

UNIVERSIDAD DE SEVILLA



FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

"EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO POSIBLE DERECHO FUNDAMENTAL"

(The Right to housing as a possible fundamental Right)

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

Estudiante: Carlos Javier Lorenzo Serrano

Tutor: Prof. Dr. Salvador Contreras Navidad

Fecha: Diciembre 2021

Resumen

El presente trabajo tiene como objeto el desarrollo del debate referente a la posibilidad de modificar el derecho a una vivienda digna y adecuada en la Constitución española, pasando de estar regulado como un principio rector a estar regulado como un derecho fundamental. Para ello, son analizados el concepto de vivienda digna y adecuada, su tratamiento actual en el ordenamiento jurídico español, y su relación con otros conceptos jurídicos.

Palabras clave:

Vivienda, dignidad, derecho fundamental, desahucios, viviendas de protección oficial.

Abstract

The present work aims to develop the debate about the possibility of modifying the right to decent and adequate housing in the Spanish Constitution, going from being regulated as a guiding principle to being regulated as a fundamental Right. To this end, the concept of decent and adequate housing, its current treatment in the Spanish legal system, and its relationship with other legal concepts are analysed.

Key words:

Housing, dignity, fundamental right, evictions, official protection housing.

Abreviaturas

BOE = Boletín oficial del Estado.

Art. (s) = Artículo (s).

STC = Sentencia del Tribunal Constitucional.

FJ = Fundamento Jurídico.

Ob.cit = Obra citada.

DUDH = Declaración Universal de Derechos Humanos.

CCAA= Comunidad (es) autónoma (s).

EEAA = Estatuto (s) de Autonomía.

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

CSER = Carta Social Europea Revisada.

DJPRAE= Diccionario panhispánico jurídico de la Real Académica Española.

LEC = Ley de enjuiciamiento Civil.

CC = Código Civil.

LAU = Ley de Arrendamientos Urbanos.

RD = Real Decreto.

VPO = Vivienda de protección oficial.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. EL DERECHO A LA VIVIENDA	2
2.1 CONCEPTO	2
2.2 REGULACIÓN JURÍDICA	6
2.2.1 <i>El derecho a la vivienda en la constitución española</i>	6
2.2.3 <i>El derecho a la vivienda en la normativa internacional</i>	21
2.2.3.1 <i>Introducción</i>	21
2.2.3.2 <i>Normativa a destacar</i>	22
3. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN RELACIÓN CON OTROS CONCEPTOS JURÍDICOS	24
3.1 EN RELACIÓN CON EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA	25
3.2 EN RELACIÓN CON LOS DESAHUCIOS	27
3.2.1 <i>Concepto y tipología</i>	27
3.2.2. <i>Normativa actual en materia de desahucios</i>	34
3.3 EN RELACIÓN CON LAS VIVIENDAS DE PROTECCIÓN OFICIAL	36
3.3.1 <i>Concepto y regulación</i>	36
3.3.2 <i>Problemática de las Viviendas de Protección Oficial</i>	38
4. CONCLUSIONES	41
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43
6. ANEXO JURISPRUDENCIAL	49

1. INTRODUCCIÓN.

Como consecuencia de la crisis inmobiliaria sufrida en España¹ en el año 2008, y como resultado de las distintas reivindicaciones por partidos políticos, y, especialmente, por distintas asociaciones², formadas por personas afectadas por las distintas consecuencias de dicha crisis, el derecho a la vivienda saltó a un primer plano como uno de los pilares fundamentales del bienestar social.

Este salto a un primer plano hizo que fuese estudiado y desarrollado con un mayor detenimiento por distintas disciplinas³, destacando especialmente la Economía⁴ y el Derecho.

Ante esto, surge el presente trabajo, con el objetivo de desarrollar el debate jurídico acerca de la inclusión del derecho a la vivienda como un derecho fundamental, partiendo de la actual regulación como principio rector en la Constitución española (a partir de ahora, CE).

Debe aclararse que, cuando en el presente trabajo se habla de "derecho a la vivienda", nos estamos refiriendo en esencia al "derecho a una vivienda digna y adecuada".

En el ordenamiento jurídico español, dicho derecho a la vivienda ha sido abordado por la CE, y desarrollado por distintas normativas estatales y autonómicas⁵; guiadas todas ellas por las distintas normativas internacionales.

Así mismo, este derecho a la vivienda plantea una especial relación con otros conceptos jurídicos, tales como el derecho a la propiedad privada, los desahucios, o las viviendas de protección oficial; los cuales trataremos en el presente trabajo.

¹ Human Rights Watch. (2014). *Sueños rotos. El impacto de la crisis española de la vivienda en grupos vulnerables*.

² Algunas de esas asociaciones son "Plataforma de Afectados por la Hipoteca", "Stop Desahucios"...

³ El derecho a la vivienda ha sido tratado desde un punto de vista sociológico, histórico, filosófico... debido a su especial relación con el desarrollo de otros derechos humanos.

⁴ A pesar de su obvia importancia como factor clave en la decisión de políticas de vivienda, no es objetivo primordial del presente trabajo desarrollar las cuestiones de índole económica, al no tratarse de un objeto de estudio jurídico.

⁵ Aunque en el presente trabajo nos centraremos especialmente en la normativa autonómica andaluza, por ser la Comunidad autónoma de desarrollo del presente trabajo.

2. EL DERECHO A LA VIVIENDA.

2.1 Concepto.

En los primeros momentos del Estado liberal, el concepto de vivienda era únicamente planteado como un objeto más, susceptible de ser de propiedad privada⁶.

Más adelante, con la implantación del Estado social de Derecho, y con el desarrollo de la dimensión social de la propiedad, se empezó a incluir entre los distintos derechos sociales⁷, pasando a ser considerada como uno de los elementos básicos para la existencia humana; y surgiendo con ella la necesidad de precisar minuciosamente dicho derecho, llevándose a cabo en múltiples disposiciones normativas, la primera de ellas la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948⁸.

Esta precisión normativa comporta trabas realmente significativas, como desarrollaremos durante el presente trabajo, dado que es innegable que, en la sociedad actual, tanto española como global, el difícil acceso a una vivienda, ya sea en alquiler o en propiedad, es una realidad.

Una vez introducido el contexto histórico, debemos remarcar que, cuando hablamos de "derecho a la vivienda", estamos hablando en realidad de un "derecho a la vivienda digna y adecuada", como hemos mencionado anteriormente.

Esto supone que las presentes reflexiones tratan no solo sobre el derecho a tener una vivienda cualquiera, sino sobre el derecho a tener una posible vivienda que cumpla con los requisitos de dignidad y adecuabilidad.

Por lo tanto, debemos delimitar tres cuestiones diferentes:

- el concepto de vivienda;
- qué supone que una vivienda sea o no digna;
- qué supone que una vivienda sea o no adecuada.

⁶ Bedera, M. (1990). *La propiedad privada como elaboración del liberalismo burgués. Su proceso de positivación*, en Anales de estudios económicos y empresariales, Valladolid: Universidad de Valladolid. pp. 263 - 286.

⁷ Abramovich, V., Courtis, C. (2006). *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social Constitucional*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

⁸ Declaración de los Derechos Humanos. Artículo 25.1 "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".

En primer lugar, delimitar el concepto de vivienda posee una especial dificultad, debido a su dependencia de los niveles de desarrollo social, económico y cultural del conjunto de la sociedad en cada momento histórico. Esto supone que a medida que la sociedad se iba desarrollando a lo largo de la historia, el concepto de vivienda evoluciona con ella.

Hoy en día podemos encontrar distintos términos asociados al concepto de vivienda: casa, hogar, residencia, domicilio...

Mientras que casa y hogar son utilizados desde un punto de vista más informal, el concepto de residencia o domicilio, recogido en el artículo (a partir de ahora, art.) 18.2 de la CE⁹, es utilizado desde un punto de vista más jurídico¹⁰.

