectivamente se da respecto de aquellos derechos que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano, o, si se rehúye esta terminología, ciertamente equívoca, de aquellos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que, conforme al art. 10.1 de nuestra Constitución, constituye fundamento del orden político español. Derechos tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, la libertad ideológica, etc., corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional, y no resulta posible un tratamiento desigual respecto a ellos en relación a los españoles».

A su vez, dicha ley señala como actores dignos de protección y que son parte de los destinatarios de este derecho a la vivienda, a las personas que como consecuencia de un proceso de ejecución hipotecaria sean privadas de su vivienda, mediante la inclusión de la figura de expropiación del uso de la vivienda, siempre y cuando se cumplan los requisitos a tal efecto. Aquí entra en juego lo que hemos expuesto anteriormente, en relación con el concepto acuñado de vivienda habitual y su necesaria y vital defensa en este tipo de procedimientos hipotecarios, el cual, es complementado y tal como cita la aludida Ley Vasca con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013. (Asunto C-415-11), que insta a la actuación de los correspondientes poderes públicos para salvar y proteger derechos fundamentales.

Además, dicha ley, establece la posibilidad de una prestación económica ante la falta de vivienda por parte de la Administración, y ello como solución para que de esta forma, el beneficiario pueda optar al régimen de arrendamiento dentro del mercado libre.

Dentro de esta Ley, el desarrollo de este derecho subjetivo del que venimos hablando, se hará de forma gradual por la Administración, en el sentido de ir forjando los criterios y características que deben poseer los destinatarios de las correspondientes viviendas, basado en un procedimiento donde se estudiarán y baremarán las solicitudes en base a la renta disponible, número de miembros de la unidad de convivencia, antigüedad de la inscripción en el Registro de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales, etc.

Por otro lado, la legislación Vasca siempre ha sido muy partidaria de la utilización del alquiler a largo plazo como medida a aplicar para la efectiva realización del derecho a una vivienda digna, circunstancia, que además, sirve para evitar la posible especulación con la vivienda protegida como consecuencia de plazos mucho más breve que permiten el beneficiario de la misma, y una vez transcurrido el plazo de calificación que afecta a la misma, poder venderla en el mercado libre, lucrándose en consecuencia, y arrojando con ello un resultado de lo más contrario a la finalidad y espíritu que debe presidir y regir la vivienda protegida.

En un sentido contrario al que venimos exponiendo con la utilización del modelo vasco, tenemos regímenes de protección pública en otros ámbitos de aplicación autonómicos, dentro de los cuales, y en nuestra humilde opinión, no suponen una solución satisfactoria a la demanda de vivienda, sino más bien un lucro para los destinatarios de esas viviendas, incumpliendo así el fin al que debe responder el sistema de protección de vivienda protegida, y mermando en consecuencia el número de viviendas a ofertar por parte de la Administración. Como ejemplo, nos gustaría citar el que se da en la Comunidad de Madrid, en su vertiente de viviendas calificadas con protección pública en régimen de arrendamiento para jóvenes (VPPAOCJ), las cuales, al amparo del Reglamento de Viviendas con Protección Pública de dicha Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 11/2005, de 27 de enero, están afectas por un plazo de duración de siete años a contar desde la calificación definitiva de las mismas, plazo, que, como hemos reseñado no es conforme a la protección que debería dar esa tipología de vivienda.

En una línea opuesta a lo expresado, y ya dentro de una corriente más alineada con políticas sociales donde se intenta reconocer el derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada, y sobre todo dirigida a colectivos más vulnerables, el propio Ayuntamiento de Madrid presidido por el actual gobierno, entregó al final del año 2017, de un número de viviendas de titularidad de la «Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo» (EMVS) a personas sin techo, siguiendo unas pautas y condiciones determinadas, como medida o solución al problema de los «sin techo» que se da en la ciudad de Madrid. Lo expuesto en relación con la Comunidad de Madrid, es un claro ejemplo de las políticas de doble sentido, uno de carácter negativo y otro de carácter positivo, y que se pueden acometer por parte de la administración en materia de vivienda.

Para terminar esta exposición del régimen Vasco, y no alargarnos en demasía, con el fin de poder abordar otros regímenes autonómicos, citar a modo de reseña el desarrollo que se hace dentro de la misma de los llamados «alojamientos dotacionales», como herramienta útil para cubrir necesidades de carácter temporal, dando así respuesta a colectivos como jóvenes emancipados, personas separadas, emigrantes, etc.

2.2 . Cataluña

Dentro de este estudio autonómico, nos gustaría también destacar el régimen legal de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Dentro de la legislación Catalana, y partiendo de lo recogido en el Estatuto de Autonomía, reformado por [Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio \(RCL 2006, 1450\)](#), en su [artículo 26](#), dentro de los derechos relativos al ámbito de la vivienda, y que establece que «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», nos debemos remitir a la [Ley 18/2007, de 28 de Diciembre \(LCAT 2008, 9\)](#), del derecho a la vivienda (que cuenta con un detallado análisis por parte de PONCE SOLÉ³⁷), Ley donde se recogen un elenco de disposiciones de carácter territorial y de programación en materia de vivienda, calidad, conservación y rehabilitación, transmisión y arrendamiento de la misma. Dicha Ley, fue el punto de partida de la acertada y completa compilación y estructuración que se hizo de toda la normativa catalana en materia de vivienda, y que dio como fruto el Código de la Vivienda de Cataluña, dejando al margen lo relativo al ámbito urbanístico, materia que se encuentra regulada por su correspondiente Código de Derecho Urbanístico.

³⁷ Poncé Solé, J., «El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la Ley Catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda», en *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Poncé Solé, J. y Sibina Tomás, D. (coords.), Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008, pp. 65 y ss.

En el mismo, se constata la preocupación por los problemas y daños que se han producido en materia de vivienda como consecuencia de la burbuja inmobiliaria que se produjo en España, y que dio como resultado el aumento del precio de la vivienda, los numerosos procedimientos de ejecuciones hipotecaria en caso de impago, personas que perdieron su puesto de trabajo con las consiguientes consecuencias, situación de los colectivos más vulnerables, etc.

Esta ley, y tal como y recoge explícitamente, propone la creación de un parque específico de

viviendas asequibles que permita atender las necesidades de la población que necesita un alojamiento. Este parque debe ser suficiente para permitir la movilidad y la adaptación a las necesidades cambiantes de las personas, y especialmente integrado en cuanto al entorno físico así como bajo el punto de vista social, produciendo en consecuencia la llamada «cuestión urbana». Dicha Ley regula de una forma detallada y rigurosa la vivienda protegida en Cataluña, y sus posibles vertientes, para de este modo poder lograr el fin establecido, que no es otro, que poder llegar al mayor número de ciudadanos, y ello, respetando como ya hemos expuesto al comienzo del presente trabajo, el equilibrio necesario y que debe existir entre el desarrollo de la vivienda protegida y el desarrollo de la vivienda libre, esto es, dentro del respecto que debe proporcionarse a la libertad de empresa y desarrollo de la actividad empresarial de los diversos agentes que intervienen dentro del mercado inmobiliario.

En la aludida Ley, no se recoge de una manera explícita el derecho subjetivo a la vivienda, pero sí hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, establecido por la Constitución y el Estatuto, poniendo esto en conexión con otros derechos constitucionales reconocidos, como pueda ser por ejemplo el derecho a la dignidad, al cual, nos hemos referido con anterioridad.

De una manera parecida a la legislación vasca, como novedad en esta Ley, se prevé la creación de un parque de viviendas destinadas a políticas sociales, y esto como servicio al interés general y en consonancia con las políticas europeas más actuales en materia de vivienda social, lo que supone un incentivo a la propia administración para el desarrollo de políticas en este sentido.

Dentro del Título V dedicado a la protección pública de la vivienda, y en una misma línea que la legislación Vasca en materia de vivienda, se intentará potenciar la herramienta del alquiler social como medida de protección para los colectivos más vulnerables, así como lo relativo al sobreprecio tanto en la transmisión como en las rentas de esta vivienda protegida, y ello en un doble sentido, ya que en lo relativo al primero se pone fin a la jurisprudencia contradictoria de la Sala Civil de nuestro Alto Tribunal, y en lo referente al segundo, se entiende que va en la misma línea que lo establecido en el apartado 5º de la Disposición Adicional de la Ley del Estado 29/1994, de 24 de noviembre sobre arrendamiento urbanos.

Se establece, que dicha regulación en materia de vivienda protegida se articule, y en la línea de lo establecido en la legislación vasca, mediante la creación del Registro de Solicitantes de Vivienda de Protección Oficial y los procedimientos de adjudicación, estableciendo un elenco de características y presupuestos que se deben poseer para poder ser optante y destinatario de dicho servicio. Otro punto fuerte de la regulación en materia de vivienda protegida dentro de la ley Catalana, será el ejercicio de la Administración de los correspondientes derechos de tanteo y retracto que posee dicha administración en las ventas de vivienda protegida, para de esta forma, poder formar un mayor parque inmobiliario de este tipo o tipología de viviendas, y con ello poder dar una mayor y mejor respuesta a la escasez de vivienda protegida, dirigida especialmente a las rentas más bajas y medias existentes en el territorio Catalán.

Para concluir lo relativo a la Legislación Catalana, no queremos dejar de reseñar dos importantes y recientes normas, dada su importancia por el colectivo hacia el que van dirigidas, y que son el [Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo \(LCAT 2015, 176\)](#), de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria y la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

2.3 . Andalucía

Otro de los ámbitos autonómicos que no queremos dejar de abordar, aunque de una forma más concisa que los dos anteriores, es el de la Comunidad Autónoma Andaluza, la cual, asumió las competencias de forma exclusiva en materia de vivienda en los términos previstos en el [art. 56 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo \(RCL 2007, 548\)](#), de reforma del Estatuto de Autonomía. El eje vertebrador en materia de vivienda en dicha Comunidad lo podemos basar en la Ley Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, 1/2010, de 8 de marzo, donde de forma pionera, en su art. 2, punto 1º³⁸, se regula el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada para

todos los andaluces, esto es, el derecho que tienen los andaluces de poder reclamar el cumplimiento del mismo ante los correspondientes tribunales de justicia. En dicha ley, no solo se limita a establecer el concepto de vivienda como tal, sino en atención también al conjunto de servicios dotacionales y de equipamientos básicos que deben prestarse al ciudadano, y todo ello dentro de unos parámetros de sostenibilidad y eficacia. Se establece la obligación administrativa de promoción y desarrollo por parte de la Administración de un número de viviendas, tanto en régimen de compra como de alquiler, que satisfaga las necesidades de sus ciudadanos, siempre que cumplan una serie de circunstancias y características, entre ellos la inscripción en el correspondiente Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida, registros o servicios que se dan también en los dos ámbitos autonómicos que hemos examinado anteriormente.