Dichos conceptos fueron desarrollados por el Tribunal Constitucional (a partir de ahora, TC) en su sentencia (a partir de ahora, STC) 22/1984, de 17 de febrero, FJ 5¹¹, donde determina que "el domicilio inviolable es un espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto necesariamente a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima".

Si bien la mencionada STC desarrolla el concepto de domicilio y de su condición de inviolabilidad, regulado en el mencionado art. 18 CE, y trata como domicilio a efectos constitucionales otros lugares, tales como las segundas viviendas, los vehículos o caravanas, o las habitaciones de hotel (STC 10/2002, de 17 de enero¹²); podemos utilizar dicha definición de domicilio para establecer esa primera aproximación al concepto de vivienda.

Por otro lado, por vivienda entendemos, de acuerdo con la definición del art. 3 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en Cataluña¹³:

"Toda edificación fija destinada a que residan en ella personas físicas o utilizada con este fin, incluidos los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos que están vinculados al mismo, si acredita el cumplimiento de las

⁹ Constitución española. Artículo 18.2 "El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito".

¹⁰ Es cierto que desde un punto de vista jurídico - privado y jurídico - administrativo no se utilizan como conceptos sinónimos, pero desde un punto de vista jurídico - constitucional sí, por lo que nos atenemos al punto de vista más relevante para el presente trabajo.

¹¹ BOE núm. 59, de 09 de marzo de 1984.

¹² BOE núm. 34, de 8 de febrero de 2002.

¹³ BOE núm. 50, de 27 de febrero de 2008.

condiciones de habitabilidad que fija la presente Ley y la normativa que la desarrolle y cumple la función social de aportar a las personas que residen en ella el espacio, las instalaciones y los medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación"¹⁴.

A pesar de que se hace mención al término "edificación", es una realidad que en la actualidad multitud de personas viven en asentamientos precarios¹⁵, los cuales, sin ser realmente edificaciones, actúan como viviendas de los mismos¹⁶. Un ejemplo de estos asentamientos precarios serían los asentamientos ilegales de la Cañada real de Madrid.

Con estas dos definiciones, podemos apreciar que, hoy en día, el concepto de vivienda estará especialmente vinculado y marcado por esa intimidad, la cual sin duda, no podremos disfrutar al mismo nivel en ningún otro lugar.

Una vez introducido el concepto de vivienda, podemos delimitar la segunda cuestión: qué permite determinar la dignidad o no de una vivienda.

El derecho a la dignidad humana se encuentra recogido en el art. 10.1 de la CE¹⁷, de la siguiente forma: "La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social".

Así mismo, y de acuerdo con la jurisprudencia del TC, es "el derecho de cada cual a determinar libremente su vida de forma consciente y responsable y a obtener el correspondiente respeto de los demás" (STC 53/1985, de 11 de abril, Fundamento Jurídico 3 (a partir de ahora, FJ)¹⁸).

Algunas otras menciones son referentes a ser "el fundamento del orden político español" (STC 107/1984, de 23 de noviembre, FJ 3¹⁹, STC 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 2²⁰, STC 130/1995, de 11 de septiembre, FJ 2²¹); o "el punto de

¹⁴ BOE núm. 50, de 27 de febrero de 2008.

¹⁵ Concentraciones homogéneas de pobreza, en poblaciones urbanas y rurales; más comúnmente denominadas "Chabolas".

¹⁶ Sugranyes, A. (2011). Chabolismo indignante: el hábitat de los que sobran, en *Hábitat y sociedad*. pp. 27-49.

¹⁷ BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

¹⁸ BOE núm. 119, de 18 de mayo de 1985.

¹⁹ BOE núm. 305, de 21 de diciembre de 1984.

²⁰ BOE núm. 265, de 05 de noviembre de 1985.

²¹ BOE núm. 246, de 14 de octubre de 1995.

arranque, como prius lógico y ontológico para la existencia y reconocimiento de los demás derechos" (STC 53/1985, de 11 de abril, FJ3²²).

Una vez introducidas estas reflexiones sobre el derecho a la dignidad humana, y ya habiendo introducido previamente las referencias al concepto de vivienda, podemos plantear, en líneas generales²³, que una vivienda será digna cuando permita a la persona que habita en ella determinar sus decisiones diarias de forma libre, sin la presión de encontrarse en la difícil tesitura de tener que destinar gran parte de sus recursos económicos a su vivienda; pudiendo desarrollarse de manera íntima como personas, y ostentando los referidos estándares básicos de dignidad. A este respecto, se encuentran con graves dificultades para la consecución de estos mínimos propuestos los jóvenes españoles, los cuales se ven abocados a resolver todos los meses la difícil tarea de adaptar sus gastos mensuales a las exigencias de los elevados precios de las viviendas libres ofertadas en España, alcanzando en algunos casos los 904 euros al mes, cifra equivalente al 92.9% de su salario²⁴.

En último lugar, para entender qué determina que una vivienda sea adecuada, nos remitimos a la definición ofrecida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, que entiende dicha adecuabilidad como la posibilidad de "disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable"²⁵.

Una vez delimitadas estas tres cuestiones, podemos entender el derecho a la vivienda digna y adecuada como "el derecho de toda persona a tener un espacio íntimo, adaptado al entorno y a la sociedad en que se encuentra, donde puedan verse satisfechas las necesidades básicas de una vida digna"²⁶.

²² BOE núm. 119, de 18 de mayo de 1985.

²³ El sentido de "digna" posee una connotación subjetiva, por lo que se establecen unas líneas generales para mantener la imparcialidad exigida.

²⁴ Consejo de la juventud de España (2020). *Balance general. Observatorio de emancipación*.

²⁵ Organización de Naciones Unidas (1991). *Observación general N° 4 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 8*.

²⁶ Ferrando, E. (1992). El derecho a una vivienda digna y adecuada, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, IX. pp. 305-322.

2.2 Regulación jurídica.

2.2.1 El derecho a la vivienda en la Constitución española.

El Derecho a la vivienda digna y adecuada está regulado en el art. 47 de la CE²⁷, la norma suprema del Ordenamiento jurídico español, de la siguiente forma:

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

La introducción de este derecho en nuestra norma suprema se produce mediante la vía del art. 10.2 CE²⁸, el cual establece una cláusula que convierte a la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH) y a distintos tratados internacionales²⁹, en un parámetro interpretativo de todos los derechos y libertades contenidos en el Título primero de nuestra Constitución; por lo que al estar planteado dicho derecho a la vivienda en el art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos³⁰, este será incorporado en el Título primero de la CE.

Dicho art. 47, se encuentra así mismo, dentro del capítulo tercero, referente a "Los Principios rectores de la política social y económica", el cual así mismo se encuentra dentro del Título primero, referente a "De los derechos y deberes fundamentales".

Para entender bien qué supone la inclusión del derecho a la vivienda dentro de dicho capítulo, debe anotarse la diferencia que nuestra Carta Magna realiza entre el régimen jurídico aplicable a los derechos y libertades fundamentales, contenidos en el capítulo segundo del título primero (Arts. 14 - 38 CE), y el régimen jurídico aplicable a los

²⁷ BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

²⁸ Constitución española. Artículo 10.2 "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".

²⁹ Se remite al apartado 2.2.3.

³⁰ Declaración de los Derechos Humanos. Artículo 25.1 "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".

mencionados principios rectores de la política social y económica, contenidos en el capítulo tercero del título primero (arts. 39 - 52 CE)³¹.

Estos distintos regímenes jurídicos son planteados en el art. 53 CE, dentro del Capítulo cuarto, referente a "De las garantías de las libertades y derechos fundamentales".