38 El [artículo 2, punto 1º](#) de la [Ley 1/2010, de 8 de marzo \(LAN 2010, 122\)](#), reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, establece expresamente que «*Son titulares del derecho a una vivienda digna y adecuada las personas físicas con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía en las condiciones establecidas en esta Ley, sin que en el ejercicio de tal derecho puedan sufrir discriminación de ningún tipo, debiendo favorecerse este ejercicio en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*».

Es de relieve reseñar el artículo 5 de la mencionada Ley 1/2010, en el cual, se establece expresamente el encargo a las Administraciones Públicas Andaluzas del efectivo ejercicio del derecho a la vivienda a aquellas personas que reúnan una serie de requisitos y que se detallan en dichos preceptos, resaltando, entre otros, el carácter social del apartado a) relativa a las personas con escasos recursos económicos, el concepto asimismo de vecindad administrativa en el ámbito territorial de la Comunidad Andaluza durante un plazo de tres años reseñado en el punto b), concepto rubricado también el artículo 5 del Estatuto de dicha Autonomía, y en unión a su vez, del requisito de inscripción en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida que constan en dicho epígrafe, sistema que análogamente hemos expresado como condición también necesaria para poder optar a una vivienda protegida en las anteriores legislaciones de carácter autonómico y que han sido objeto de estudio en el presente trabajo.

Como refrendo y complemento normativo del derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada por parte de la ciudadanía andaluza y que acabamos de exponer, tenemos que citar el artículo 24 de la aludida Ley 1/2010, precepto donde se hace constar el ejercicio efectivo relativo en materia de vivienda que ostenta dicha ciudadanía ante sus correspondientes Administraciones Públicas, y que permite exigir a la misma el cumplimiento de las obligaciones inherentes mediante el ejercicio de las acciones que procedan de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado. Dicha exigencia, puede ser puesta en juego con lo establecido en el artículo 37.1.22º del repetido Estatuto de Autonomía, donde se establece como uno de los principios rectores de la Administración Andaluza, «*El uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas*».

En esta misma línea, y como ejemplo de lo que debe ser la operativa y comportamiento de la Administración Andaluza, y en lo concerniente al ámbito de vivienda protegida, lo encontramos en los supuestos de venta donde no se cumplen los requisitos necesarios para la misma, lo que conlleva dentro de la legislación andaluza, a la nulidad de la operación de venta, lo que hace distinguirse y diferenciarse frente a otras legislaciones autonómicas, donde dicho incumplimiento lo único que acarrea es una serie de medidas sancionadoras, como resultado de una infracción muy grave como resultado del proceso de compraventa aludido. Dicho ejemplo viene, en nuestra humilde opinión, perfectamente recogido en la Resolución de la Dirección de los Registros y del Notariado, de fecha 24 de abril de 2017³⁹, donde aborda la cuestión planteada.

39 Basándonos en dicha Resolución, y siguiendo la opinión interpretadora que de la misma hace el Notario y Registrador de la Propiedad, Don Pedro Ávila Navarro, el cual expresa que «ni la legislación estatal ni la autonómica consideran la venta de una vivienda de protección oficial con sobreprecio contrato nulo, sino que únicamente está previsto un régimen sancionador» (como infracción muy grave); y cita la Disposición Transitoria 11 R.D. 3.148/10-11-1978, la L. 3/15 de marzo de 1995, del Principado de Asturias. Dicho planteamiento va asimismo en consonancia con lo establecido por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, donde es sostenido que «*es doctrina reiterada y consolidada de esta Sala, que los contratos de compraventa de Viviendas de Protección Oficial, en los que las partes fijan libremente un precio superior al oficial no son nulos, puesto que tal sanción de nulidad, no aparece prevista en la legislación específica de este tipo de viviendas, siendo la existencia de sobreprecio, únicamente determinante de sanciones administrativas y pérdida de beneficios; del mismo modo, no es procedente, dice reiterada Jurisprudencia, sostener la nulidad parcial de la cláusula, puesto que el precio pactado fue el*

decisivo para el acuerdo de voluntades», todo tal y como se recogen en las Sentencias de 16 de julio de 2001, de 19 de noviembre de 2002 y de 12 de diciembre de 2007, entre otras.

Para concluir la exposición del ámbito legislativo Andalúz, reseñar, que en este intento loable de regulación del derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada por parte de los andaluces, siempre y cuando se acrediten los requisitos que habilitan para tal ejercicio, y a los cuales nos hemos referido de forma sistemática anteriormente, la Administración Andaluza se extralimitó en sus funciones según recoge la [Sentencia de nuestro Tribunal Constitucional de fecha 93/2015, de 14 de mayo \(RTC 2015, 93\)](#) (si bien en la misma constan votos particulares), y según la cual, se estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 4286-2013 y se declaró la inconstitucionalidad y nulidad;

Del primer inciso del art. 1.3 «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».

De los apartados 5 y 6 del [artículo 25](#) y del [artículo 53.1 a\)](#) de la [Ley 1/2010, de 8 de marzo \(LAN 2010, 122\)](#), reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, en la redacción aprobada por el [art. 1](#) 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.

La inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional segunda de dicho Decreto-ley 6/2013, si bien el resto de lo establecido en el [artículo 25](#) de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, en la redacción dada por el [artículo 1](#) del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, es conforme con la Constitución, siempre que se interprete como instrumento de la política autonómica de fomento de la vivienda en alquiler en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos 13, 14 y 15 de dicha resolución.

2.4 . Otras autonomías

Por ir concluyendo la presente exposición de carácter autonómico, citaremos de forma breve y somera, y a modo de ejemplo, la constancia legal en diferentes Estatutos de Autonomía del derecho a una vivienda digna por parte de sus ciudadanos. Entre otros, el de las Islas Baleares, en su artículo 22; el de la Comunidad Valenciana, donde el expresado derecho queda recogido en el artículo 16; el de la Comunidad Autónoma de Madrid, en su artículo 26.1.4 (en el cual menciona el concepto de vivienda al describir las competencias en cuanto a la ordenación de su territorio); en el artículo 31.1.2º y 41.2 del Estatuto de Castilla-La Mancha, que al igual que en el caso de la Comunidad de Madrid, el término vivienda se hace dentro del desarrollo de las competencias relativa a la ordenación de su territorio, si bien, reseñar, que esta última Comunidad, en el artículo 2º de la Ley 1/2011, de 10 de febrero, derogada posteriormente por otra Ley de 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales («DOCM» 29 febrero) el 1 de marzo de 2012, sí reconoció el derecho subjetivo a una vivienda en materia de vivienda protegida; y por último, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia, que lo hace en su artículo 27 párrafo 3º, también de una forma generalizada dentro del marco de sus competencias, si bien, mediante la [Ley 8/2012, de 29 de junio \(LG 2012, 279\)](#), si se reconoce el derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada.

Para finalizar el presente apartado de ámbito autonómico, en el cual, no hemos pretendido realizar un estudio pormenorizado de todas las legislaciones territoriales en materia de políticas de viviendas, el cual, estaría enmarcado dentro de otro tipo de trabajo al que nos trae causa aquí, señalaremos, que nuestra pretensión ha sido, de que a través del ejemplo de varias de estas legislaciones de carácter autonómico, ver el grado de desarrollo y aplicación del derecho subjetivo a una vivienda digna y adecuada en consonancia con el mandato constitucional recogido en el artículo 47 de nuestra carta magna. Es por ello, por lo que nos hemos centrado en legislaciones autonómicas, donde dicho derecho se encuentra bastante desarrollado o evolucionado, o bien, establecido como un derecho subjetivo, y por ende, exigible ante los diferentes poderes públicos por medio de los correspondientes tribunales.

VII . Otras connotaciones sobre el aspecto socio-económico del derecho a una vivienda digna y adecuada

El artículo 1 de nuestra carta magna⁴⁰, constata y enuncia que el Estado Español es un estado social y democrático de derecho.

⁴⁰ El [artículo 1](#) de la CE proclama 1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. 2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado. 3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria».

Como ya hemos reseñado a lo largo de este trabajo el carácter «social» del derecho a la vivienda, es hoy en día, y así lo expresan algunos autores como Baena del Alcázar⁴¹, una necesidad vital para el individuo, al igual que lo puede ser la necesidad de comer, vestirse, etc. Así es de transcendental importancia y relieve, destacar, que la ejecución efectiva de tales derechos debe ser fruto de la labor legisladora que deben realizar los correspondientes órganos encargados para ello. Y ello es así, que autores como Muñoz Castillo⁴², señalan que *«los derechos subjetivos sólo nacen a través de la legislación de desarrollo, como es propio en los derechos sociales, pero no es menos cierto que, a tenor del [artículo 53.3](#) de la CE al que hemos hecho referencia, este derecho a una vivienda –informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos»*. Dicho autor, resalta que el derecho a una vivienda digna y adecuada *«actúa también como elemento de interpretación de toda la normativa y actuación pública sobre vivienda»*, y asimismo que el mandato constitucional del [artículo 47](#) de la CE y que se dirige a los poderes públicos se cristaliza en que los mismos *«promuevan las condiciones necesarias y establezcan las normas pertinentes»*.

⁴¹ Baena del Alcazar, M., «Las viviendas de Protección Oficial en el ordenamiento español», Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, Madrid, 1968, pág. 14.

⁴² Muñoz Castillo, J., «Constitución y Vivienda», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pág. 35.

El papel del Estado en cuanto al ejercicio efectivo del derecho a la vivienda digna y adecuada, tiene un doble matiz, ya que, por un lado, el Estado tiene la obligación de respetar ese derecho, y por otro lado, el deber también de protegerlo, tal y como lo señalan autores como Abramovich y Courtis⁴³. Dicha manifestación, y dentro del Derecho Europeo, queda reflejada en pronunciamientos del Tribunal de Justicia Europea, como por ej., en la Sentencia de 8 de mayo de 2013⁴⁴, donde la consideración de vivienda como servicio de interés general permite a los poderes públicos intervenir de una forma directa, sin que dicha actuación signifique o suponga una violación de las reglas del mercado de libre competencia.

⁴³ Abramovich, V. y Courtis, C., «Los derechos sociales como derechos exigibles», Ed. Trotta, Madrid, 2002, págs. 132 y ss.

⁴⁴ (Asuntos C-197/11 y C-203/11).

En consecuencia, podemos observar el papel económico que interviene o se contiene en el ejercicio efectivo por parte del Estado de las diversas políticas sociales, entre ellas, las que abarcan en materia de vivienda. Lo deseable, sería que dicho aspecto económico no viniese determinado por los diversos cambios y vaivenes de carácter político que se producen en las administraciones, como consecuencia de la llegada al poder del gobierno de turno, o bien de las inevitables crisis financieras y de mercados, que afectan de una manera muy directa sobre estas políticas sociales, y por ende, a las políticas en materia de viviendas que es el tema que nos ocupa.

Esta manera de actuar dependiendo de quien tenga la dirección de un determinado gobierno o de los cambios en los mercados financieros y económicos, es observada y también condenada por los diversos tratados internacionales, los cuales, regulan el ámbito relativo a la vivienda (alguno de los cuales ya nos hemos referido con anterioridad en el presente trabajo cuando hemos tratado el ámbito de derecho comparado en relación con el [art. 47](#) de la CE). Es por ello, y de nuestra propia historia, que España se encuentra lejos de los niveles que alcanzan otros países de nuestro entorno dentro del ámbito Europeo⁴⁵.

⁴⁵ Ver Navarro López, V. y Reynolds, J., «La inversión en protección social en España en el contexto de la Unión Europea. El

resto del déficit social» en *la Situación Social en España III*, Fundación Francisco Largo Caballero, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2009, pág. 32.

En este mismo sentido, autores como García Cantero⁴⁶, establece «*que todos los derechos sociales están llamados a disponer de un desarrollo legislativo que precise su alcance y determine las concretas prestaciones del poder público que han de generarse a favor de los administrados; la ausencia o parquedad de ese desarrollo legislativo no puede equivaler a negación del derecho*».

⁴⁶ Op. cit., pág. 496.

Asimismo, autores como González Ordovás⁴⁷, recogen el aspecto, que «*es mayoritaria la dogmática que entiende que, aunque los derechos sociales no pueden justificar pretensiones subjetivas ante los tribunales, si imponen tareas obligatorias a los Estados*».

⁴⁷ Ver González Ordovás, M.^a J., «El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socio-económico complejo». Ed. Dykinson, Madrid, 2013.

El no ejercicio y desarrollo efectivo por parte del Estado mediante el desarrollo de legislación en materia de vivienda, llevará inexorablemente al fenómeno que señala Bassols Coma⁴⁸ de «*Vulnerabilidad Social*», el cual es incorporado a nuestro ordenamiento jurídico a raíz de la [Ley 19/2009 de 23 de noviembre \(RCL 2009, 2258\)](#) de Medidas de Fomento y Agilización Procesal de Alquiler y Eficiencia Energética de los Edificios, tal y como recoge el nombrado autor.

⁴⁸ Bassols Coma, M., «El derecho a la vivienda ante la crisis económica y el cambio climático: Intervención de las administraciones públicas ante situaciones de vulnerabilidad social y urbanística», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Época III, Año 2011, Nº 1 enero-marzo, pág. 16.

El concepto de utilidad pública o interés social, va a ser la piedra angular de este tipo de derechos sociales, circunstancia esta patente en el precepto constitucional del art. 33 de nuestra Constitución, donde se reconoce como derechos el de la propiedad privada y la herencia, pero con la proclamación en su apartado 2 de su función social, y asimismo, de la garantía que se recoge en el siguiente apartado 3, donde se señala que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes, lo que hace que se dé razón de ser a la figura jurídica de la expropiación forzosa.

En virtud de ello, el desarrollo de mecanismos que tienen su base en esta concepción del interés general y función social, ha servido de inspiración a diversas normativas de carácter autonómico, en donde este interés general opera de forma directa sobre la propiedad privada. Un ejemplo de lo que venimos exponiendo lo encontramos en la regulación del espinoso y controvertido ámbito de los «pisos vacíos» o «viviendas desocupadas». Temática de difícil regulación por los intereses contrapuestos que entran en juego.

Encontramos dentro del ámbito autonómico normativa en este sentido, como por ejemplo la Ley Catalana 18/2007⁴⁹ de 28 de diciembre del derecho a la vivienda, donde en su artículo 3.d), de define el concepto de vivienda vacía, el cual se describe como «la vivienda que queda desocupada permanentemente, sin causa justificada, por un plazo de más de dos años. A tal efecto, son causas justificadas el traslado por razones laborales, el cambio de domicilio por una situación de dependencia, el abandono de la vivienda en una zona rural en proceso de pérdida de población y el hecho de que la propiedad de la vivienda sea objeto de un litigio judicial pendiente de resolución».

⁴⁹ Dicha Ley habrá de ser conjugada con la también Ley Catalana de 14/2015, de 21 de julio, del impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012.

Otro ejemplo, lo encontramos en la Ley andaluza 4/2013 de 1 de octubre, que prevé la expropiación sobre viviendas vacías, donde en su exposición de motivos se proclama expresamente que «la función social de la vivienda configura el contenido esencial del derecho mediante la posibilidad de imponer deberes positivos a su titular que aseguren su uso efectivo para fines residenciales, entendiendo que la fijación de dicho contenido esencial no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales».