De acuerdo a la reiterada jurisprudencia del TC (STC 15/1982, de 23 de abril³², 254/1993, de 20 de junio³³, y STC 31/1994, de 31 de enero³⁴):

"Todos los preceptos constitucionales, incluyendo los principios constitucionales y los derechos y libertades fundamentales, vinculan a todos los poderes públicos (arts. 9.1 y 53.1 CE) y son origen inmediato de derechos y obligaciones, y no meros principios programáticos, no sufriendo este principio general de aplicabilidad inmediata más excepciones que las que imponga la propia Constitución expresamente o que la naturaleza misma de la norma impida considerarla inmediatamente aplicable".

Como podemos suponer, una de estas excepciones a la inmediata eficacia y vinculatoriedad de la CE (STC 80/1982, de 20 de diciembre, FJ 1³⁵ y STC 63/1983, de 20 de julio, FJ 5³⁶) es la impuesta por el art. 53.3 CE³⁷, al determinar que los principios reconocidos en el capítulo tercero deben ser desarrollados por ley³⁸ para poder ser alegados ante la jurisdicción ordinaria. Esto supone, en consecuencia, que "los principios reconocidos en el capítulo tercero del título primero, aunque deben orientar la acción de los poderes públicos, no generan por sí mismos derechos judicialmente actuables" (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5³⁹).

³¹ Jiménez, J. (1999) *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Madrid: Trotta.

³² BOE núm. 118, de 18 de mayo de 1982.

³³ BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1993.

³⁴ BOE núm. 52, de 02 de Marzo de 1994.

³⁵ BOE núm. 13, de 15 de enero de 1983.

³⁶ BOE núm. 189, de 09 de agosto de 1983.

³⁷ Constitución española. Artículo 53.3 "El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen".

³⁸ No podrán ser desarrolladas por Ley Orgánica por estar reservadas a diversas materias exclusivamente, de acuerdo con el art. 81.1 CE.

³⁹ BOE núm. 66, de 18 de marzo de 1991.

En este sentido se pronuncian así mismo Pérez Royo⁴⁰, al entender que dichos principios constituyen derechos de configuración legal⁴¹, debiendo ser desarrollados por ley; y Álvarez Conde⁴², quien se refiere a dichos principios como *expectativas de derechos*, o auténticos *derechos potestativos*⁴³.

Por todo lo expuesto, podemos concluir que la doctrina mayoritaria determina que los principios rectores de la política social y económica no establecen por sí mismos derechos subjetivos directamente exigibles ante los tribunales, sino que serán las leyes que los desarrollen las que establezcan sus derechos subjetivos⁴⁴.

Es razonable que, ante lo recientemente expuesto, se plantee la duda de qué función tienen los principios rectores, dada su falta de exigibilidad sin una ley que los desarrolle.

Ante esto, el TC determina que los principios recogidos en el capítulo tercero "son previsiones constitucionales que obligan al legislador" (STC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 13⁴⁵) y "se imponen necesariamente a todos los poderes públicos" (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3⁴⁶).

En el mismo sentido se pronuncia López González⁴⁷, para quien el poder legislativo deberá favorecer la consecución de los objetivos sociales y económicos, no pudiendo actuar de forma que dificulte el cumplimiento de los mismos.

Con esto, podemos entender que la doctrina mayoritaria entiende que dichos principios rectores sí poseen un carácter vinculante para los poderes públicos, que se manifiesta a través de las tres funciones básicas que cumplen, delimitadas en el art. 53.3 CE, y que son las siguientes:

1. La exigencia de interpretar las restantes normas del ordenamiento de conformidad con los principios; que surge, en palabras del TC (STC 19/1982, de 5 de mayo, FJ 6⁴⁸) al exigir el mencionado art. 53.3 CE que "los poderes públicos utilicen los

⁴⁰ Pérez Royo, J. (2003). *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid. p. 612.

⁴¹ Pérez Royo, J. (2003). Ob. cit. p. 286.

⁴² Álvarez Conde, E. (2005). *Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid. p 592.

⁴³ Álvarez Conde, E. (2005). Ob. cit. p.593.

⁴⁴ Jiménez, J. *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Madrid. 1999. pp. 124 y ss.

⁴⁵ BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 1982.

⁴⁶ BOE núm. 203, de 24 de agosto de 1984.

⁴⁷ López, J. (1997). Reflexiones sobre los Derechos sociales y su eficacia jurídica, en *Revista General de Derecho*, Nº 628-629. Pp. 159-168.

⁴⁸ BOE núm. 118, de 18 de mayo de 1982.

principios como elemento para interpretar el derecho en vigor cuando afirma que el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios informarán la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos".

2. La exigencia de revisar, tomando como parámetro para ello los mencionados principios, la constitucionalidad de las normas; dada la posibilidad -complicada por la propia naturaleza abierta de tales principios- de que los principios rectores sirvan como elemento para juzgar la constitucionalidad de las leyes, pudiendo plantear con base en los mismos, por ejemplo, una cuestión de inconstitucionalidad, al margen de que, como determina Díez Picazo⁴⁹, "en la práctica, suele ser difícil declarar la inconstitucionalidad de una ley sólo por vulneración de principios rectores de la política social y económica, habida cuenta de que la mayor parte de ellos tiene un enunciado excesivamente vago y genérico".

3. La exigencia de promover el desarrollo de dichos principios, programando o dirigiendo los contenidos de la acción legislativa⁵⁰.

Centrados en esta exigencia, por ser la de mayor relevancia para el presente trabajo, se plantea que, una vez asumido que el legislador tiene el deber⁵¹ de promover dichos principios, la ausencia de desarrollo legal de los mismos supondría una omisión legislativa, entendida como un no hacer algo a lo que se está obligado, en este caso por la constitución, "la cual impone al legislador en ciertos casos la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional; y el legislador no lo hace" (STC 74/1987, de 25 de mayo⁵²), derivando por tanto en un incumplimiento de la CE. Debe remarcarse que, en palabras del TC (STC 74/1987, de 25 de mayo⁵³), esta inconstitucionalidad por omisión solo se produce en los casos en los que la necesidad esté impuesta por la Constitución al legislador.

⁴⁹ Díez-Picazo, L. (2008), *Sistema de derechos fundamentales*, 3.ª ed. Navarra: Aranzadi, colección Thomson-Civitas.

⁵⁰ Gómez, M. (1997). *La inactividad del legislador: una realidad susceptible de control*. Madrid. p. 80.

⁵¹ Los principios del capítulo III vinculan a los poderes públicos como consecuencia de establecer un deber y no por establecer una obligación, debido a que dichos principios no atribuyen derechos subjetivos.

⁵² BOE núm. 137, de 09 de junio de 1987.

⁵³ BOE núm. 137, de 09 de junio de 1987.

En este sentido se pronuncia Aguiar de Luque⁵⁴, para quien la falta de actuación del legislador ante dicha necesidad de desarrollo, tiene una gravedad similar a la de una actuación contraria a dicha Constitución.

En referencia a dichas omisiones legislativas, encontramos dos tipos: las omisiones absolutas, las cuales "se producirían como consecuencia de la no producción de una norma que el legislador está obligado constitucionalmente a dictar"; y las omisiones relativas, "que se producen en el caso en que la norma se dicta pero al omitir determinados contenidos no cumple con el deber que le impone la Constitución"⁵⁵.

Sea como sea, esta omisión no tendría mayores consecuencias, al no existir un medio coercitivo para que desempeñe sus funciones, ya que la CE no prevé la inconstitucionalidad por omisión⁵⁶.

Ante esta posibilidad de omisión, se plantean dos cuestiones:

- ¿Cómo se determina la existencia de un verdadero deber de desarrollo?
- Si obtenemos una respuesta afirmativa, ¿cómo se determina el contenido?

Estas cuestiones son respondidas de forma distinta, debido a la heterogeneidad⁵⁷ de dichos principios rectores, pudiendo encontrarnos con principios de igualdad, garantías institucionales, normas programáticas, y mandatos al legislador; cada una de ellas con una fuerza vinculante distinta.