Dentro de dicho Exposición de Motivos se abre la puerta a la expropiación temporal del uso de

viviendas que integran los parques inmobiliarios de entidades bancarias consecuencia de un proceso de ejecución hipotecaria, lo cual, fue objeto de alegación por parte de la Abogacía del Estado como vulneración del principio de igualdad, y ello, según se recoge la Sentencia de 93/2015, de 14 de mayo de 2015, BOE núm. 146, de 19 de junio de 2015, del Pleno del Tribunal Constitucional, y donde se resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo 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](#) del Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, y donde fue declarada la nulidad de los preceptos legales que definen el contenido esencial del derecho de propiedad y regulan la expropiación de viviendas deshabitadas, y en consecuencia, se procedió a una interpretación conforme del precepto que establece la definición de viviendas deshabitadas.

En este ámbito temático, autores como Garrido y Gorrotxategui⁵⁰, señala la dificultad para unificar criterios en las medidas aplicar para luchar contra las viviendas vacías.

⁵⁰ Garrido, P. y Gorrotxategui, M., «El parque residencial en el País Vasco: políticas de rehabilitación y de movilización de vivienda», en *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda Vasco: aplicación práctica*, Agirreazkuenaga, I. (Coord). Bilbao, 2011, págs. 372 y ss.

De lo expuesto, se desprende, tal y como afirman autores como BARRAL VIÑALS⁵¹, que «*La propiedad urbana pasa a definirse por su función habitacional. La novedad es establecer como contenido propio de la función social de la propiedad de las viviendas la obligación de su destino a ser ocupadas*». De esta forma se establece que el fin en sí mismo de una vivienda es el de ser habitada por su propietario o bajo otros regímenes legales de habitacionalidad, lo que conlleva que pueda cumplirse y hacerse efectivo la función social a la que está destinada la vivienda.

⁵¹ Barral Viñals, I., «La función social de la vivienda y la propiedad habitacional: límites impuestos a los propietarios de pisos vacíos», en *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad*. Nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento. Moltó Damer, J. M. y Ponce Solé, J., (Coords). Ed. Aranzadi, Cruz Menor, Navarra, 2017, pág. 169.

Para concluir, podemos señalar que los poderes públicos tienen que poner todos los medios a su alcance, legislativos, económicos, materiales, humanos, etc., para conseguir el efectivo cumplimiento de los derechos sociales mediante el correspondiente desarrollo legislativo, y particularmente en el caso que nos ocupa, esto es, dentro del ámbito de viviendas, y ello como resultado o fruto del mandato constitucional recogido en el [art. 47](#) de la CE, sin que los costes económicos, circunstancia esta casi siempre alegada de forma genérica por parte de dichos poderes públicos o administraciones públicas, sirva como pretexto para su no prestación o realización.

En definitiva, tal y como señala Gómez-Ferrer Morant⁵², «*La Constitución marca una línea de evolución cuya efectividad parte de un mandato a los poderes públicos y cuya culminación precisará de unas políticas públicas que permitan convertir estos principios en verdaderos derechos*».

⁵² Gómez Ferrer Morant, R., «El derecho a la vivienda como principio rector de la política social y económica», en *Derechos y garantías del ciudadano*, López Menudo, F. (Coord). Ed. Iustel, Madrid, 2011, pág. 131.

VIII . Conclusiones

PRIMERA.– Muchos de los artículos de nuestra Constitución cuya reforma se plantean ahora los políticos afectan a las instituciones de nuestro Estado, a su organización territorial, a su soberanía, pero quizás uno de los que alcanzarían un mayor «calado social» sería la reforma del derecho constitucional que todos los españoles tenemos reconocido a disfrutar de una vivienda digna y adecuada en el art. 47 de nuestra Carta Magna.

SEGUNDA.– Entendemos los autores de este estudio que en un estado democrático y social de derecho como es el nuestro, tal y como proclama el art. 1, apartado 1 de nuestra Carta Magna⁵³, en unión con lo establecido en el art. 13.1 también de nuestra CE⁵⁴, y a su vez, de lo estipulado en la correspondiente legislación en materia de extranjería, no cabe otra posibilidad que la extensión lógica de la protección del [art. 47](#) de la CE a la población extranjera residente legalmente en España. Entendemos por tanto que en su tenor literal deberían ser sustituidas las palabras «*Todos los españoles ...*» por «*Todos los ciudadanos con residencia legal en España*».

53 El [Artículo 1. apartado 1](#) de la CE establece que: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

54 El Artículo 13.1 de nuestra carta magna, proclama que: «Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley».

TERCERA.- Para los autores de este trabajo el concepto de «vivienda digna y adecuada» recogida en el mandato constitucional es un concepto de difícil definición, que no se restringe o limita a una vivienda con unos mínimos de habitabilidad si no a una vivienda integrada en un entorno de servicios sociales que garanticen a los ciudadanos no solo una vivienda «habitable» sino además una «vida digna». En este sentido también promovemos una reforma del tenor literal del Artículo en su expresión «vivienda digna y adecuada» por «una vivienda que permita una vida digna y adecuada», que interconectaría directamente con el derecho fundamental a la dignidad recogido en nuestro artículo 10 del Texto Constitucional como fundamento del orden público y la paz social.

CUARTA.- La gran reforma del derecho constitucional de todos los ciudadanos con residencia legal en España a una vivienda que permita una vida digna y adecuada pasaría por definir dicho derecho como un «derecho subjetivo» recolocándolo en el Texto Constitucional. Dicho cambio obligaría a sacar el precepto del Capítulo Tercero «De los principios rectores de la política social y económica» y pasándolo por ejemplo a la Sección 1.^a «De los derechos y de las libertades públicas» del Capítulo Segundo «De los derechos y libertades». No escapa a los autores de este estudio que el propio objeto del derecho convertiría ese derecho subjetivo en un derecho de imposible cumplimiento para el Estado que no podría hacer frente a la multitud de reclamaciones de vivienda que se producirían ante los Tribunales de Justicia. De aquí que esta propuesta de reforma nos quede en un mero «desiderátum».

QUINTA.- No obstante y aunque no se reforme el derecho a una vivienda digna, los autores de este trabajo conminamos a los poderes públicos al cumplimiento del mandato constitucional recogido en el artículo 47 de nuestra Carta Magna. Les recordamos que es un mandato constitucional al que especialmente los poderes públicos autonómicos deben dar una respuesta efectiva y práctica, mediante el desarrollo legislativo correspondiente en aras de la atribución de competencias que tienen delegadas, para dar así soluciones coherentes al grave problema del acceso de los ciudadanos residentes en España a la vivienda. Además, los poderes públicos, de acuerdo con la línea recogida en los diversos Tratados Europeos, no pueden alegar la falta de recursos económicos como excusa para no llevar a cabo las necesarias políticas en materia de vivienda, especialmente, en lo concerniente a la construcción de vivienda protegida.

SEXTA.- A lo largo de este trabajo hemos dejado patente la importancia de varias leyes estatales que, partiendo del concepto de «vivienda habitual» protegen el derecho objeto de estudio, como, por ejemplo, la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, así como la Ley 14/2013 de 27 de septiembre de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. La aludida normativa recoge el espíritu del mandato constitucional y debe ser inspiradora de futuros desarrollos normativos.

SÉPTIMA.- En aras al cumplimiento del mandato constitucional y en el desarrollo de las políticas en materia de vivienda proponemos, en la línea de otros muchos autores, la constitución de un parque inmobiliario, mediante el cual, se pueda satisfacer la demanda de vivienda en el territorio en cuestión, y ello adoptando una serie de medidas como pueden ser:

Promoción y desarrollo de un porcentaje de vivienda protegida en los planes generales de ordenación urbana, de acuerdo con las necesidades de la población existente en base a periodos temporales, y ello posibilitado mediante el desarrollo de estudios socio-demográficos, que permitan cada tres o cuatro años (periodo que creemos que es el conveniente dado el tiempo de desarrollo legislativo y de construcción de vivienda generalmente empleado), tener una situación realista y fiable de la tipología y cantidad de vivienda que se necesita.

El impulso de figuras jurídicas como el alquiler a largo plazo, tomando como ejemplo el peculiar y acertado régimen Vasco en materia de vivienda protegida, ya que, y tal y como hemos señalado en los apartados correspondiente, un alquiler de vivienda protegida a corto plazo, en nuestra humilde

opinión, no cumple con la función social a la que está llamada esa clase o tipología de vivienda, y además, crea escenarios nada deseados como el de especulación dentro del mercado inmobiliario, al poder ser dispuesta dicha vivienda por el titular para su posterior venta por un precio mucho más elevado al que la adquirió, y ello una vez transcurrido el correspondiente periodo de calificación.

El ejercicio efectivo y práctico de los correspondientes derechos de tanteo y retracto sobre las viviendas respecto de las cuales la Administración ostente los mismos, para de este modo, poder incorporar las mismas a un parque inmobiliario de carácter o función social.

OCTAVA.- Siguiendo esta línea de exposición y en aras a que el derecho a una vivienda permita a nuestros conciudadanos una vida digna y adecuada, proponemos que la creación de los nuevos planeamientos urbanísticos dentro de las ciudades, deba llevarse a cabo teniendo en cuenta una doble perspectiva: por una lado, desde el punto de vista ecológico: a utilización de forma sostenible de los materiales empleados en la construcción, cuyo empleo, ligado a una mayor concienciación ecológica, se traducirá en un mayor ahorro energético y de recursos empleados por las constructoras y operadores jurídicos afectados; y por otro lado, en que dichas actuaciones, dentro de la función social a la que están llamadas, sean o generen espacios de convivencia, multiculturales, creando núcleos debidamente sostenibles e integrados en ciudades, cuyo planeamiento evite núcleos aislados, y en consecuencia marginales. Dado la globalización que vivimos, hemos de abrir espacios multiculturales, donde se entremezclen culturas y personas de distinta condición social.

NOVENA.- Por último, manifestar que el ámbito de la vivienda, es obligación por parte de las diferentes Administraciones Públicas, combatir el fenómeno de «vivienda vacía o deshabitada», mediante el estímulo de unas políticas fiscales que insten a los titulares de viviendas deshabitadas o vacías, a poner las mismas en circulación dentro del correspondiente mercado inmobiliario de alquiler. Entre esos estímulos, proponemos en la línea de otros autores, la prestación de subvenciones para el pago de la Comunidad de Propietarios durante un periodo de tiempo, sobre todo al inicio del periodo de alquiler; la garantía de la renta al arrendador; en el caso de impago, la prestación de servicios jurídicos bonificados para su reclamación; el poder sufragar los gastos del correspondiente certificado energético, obligatorio desde junio de 2013, tanto para vender como para poder alquilar; diversas exenciones fiscales, etc.