De todos los mencionados, los mandatos y las garantías institucionales sí impondrían un deber concreto de adoptar cierto desarrollo legislativo; con la dificultad posterior de responder a la segunda cuestión: la determinación del contenido de dicho principio; la cual como consecuencia de la vaguedad e indeterminación de los mismos, debido a la utilización de términos y conceptos genéricos, que unido a que no poseen un contenido esencial⁵⁸ a respetar por el legislador⁵⁹, hacen muy complicado delimitar el contenido de

⁵⁴ Aguiar, L. (1987). El Tribunal Constitucional y la función legislativa, en *Revista de Derecho Político*, nº 24. p 25.

⁵⁵ de la Quadra-Salcedo, T., Suárez, B.(2016). El régimen jurídico de los principios en la constitución europea: la garantía de los derechos sociales en la futura Europa, en *Revista Jurídica Universidad Autónoma De Madrid*, 12. Disponible en: <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6160>

⁵⁶ Fernández, A. (2003). El Estado Social, en *Revista de Derecho Constitucional*, Nº 69. pp. 139-180.

⁵⁷ Jiménez, J. (1999). Ob cit. Pp. 128 y ss.

⁵⁸ Aquella parte del contenido de un derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad, o, dicho de otro modo, lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo.

dichos principios; resultando en una amplia discrecionalidad por parte del legislador (STC 14/1992, de 10 de febrero, FJ 11⁶⁰), y por ende, un difícil control del incumplimiento de deber de desarrollo⁶¹.

Esto solo podría superarse en los casos en los que del principio sea posible derivar un deber concreto jurídicamente determinable o en los casos en que en el principio se contenga, por ejemplo, una garantía institucional, como sucede en el art. 41 CE⁶², donde, para el Tribunal Constitucional (STC 103/1983, de 22 de noviembre⁶³), al desarrollar que "los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en casos de desempleo", establece el deber de plantear una prestación de desempleo.

Otra tesis muy distinta, defendida por Fernández Rodríguez⁶⁴, respecto a la naturaleza jurídica de dichos principios rectores; es la que tiene como idea principal que todos los principios rectores son mandatos dirigidos al legislador para que el mismo complete la estructura prevista en la Constitución y dote a los derechos sociales, constitucionalmente incompletos, de operatividad inmediata.

El mencionado autor entiende que ese es el sentido principal del art. 53.3 CE, actuar como expresa obligación para los mandatos públicos. Una tesis que es generalmente admitida por la doctrina, pero en referencia a la necesidad de esta participación del legislador, que no obligación.

Una vez introducida la materia referente a los principios rectores, en la cuestión que nos acontece, resulta conveniente realizar el análisis referente a en qué categoría (principios de igualdad, garantías institucionales, normas programáticas, y mandatos al legislador) podríamos encuadrar el principio rector del derecho a la vivienda.

⁵⁹ Los derechos recogidos en el Capítulo II de la CE poseen un contenido esencial que debe ser respetado por el legislador.

⁶⁰ BOE núm. 54, de 03 de marzo de 1992.

⁶¹ de la Quadra-Salcedo, T., Suárez, B. (2016). Ob. Cit.

⁶² Constitución española. Artículo 41. "Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres."

⁶³ BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1983.

⁶⁴ Fernández, T.R (1981): El medio ambiente en la Constitución española, en *Boletín Informativo del Medio Ambiente*, 20, pp. 17-18.

Así pues, existe un amplio consenso jurisprudencial en que dicho principio rector se configura y actúa como un mandato a los poderes públicos en general (STC 152/1988, de 20 de julio⁶⁵; STC 7/2010, de 27 de abril⁶⁶; STC 93/2015, de 14 de mayo⁶⁷), a través del art. 53.3 CE, incluidas las administraciones, las cuales también tienen un importante labor que desempeñar en el desarrollo de estos principios rectores, debiendo realizar un desarrollo concreto determinando objetivos claros y específicos.

Por todo lo planteado en el presente apartado, podemos plantear dos conclusiones:

1.- El principio rector recogido en el art. 47 de la Carta Magna es, en la actualidad, un mandato constitucional; el cual adquiere toda su real dimensión como parámetro interpretativo del ordenamiento constitucional en su conjunto⁶⁸, habiendo principio rector sobre vivienda, más que derecho a la vivienda en la Constitución, por más que este último sea el objetivo que pretende alcanzarse⁶⁹. Hubiera sido un contrasentido, en palabras de Bastida Freijedo, que la CE proclamase como derecho este "derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada" cuando lo que hace es remitir la al legislador, a través del art. 53.3 CE, la competencia para determinar el objeto, el contenido, y los límites de ese derecho a la vivienda. Es por esto, que esta mención a la vivienda como un derecho se debe, en esencia, a una falta de rigor por parte del constituyente⁷⁰.

2.- Una vez analizado la regulación constitucional del derecho a la vivienda, el debate planteable es si dicho derecho podría pasar a ser considerado un derecho fundamental, dentro de la sección primera del capítulo segundo del Título I, "de los derechos y deberes de los ciudadanos". Para explicar el porqué de esta cuestión, resulta conveniente entender la diferencia planteada por el constituyente en lo que se refiere a los derechos fundamentales en nuestra Carta Magna.

⁶⁵ BOE núm. 203, de 24 de agosto de 1988.

⁶⁶ BOE núm. 129, de 27 de mayo de 2010.

⁶⁷ BOE núm. 146, de 19 de junio de 2015.

⁶⁸ Rodríguez, J. (1995): *Política económica y social. Principios rectores comentados*. Madrid: Paraninfo.

⁶⁹ Cruz Villalón, P., Guerrero Medina, M. (2012). *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Sevilla: Parlamento de Andalucía, Ideas Más Tecnología.

⁷⁰ Bastida, F.J. (2008). *¿Son los derechos sociales derechos fundamentales?* en Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura. Madrid: Congreso de los diputados. pp. 1083 - 1102.

Pues bien, la CE reconoce a los arts. 15-38⁷¹ el reconocimiento de *derechos fundamentales*, entendidos por Pérez Royo como "Los derechos naturales democráticamente constitucionalizados, acompañados de las notas distintivas de eficacia directa y vinculación a los poderes públicos, indisponibilidad para el legislador en su contenido esencial, control judicial y control de constitucionalidad"⁷².

Con base en estas notas distintas, los arts. 15-38 son *derechos fundamentales*, aunque no todos ellos tienen el mismo estatuto constitucional, debido a que el constituyente español denomina únicamente como fundamentales a los derechos reconocidos entre los arts. 15 - 29 CE. Esta denominación de *fundamentales* les permite gozar de tres garantías que les otorgan esa especial protección⁷³:

- la posibilidad de revisión constitucional, y no de reforma⁷⁴ (la reforma de esa Sección exige un procedimiento agravado de efectividad casi imposible);
- la obligación de regulación por Ley Orgánica;
- La protección a través del recurso de amparo, frente al TC.

Otro concepto de derechos fundamentales, el cual nos parece especialmente relevante para la materia que nos atañe, es la de Bastida Freijedo, para quien "un derecho fundamental es ante todo un derecho subjetivo, es decir, un apoderamiento jurídico (contenido del derecho) que la Constitución, atribuye a un sujeto para que pueda defender, asegurar o ejercer determinadas expectativas (objeto del derecho)"⁷⁵. Esta definición nos permite deducir que este apoderamiento consistirá en la facultad de exigir a un tercero, sea un particular o un poder público, el cumplimiento de un deber (de actuación o de abstenerse de actuar), amparados en la CE.

Así mismo, el TC, en referencia al carácter de estos derechos fundamentales, determina:

"Los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos, no sólo en cuanto derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan

⁷¹ También se incluye el artículo 14, referente al derecho a la igualdad, entendido por cierta doctrina como el principio fundamental introductorio de los demás derechos fundamentales.

⁷² Pérez Royo, J. (2003). ob. cit. p. 280.

⁷³ López, L. (2018). Ob Cit.

⁷⁴ Mientras que la reforma es la modificación parcial de las partes ordinarias o simples, la revisión afecta a la totalidad de la Constitución.

⁷⁵ Bastida, F.J. (2008). Ob. Cit. pp. 1083 - 1102.

un estatus jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Pero, al mismo tiempo son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho o el Estado Social y democrático de Derecho, según la fórmula de la Constitución española. (Art. 1.1)" (STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 5⁷⁶).

Esto supone, en esencia, que podamos hablar de una especie de jerarquía⁷⁷, con dos tipos de derechos fundamentales: unos especialmente protegidos, y otros no.

Pero, esta distinción entre derechos fundamentales nos resulta irrelevante para la presente materia, dado que si atendemos a los distintos sistemas de clasificación de los derechos y libertades en los textos internacionales, estos derechos fundamentales pueden ser clasificados desde un punto de teleológico (en función de los fines perseguidos por los distintos derechos), material (a tenor del objeto, contenido o modalidades de ejercicio de los mismos), y formal (según los instrumentos de garantía encaminados a su protección)⁷⁸. La CE sigue un sistema de clasificación formal, constituyendo los distintos instrumentos de tutela del art. 53 CE el criterio fundamental para la inserción en los distintos capítulos del Título I⁷⁹.

Esto supone que la mera inclusión del derecho a la vivienda dentro de los derechos fundamentales (indiferentemente de la categoría), brindaría a este derecho la protección especial del art. 53.1 CE, gozando de los privilegios inherentes a estos derechos:

- el principio de vinculatoriedad (o fuerza vinculante) o eficacia inmediata de los derechos;
- la característica de reserva de ley para su desarrollo, la cual deberá respetar su contenido esencial, que podrá ser real, determinado, y alcanzable; y
- un control constitucional de las leyes de desarrollo (mediante recursos de inconstitucionalidad, art. 161.1.a) CE⁸⁰).

⁷⁶ BOE núm. 193, de 13 de agosto de 1981.

⁷⁷ López, L. (2018). Ob. Cit.

⁷⁸ Pérez Luño, A. (2013). *Los derechos fundamentales*, 11ª ed. Madrid: Tecnos.

⁷⁹ Pérez Luño, A. (2013). Ob. Cit.

⁸⁰ Constitución española. Artículo 161.1.a). "El Tribunal Constitucional tiene jurisdicción en todo el territorio español y es competente para conocer: a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley..."

Este contenido esencial al derecho a la vivienda (fuese el que fuese), sería lo exigible por parte de la sociedad a dichos poderes públicos, y eso es lo relevante para el caso que nos atañe.

En conclusión, esta inclusión supondría desarrollar el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo, con su correspondiente contenido esencial, el cual podría exigirse a los poderes públicos, dada la vinculación de los mismos.

Por las razones expuestas, no resulta conveniente plantear el debate de la inclusión del derecho a la vivienda dentro de los derechos fundamentales especialmente protegidos (arts. 14-29 CE), por la irrelevancia dentro de una categoría u otra, dado que la protección que se busca para dicho derecho, es brindada con el mero hecho de la inclusión de dicho derecho a los derechos fundamentales.

Con la finalidad de traer dicho debate a la realidad, resulta conveniente realizar la comparación entre el derecho a la vivienda y un derecho que, regulado dentro de la sección segunda del capítulo segundo del título primero, posee ciertas características que nos posibilitan realizar esta comparación: el derecho al trabajo (art. 35 CE⁸¹).

Si bien este derecho al trabajo posee una dificultad de consecución prácticamente igual al derecho a la vivienda, debido a que en ambos se encuentra esa característica de no factibilidad⁸², este derecho se erige como un "derecho social de prestación necesitado de una acción estatal activa"⁸³, suponiendo lo siguiente:

- los poderes públicos están obligados⁸⁴ a realizar políticas dirigidas al pleno empleo, con la creación de los instrumentos legales necesarios para mantener y crear puestos de empleo;

- dicho derecho goza de una especial protección otorgada por el TC, al determinar que el derecho al trabajo actúa como "*parámetro de control constitucional reforzado*" cuando se alega la vulneración de la tutela judicial efectiva⁸⁵, que supone

⁸¹ Constitución Española. Artículo 35.1 "Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo."

⁸² Al no depender su realización exclusivamente del Estado.

⁸³ Nogueira, M. (2018). Artículo 35, en Comentarios a la Constitución española. XL Aniversario de la Constitución española. Madrid: Wolters Kluwer. pp. 1185 - 1210.

⁸⁴ En virtud del art. 53.1 CE.

⁸⁵ Nogueira, M. (2018). Ob. Cit.

una exigencia al poder judicial de que "no solo que su decisión no sea irrazonable, arbitraria o errónea, sino que exteriorice en la motivación la ponderación que se ha realizado..." (STC 99/2001, de 23 de abril⁸⁶), y

- que aparte de la necesaria intervención estatal para hacerlo efectivo que comentábamos previamente, debe respetarse el contenido esencial del mismo, destacando dentro de dicho contenido esencial "el derecho a la ocupación efectiva" con la especial importancia que el TC le ha brindado en los siguientes términos: "el trabajo, para la mujer y el hombre de nuestra época, representa el sector más importante y significativo de su quehacer en la proyección al exterior, hacia los demás e incluso en su aspecto interno es el factor predominante de realización personal" (STC 223/1992, de 14 de diciembre FJ 3⁸⁷); términos que podrían considerarse así mismo aplicables al derecho a la vivienda.

Por tanto, podemos concluir el presente apartado determinando que el debate sobre dicha inclusión del derecho a la vivienda como un derecho fundamental, es factible y más que apropiado a los tiempos sociales que estamos viviendo, por lo que durante el presente trabajo procederemos a analizar dicha inclusión, aparte de factible, sería idónea y efectiva, respondiendo a las necesidades sociales actuales, y viendo los distintos problemas que resolvería, realizando, en definitiva, una ponderación de perjuicios y beneficios de dicha inclusión.

2.2.2 El derecho a la vivienda en la normativa estatal y autonómica.

Es cierto que, en lo referente al derecho a la vivienda, existe una gran multitud de fuentes normativas referentes a las mismas, y en consecuencia, multitud de disposiciones normativas.

Con respecto al ámbito estatal y autonómico, debe mencionarse en primer lugar la atribución de la competencia exclusiva en materia de vivienda a las comunidades autónomas (a partir de ahora CCAA), a través del art. 148.1.3 CE⁸⁸; la cual ha sido atribuida por todas ellas a través de sus Estatutos de Autonomía (a partir de ahora EEAA).

⁸⁶ BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2001.

⁸⁷ BOE núm. 16, de 19 de enero de 1993.

⁸⁸ Constitución española. Artículo 148.3 "Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias... 3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda."

Por la especial importancia que ya hemos comentado previamente, al ser la CCAA en la que se desarrolla el presente trabajo, traemos a colación el art. 25 del EA de la CCAA de Andalucía⁸⁹, que desarrolla dicho derecho a la vivienda de la siguiente forma: "Para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda. La ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten".

Dicho art. 25 se integra en el Capítulo segundo, "Derechos y deberes", del Título primero, "Derechos sociales, deberes y políticas públicas", suponiendo ciertos problemas de compatibilidad, al tratar el legislador autonómico de concretar en derecho el mandato constitucional del principio rector de la vivienda⁹⁰.

Ante esto, el TC (STC 247/2007, de 12 de diciembre⁹¹) determina que se presenten en el modo en que se presenten, para que puedan ser constitucionalmente admitidos, los denominados derechos estatutarios⁹² deben vincular exclusivamente al legislador autonómico y, deben ser derechos materialmente vinculados al ámbito propio de competencias de la CCAA (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 7⁹³).

Volviendo a la cuestión principal, esta atribución que veníamos comentando supone, en la práctica, una disputa por ostentar la titularidad competencial con respecto al legislador estatal, debido a sus competencias exclusivas estatales en las materias relativas a las bases de ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE⁹⁴), y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE⁹⁵).