Bibliografía

Abramovich, V. y Courtis, C., «*Los derechos sociales como derechos exigibles*», Ed. Trotta, Madrid, 2002.

Baena del Alcázar, M., «Las viviendas de Protección Oficial en el ordenamiento español», Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, Madrid, 1968.

Barral Viñals, I., «La función social de la vivienda y la propiedad habitacional: límites impuestos a los propietarios de pisos vacíos», en *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad*. Nuevas políticas públicas en el marco del servicio público de alojamiento. MOLTÓ DARNER, J. M. y PONCE SOLÉ, J., (Coords). Ed. Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2017.

Bassols Coma, M., «El derecho a la vivienda ante la crisis económica y el cambio climático: Intervención de las administraciones públicas ante situaciones de vulnerabilidad social y urbanística», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Época III, Año 2011, N.º 1 enero-marzo.

Bastida Freijedo, F. J. y otros, «Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978», Ed. Tecnos, Madrid, 2004.

Brouant, J. P., «Un droit au logement... variablement opposable», *AJDA*, número 10, 17 de marzo de 2008.

Inserguet-Brisset, V., «La evolución del Derecho Francés en materia de vivienda», en *Construyendo el Derecho a la Vivienda*, F.López Ramón(coord.). Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2010.

Eleta de Filippis, R., «La Ley Dalo (droit au logement opposable) actores y prácticas: Una observación de terreno», *Dialnet*, Año 2011, Número 24.

García Cantero, G., «¿Hay un Derecho Constitucional a la Vivienda?», *Revista Jurídica del Notariado*, Núm. 74, abril-junio (2010).

Garrido, P. y Gorrotxategui, M., «El parque residencial en el País Vasco: políticas de rehabilitación y de movilización de vivienda», en *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda Vasco: aplicación práctica*, Agirreazkuenaga, I. (Coord). Bilbao, 2011.

Gómez Ferrer Morant, R., «El derecho a la vivienda como principio rector de la política social y económica», en *Derechos y garantías del ciudadano*, LÓPEZ MENUDO, F. (Coord). Ed. Iustel, Madrid, 2011.

González Ordovás, M^a J., «El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socio-económico complejo». Ed. Dykinson, Madrid, 2013.

Guiglia, G., «El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea: A propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de derechos sociales», en *Revista de Derecho Político*, N^o 82, 2011.

López Ramón, F., «Sobre el Derecho Subjetivo a la Vivienda», en *Construyendo el Derecho a la Vivienda*, F.López Ramón(coord.) Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2010.

Muñoz Castillo, J., «Constitución y Vivienda», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

Navarro López, V. y Reynolds, J., «La inversión en protección social en España en el contexto de la Unión Europea. El resto del déficit social» en *la Situación Social en España III*, Fundación Francisco Largo Caballero, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2009.

Poncé Solé, J., «El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la Ley Catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda», en *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Poncé Solé, J. y Sibina Tomás, D. (coords.), Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2008.

Rodríguez Achútegui, E., «Derecho a la vivienda: de Principio Rector a Derecho Subjetivo», *Revista Aranzadi Doctrinal*, Núm. 8, septiembre 2015.

Salas Murillo, S., «El arrendamiento en el marco del derecho a la vivienda», en *Construyendo el Derecho a la Vivienda*, F.López Ramón(coord.). Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2010.

Vaquer Caballería, M., «Derecho a la vivienda y garantía de un nivel mínimo vital: algunas propuestas». *El Cronista del Estado, Social y Democrático de Derecho*, N^o 48, 2014.

Jurisprudencia

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Sentencia de la Sala Tercera, de fecha 10 de septiembre de 2014, caso Monika Kušionová contra «SMART Capital, a.s.».

Sentencia de 8 de mayo de 2013 (Asuntos C-197/11 y C-203/11).

Sentencia de 14 de marzo de 2013 (Asunto C-415-11).

Tribunal Constitucional

Sentencia 93/2015, de 14 de mayo.

Sentencia 112/2013, de fecha 9 de mayo.

Sentencia 107/1984, de fecha 23 de noviembre.

Tribunal Supremo

Sentencia de fecha 23 de mayo de 2017

Sentencia de fecha 12 de mayo de 2017.

Sentencia de fecha 23 de diciembre de 2015.

Sentencia de fecha 22 de abril de 2015.

Sentencia de fecha 12 de diciembre de 2007.

Sentencia de fecha 19 de noviembre de 2002.

Sentencias de fecha 16 de julio de 2001.

Sentencia de fecha 19 de diciembre de 1998.

Sentencia de fecha 27 de junio de 1995.

Sentencia de fecha 22 de noviembre de 1989.

Tribunales Superiores de Justicia

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid n.º 468/1997 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 6 de mayo.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha n.º 384/1999 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 12 de marzo.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 443/2013, de 18 de abril.

Otras disposiciones

Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 24 de abril de 2017.

Consulta Vinculante de la Dirección General de Tributos de 19 de abril de 2016.

Webgrafía

.
<http://www.poderjudicial.es/stfls/ESTADISTICA/FICHEROS/13006E%20Estadistica%20sobre%20Ejecuciones%20Hipotecarias/Datos%20Anteriores/Ejecuciones%20hipotecarias%20INE%202016.xlsx>