Estas competencias exclusivas estatales son consideradas como "títulos competenciales cruzados", o "competencias transversales", y son definidas por Carrasco Durán como "una competencia de ámbito material genérico y de titularidad estatal que

⁸⁹ BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007.

⁹⁰ Cruz Villalón, P., Guerrero, M. (2012). Ob. Cit.

⁹¹ BOE núm. 13, de 15 de enero de 2008.

⁹² Los derechos subjetivos declarados en un Estatuto exclusivamente para los ciudadanos de la Comunidad Autónoma.

⁹³ BOE núm. 13, de 15 de enero de 2008.

⁹⁴ Constitución española. Artículo 149.1.11 "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias... Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros."

⁹⁵ Constitución española. Artículo 149.1.13 " El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias... Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica."

atraviesa un gran número de materias sectoriales objeto de competencias de las Comunidades Autónomas"⁹⁶.

Analizando estos conflictos competenciales, y centrándonos en el art. 149.1.13 CE, podemos apreciar un cierto menoscabo de las competencias exclusivas autonómicas sobre la materia de vivienda⁹⁷ (STC 152/1988, de 20 de julio⁹⁸, STC 59/1995, de 17 de marzo⁹⁹).

En especial, la STC 93/2015, de 14 de mayo¹⁰⁰, la cual declara la inconstitucionalidad de la regulación andaluza sobre expropiación de viviendas vacías en manos de bancos, regulada en el Decreto ley 6/2013, de 9 de abril, luego Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda¹⁰¹, la cual desarrollaba que el mantenimiento de una vivienda vacía supone un incumplimiento de la función social de la propiedad, planteando respuestas contra el mismo, una de las cuales era la posibilidad de expropiar parcialmente la facultad de uso del propietario que mantiene la vivienda vacía.

En la mencionada sentencia, el TC realiza una interpretación muy restrictiva de las competencias autonómicas en materia de vivienda, y entiende que el legislador andaluz ejercita dichas competencias menoscabando la competencia estatal *ex art.* 149.1.13 CE, por los motivos siguientes:

1. Dicha normativa autonómica supone una ruptura del carácter coherente con la legislación estatal¹⁰²; debido a que "la adición por la norma autonómica de un nuevo mecanismo orientado a satisfacer esa misma situación de necesidad rompe el carácter coherente de la acción pública en esta materia, acción pública que el Estado articula con

⁹⁶ Carrasco, M. (2005): "La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución)", en *Revista de Derecho Político*, núm. 62. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.62.2005.8948>. pp. 55 - 94.

⁹⁷ Ponce, J. (2004). Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio, en *Informe comunidades autónomas*. pp. 800-822.

⁹⁸ BOE núm. 203, de 24 de agosto de 1988.

⁹⁹ BOE núm. 98, de 25 de abril de 1995.

¹⁰⁰ BOE núm. 146, de 19 de junio de 2015.

¹⁰¹ BOE núm. 263, de 2 de noviembre de 2013.

¹⁰² Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

ese carácter como medio de obtener simultáneamente los dos objetivos de política económica indicados" (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 18¹⁰³).

2. La difícil aplicación conjunta de ambas normativas; "principalmente a la hora de decidir si su eficacia es simultánea o sucesiva, debido a la concurrencia de figuras jurídicas dispares sobre una misma realidad –la suspensión del lanzamiento en la norma estatal y la expropiación de uso en la autonómica–" (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 18¹⁰⁴).

Ambos motivos constituyen, en palabras del TC, "un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la Ley 1/2013¹⁰⁵" (STC 93/2015, de 14 de mayo, FJ 18¹⁰⁶).

Esta STC posee distintos motivos de crítica:

- En primer lugar, la Sentencia declara la inconstitucionalidad de la norma autonómica en base a una "interferencia" de la misma sobre la norma estatal, al regular un ámbito material ya regulado por el estado. Interferencia que no es relevante, tal y como determinan los distintos votos particulares¹⁰⁷, dado que "el control de constitucionalidad de las competencias exclusivas autonómicas sobre las que pueden incidir las competencias transversales estatales (como el art. 149.1.13 CE) no tiene como cometido enjuiciar la mayor o menor compatibilidad entre políticas y medidas estatales y autonómicas, sino determinar, únicamente, si el ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias contradice la competencia ejercida por el Estado"¹⁰⁸. Contradicción que, tal y como se determina, no ha sido argumentada.

- En segundo lugar, es ya jurisprudencia consolidada del TC, y este motivo nos resulta especialmente relevante por la importancia que presenta para el presente trabajo, la amplia interpretación del art. 149.1.13 CE, la cual permite eliminar toda legislación autonómica que tenga alguna proyección económica, con independencia de la materia exclusiva que se trate; planteando, en términos de la Magistrada E. Roca Trías (STC

¹⁰³ BOE núm. 146, de 19 de junio de 2015.

¹⁰⁴ BOE núm. 146, de 19 de junio de 2015.

¹⁰⁵ Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

¹⁰⁶ BOE núm. 146, de 19 de junio de 2015.

¹⁰⁷ La Magistrada Dña. Adela Asua Batarrita, y la Magistrada Dña. Encarnación Roca Trías en sus votos particulares; al de la segunda Magistrada se ha adherido el magistrado D. Fernando Valdés Dal-Ré.

¹⁰⁸ BOE núm. 146, de 19 de junio de 2015.

93/2015, de 14 de mayo¹⁰⁹), un vaciamiento de las competencias exclusivas de las CCAA.

Por todo esto, podemos determinar que "el TC desatiende el principio constitucional de autonomía que permite a las CCAA instrumentar la respuesta normativa pertinente en relación con los sectores de actividad que caigan en su ámbito competencial"¹¹⁰.

- Y en tercer y último lugar, "la referencia a la dificultad que supone la aplicación conjunta de las disposiciones estatales básicas y las autonómicas de desarrollo, dado que mientras que la normativa estatal prevé un plazo de suspensión de la ejecución hipotecaria, las normativas autonómicas regulan el ejercicio de la potestad expropiatoria temporal para garantizar el uso de la vivienda por parte de los afectados por el lanzamiento"¹¹¹.

La crítica a este argumento es que estas medidas no son excluyentes, ya que "la medida andaluza podría operar de forma subsidiaria o sucesiva a la estatal, pero nunca simultánea, lo que en modo alguna significa que fueran incompatibles"¹¹².

En sentido contrario encontramos la STC 16/2018, de 22 de febrero¹¹³, en la cual el TC adopta una posición más acorde con el reparto competencial en materia de vivienda diseñado por nuestra Carta Magna, en referencia a determinados preceptos contenidos en la normativa autonómica navarra¹¹⁴, dictada para hacer efectivo el derecho a la vivienda (sancionar y/o expropiar viviendas deshabitadas si el obligado titular de la vivienda es una persona jurídica y se dan las circunstancias que cada precepto contempla.), considerando que las medidas contenidas en dichos preceptos no implican interferencia alguna en la normativa estatal aprobada al amparo del citado art. 149.1.13 CE sobre el mismo ámbito material.

Una vez desarrolladas ambas posiciones, podemos determinar que la regulación estatal realiza un agotamiento de la competencia autonómica sobre la materia de

¹⁰⁹ BOE de 19 de junio de 2015.

¹¹⁰ Arias, M. A. (2019). Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional, en *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, 11. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/real.v0i11.10602>. pp. 106 - 121.

¹¹¹ Arias, M. A. (2019). Ob. Cit.

¹¹² Vaquer, M., Ponce, J., Arnaiz, R. (2016). *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

¹¹³ BOE núm. 72, de 23 de marzo de 2018.

¹¹⁴ Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra.

vivienda, ya no solo por la existencia de títulos competenciales transversales de titularidad estatal que tienen incidencia en materias (como la vivienda en nuestro supuesto) que el bloque de la constitucionalidad ha reservado a la exclusiva competencia autonómica; sino por la excesiva interpretación de dichos títulos que realiza el máximo intérprete de nuestra Carta Magna, planteando una cuestión que, en un Estado territorial y políticamente descentralizado, supone una problemática particular¹¹⁵.

2.2.3 El derecho a la vivienda en la normativa internacional.

2.2.3.1 Introducción.

El derecho a una vivienda digna y adecuada se encuentra recogido en la mayoría de las declaraciones internacionales de derechos, las cuales, en virtud del art. 10.2 CE¹¹⁶, actúan como parámetro interpretativo de todos los derechos y libertades contenidos en el Título I de nuestra Constitución, tal y como introducíamos previamente.

Para el presente apartado, resulta conveniente aclarar que, con base en dicho art. 10.2 CE, no se da la posibilidad de otorgar rango constitucional a los derechos y libertades proclamados en las distintas declaraciones internacionales, en cuanto no ostenten dicho rango en nuestra Constitución, dado que si así fuera, tal y como afirma el TC en la STC 64/1991, de 22 de marzo (FJ 4)¹¹⁷ "sobraría la proclamación constitucional de tales derechos, bastando con que el constituyente hubiera efectuado una remisión a las Declaraciones internacionales de Derechos Humanos o, en general, a los tratados que suscriba el Estado español sobre derechos fundamentales y libertades públicas".

Es por esto por lo que, los tratados internacionales que exponemos a continuación, y a los que hace alusión el art. 10.2 CE, constituyen una fuente interpretativa que contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos, pero "no los convierte en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales, es decir, no los convierte en canon

¹¹⁵ Arias, M. A. (2019). Ob. Cit.

¹¹⁶ Constitución española. Artículo 10.2 " 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."

¹¹⁷ BOE núm. 98, de 24 de abril de 1991.

autónomo de constitucionalidad" (STC 64/1991, de 22 de marzo (FJ 4)¹¹⁸, STC 372/1993, de 13 de diciembre, (FJ 7)¹¹⁹, STC 41/2002, de 25 de febrero (FJ 2)¹²⁰, y STC 236/2007, de 7 noviembre (F.J 5)¹²¹).

2.2.3.2 Normativa a destacar.

En la materia que nos acontece, la vivienda digna y adecuada, algunas de las declaraciones que pueden mencionarse son:

- El Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales¹²² (en adelante PIDESC), de 1966, en su art. 11.1: "Los Estados Parte 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 Parte 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."

Es innegable que este Pacto constituye un avance en la protección de los derechos humanos sociales, dada su función de otorgar contenido jurídico a los derechos económicos, sociales, y culturales enunciados en la DUDH.

El problema que se plantea con dicho Pacto es que, a pesar de implicar "la asunción de obligaciones convencionales jurídicamente vinculantes para aquellos Estados que los hubieran ratificado"¹²³, proporciona una muy escasa protección jurídica con respecto al incumplimiento de los derechos que en él desarrolla; debido a que el Comité DESC -derechos económicos, sociales, y culturales-, el organismo encargado de velar por el grado de cumplimiento del presente pacto¹²⁴, no posee en esencia potestad para realizar dictámenes con fuerza ejecutoria directa, siendo la única utilidad práctica actual la de

¹¹⁸ BOE núm. 98, de 24 de abril de 1991.

¹¹⁹ BOE núm. 16, de 19 de enero de 1994.

¹²⁰ BOE núm. 80, de 03 de abril de 2002

¹²¹ BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2007

¹²² BOE núm. 103, de 30 de abril de 1977.

¹²³ Macho, A. (2019). La naturaleza jurídica del comité de derechos económicos, sociales y culturales de naciones unidas y de sus pronunciamientos. Especial atención al caso español, *en Red tiempo de los derechos*, 12.

¹²⁴ Cortés, J.I. (2020). Derechos económicos, sociales y culturales: la hoja de ruta hacia una vida digna. *En Amnistía internacional*. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/derechos-economicos-sociales-y-culturales-la-hoja-de-ruta-hacia-una-vida-digna/>

parámetro interpretativo de la CE, como determina el TC (STC 116/2006, de 24 de abril, FJ 5¹²⁵), y comentábamos previamente.

- La Carta Social Europea Revisada¹²⁶ (en adelante CSER), de 1999¹²⁷, la cual reconoce y protege explícitamente el derecho a la vivienda^{128 129} en los art. 16 ("(...) apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias..."), 30 ("Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes se comprometen: a adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la Vivienda..."), y especialmente, 31 ("Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas:

1. a favorecer el acceso a la vivienda de una calidad suficiente;
2. a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación;
- 3.a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes.").

Podemos entender que el expuesto articulado sí garantiza expresamente un derecho a la vivienda, suponiendo una exigencia de acción positiva por parte del Estado. Debe mencionarse también que la mencionada Carta complementa al Convenio Europeo de Derechos Humanos, que se centra en los derechos civiles y políticos.

Es de destacar, con respecto a dicha Carta, las sentencias del Comité Europeo de Derecho Sociales¹³⁰, el órgano supervisor de la aplicación de la Carta por parte de los Estados, las cuales "no se basan sólo en el análisis de las leyes, sino también en el examen de las políticas económicas y sociales, y las prácticas ejecutivas llevadas a cabo

¹²⁵ BOE núm. 125, de 26 de mayo de 2006.

¹²⁶ BOE núm. 139, de 11 de junio de 2021.

¹²⁷ Entró en vigor para España el 1 de julio de 2021.

¹²⁸ Entendido en términos generales como "el derecho a vivir en algún sitio con seguridad, paz y dignidad". *Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of the right to housing*, CommDH (2009), 5. p. 3.

¹²⁹ Guiglia, G. (2011). El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea : a propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de Derechos, en *Revista de Derecho Político*, 82. Disponible en: 10.5944/rdp.82.2011.9175.

¹³⁰ Supone un procedimiento cuasi jurisdiccional de tutela de los derechos sociales de los ciudadanos.

por los Estados Partes para hacer efectivos los derechos sociales involucrados"¹³¹, planteando una especie de "responsabilidad objetiva" de los estados por no haber alcanzado (o sabido alcanzar) los objetivos impuestos por la Carta.

- La DUDH, de 1948, en el art. 25.1: "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; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad."

Este derecho a la vivienda, en su regulación por la DUDH, ha sido posteriormente sido desarrollado por el PIDESC, dada su consideración de derecho social. Ante esto, no consideramos relevante aportar más datos sobre el derecho a la vivienda en la DUDH.

¹³¹ Guiglia, G. (2011). Ob Cit.

3. EL DERECHO A LA VIVIENDA EN RELACIÓN CON OTROS CONCEPTOS JURÍDICOS.

3.1 En relación con el derecho a la propiedad privada.

El derecho a la propiedad privada es, sin duda, uno de los principales problemas actuales para el derecho a una vivienda digna y adecuada, dada la relación antagónica planteada entre ambos.

En primer lugar, el derecho a la propiedad se encuentra regulado en el art. 33 CE¹³² de la siguiente forma:

- "1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
3. 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 por las leyes."

En este sentido, es especialmente relevante el apartado 2 de dicho art. 33 CE, el cual plantea ciertos límites constitucionales al derecho a la propiedad, entendiendo dichos límites como *la función social* del objeto de propiedad. Esta función social ha sido definida por el TC como:

"El conjunto de deberes y obligaciones establecidas, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social" (STC 39/1987, de 26 de marzo¹³³).

Esto plantea que, de acuerdo a la jurisprudencia, esta función social deberá ser delimitada individualmente¹³⁴, de acuerdo a cada objeto a tratar¹³⁵; y por otro lado, que

¹³² BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

¹³³ BOE núm. 89, de 14 de abril de 1987.

¹³⁴ De acuerdo al art. 33.2 CE, a través de legislación ordinaria.

dicha función social supondrá una referencia obligatoria en el contenido esencial de la propiedad privada, encontrándonos con que dicho contenido esencial estará formado, por un lado, por las facultades que configuran el derecho subjetivo de su titular, y por otro, por las obligaciones que el mismo conlleva para la comunidad.

Es por esto por lo que no todos los objetos tienen una función social, sino que serán los objetos que sean soporte de distintos intereses generales o colectivos, los que sí dispongan de ella.

El mejor ejemplo de esto es el que tratamos en el presente trabajo, la vivienda, sobre la cual se pronuncia el TC (STC 89/1994, de 17 de abril, FJ 4¹³⁶; STC 154/2015, de 9 de julio, FJ 4¹³⁷), en referencia a la propiedad de inmuebles destinados a uso residencial, dado que aparte de ser el soporte físico del derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) cumplen, además, con la función de protección de otros derechos y colectivos, como son la familia (art. 39.1 CE), la juventud (art. 48 CE), la tercera edad (art. 50 CE), etc.¹³⁸.

Esto nos hace plantear que, cuanto más claramente unos bienes privados sean soporte de bienes colectivos, más lejos pueden llegar las facultades regulativas del legislador, dado su deber de garantizar que esa propiedad sirva a la protección también de los intereses generales¹³⁹.

Respecto a la función social de la vivienda, una cuestión que consideramos con especial relevancia es la referente a las viviendas vacías¹⁴⁰ y el cumplimiento de su función social.

Sobre esta cuestión se pronuncian diversas normativas autonómicas, tal como la Ley de vivienda de Andalucía de 2007¹⁴¹, en donde en su art. 1.3 determinaba que "forma

¹³⁵ No todas las categorías de bienes tienen la misma significación social e importancia económica. v.gr. la improductividad de un cortijo no es comparable con tener un reloj de cuarzo sin pilas guardado en el cajón de la mesilla de noche.

¹³⁶ BOE núm. 89, de 14 de abril de 1994.

¹³⁷ BOE núm. 194, de 14 de agosto de 2015.

¹³⁸ Rodríguez, J.M. (2018). *Artículo 33 CE: Derecho a la propiedad privada y a la herencia*, en *Comentarios a la Constitución española. XL Aniversario*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer, BOE. pp. 1147 - 1176.

¹³⁹ Rodríguez, J.M. (2008). Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a treinta años de la Constitución española, en *Revista de Administración pública*, 177. pp. 157 - 194.

¹⁴⁰ Según datos del Instituto Nacional de Estadística, en España hay 3.500.000 viviendas vacías, lo que representa un 13,7% del total del parque de viviendas. *Censo de Población y Viviendas del Instituto Nacional de Estadística* (2011).

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", el cual fue declarado inconstitucional y nulo (STC 93/2015, de 14 de mayo¹⁴²). En este mismo sentido se pronuncian así mismo las demás normativas autonómicas, planteando medidas sancionadoras y expropiatorias para cumplir con dicha función social de la propiedad¹⁴³.

Sobre esta cuestión se pronuncia Moreu Carbonell¹⁴⁴, quien entiende que cuando el TC afirma que "imponer el deber legal de ocupar la vivienda limita los usos de su propietario" (STC 93/2015, de 14 de mayo¹⁴⁵), se produce una grave inexactitud, dado que el propietario no puede decidir el uso que darle a una vivienda, debiendo estar destinada por regla general a uso residencial¹⁴⁶, no pudiendo destinarla a otros usos, como usos profesionales o industriales, excepto que esté facultado expresamente para ello. Por tanto, y para el mencionado autor, en vinculación con la función social de la propiedad, "la ocupación efectiva de la vivienda no puede entenderse como un límite del derecho de propiedad"¹⁴⁷.

Para finalizar el presente apartado, cierta doctrina sugiere la consideración del derecho a la propiedad como un derecho fundamental, que debe resolverse con lo comentado previamente en el apartado 2.2.1¹⁴⁸, y la ubicación de dicho derecho a la propiedad privada dentro de la sección segunda, del capítulo segundo, pero no en la sección primera; planteando como consecuencia un menor rigor protector a tenor del art. 53 CE.

3.2 En relación con los desahucios.

3.2.1 Concepto y tipología.

Si bien es cierto que el fenómeno jurídico de los desahucios corresponde más al ámbito del derecho privado, no podemos obviar la especial relación que plantea el

¹⁴¹ BOJA número 54 de 19 de marzo de 2010.

¹⁴² BOE núm. 146, de 19 de junio de 2015.

¹⁴³ Moreu, E. (2020). *Función social de la propiedad y viviendas vacías. Diez preguntas y respuestas para el debate*, en Políticas y derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente. Tirant Lo Blanch. pp. 183 - 210.

¹⁴⁴ Moreu, E. (2020). Ob. Cit.

¹⁴⁵ BOE núm. 146, de 19 de junio de 2015.

¹⁴⁶ Precisamente, la vivienda es definida como el inmueble destinado a "residencia habitual".

¹⁴⁷ Moreu, E. (2020). Ob Cit. p. 195.

¹⁴⁸ Apartado titulado "El derecho a la Vivienda en la Constitución española."

derecho a la vivienda digna y adecuada con dichos desahucios en los tiempos actuales, siendo el principal obstáculo para conseguir la misma, o con mayor precisión, para mantener la misma ante las distintas crisis económicas sufridas.

Por este motivo, resulta conveniente analizar los distintos tipos de desahucio existentes en la normativa española, así como el concepto de desahucio, para poder plantear el problema jurídico - social ante el que nos encontramos desde hace años, y las distintas soluciones conjugadas por los poderes públicos.

Por tanto, la finalidad del presente apartado es establecer esa conexión entre los desahucios, como acción para restaurar la posesión, dentro del derecho a la propiedad privada; y la posibilidad de demorar ese desahucio, o de plantear alguna solución alternativa, dentro del derecho a la vivienda digna y adecuada. Este conflicto se genera entre la posición jurídica del ciudadano que necesita un lugar donde vivir (art. 47 CE), y el propietario de la vivienda (art. 33 CE).

Resulta conveniente especificar que si bien la investigación realizada ha sido principalmente sobre los desahucios en referencia sobre los arrendamientos, por ser el método principal de acceso a una vivienda en la sociedad española actual (justificado por la situación económica, la inestabilidad laboral, los bajos sueldos o la imposibilidad de acceder a la financiación¹⁴⁹); no deben olvidarse los desahucios a través de ejecución hipotecaria (los cuales técnicamente son *ejecuciones*, pero en la actualidad se les denomina *desahucios* igualmente) , que como comentaremos posteriormente, son una cifra altamente significativa en la actualidad, pero más aún durante los años duros de la crisis inmobiliaria, donde se conoció a este fenómeno como "el drama de los desahucios".

En este sentido se pronuncian así mismo distintas asociaciones que ya veníamos introduciendo, como la "Plataforma de Afectados por la Hipoteca", para quién "los desalojos por causas económicas (es decir, por falta de ingresos), no sólo atentan contra las necesidades más elementales de la población en un contexto de crisis, sino que además incumplen con la legalidad del propio estado"¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Defensor del Pueblo. (2019). La vivienda protegida y el alquiler social en España . *Informe anual 2018*, II.

¹⁵⁰ Plataforma de Afectados por la Hipoteca (2021). *Stop desahucios*. Disponible en : <https://afectadosporlahipoteca.com/stop-desalojos>

En especial, para determinar esta relación entre el derecho a una vivienda y adecuada (art. 47 CE), y los desahucios, traemos a colación la STC 32/2019, de 28 de febrero¹⁵¹, en la cual el TC determina la compatibilidad entre el ya mencionado mandato a los poderes públicos del derecho a la vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), y la facultad del legislador para establecer los procedimientos judiciales que considere convenientes y que tengan por objeto "dirimir las controversias que puedan suscitarse acerca del mejor derecho en relación con la titularidad y posesión sobre los bienes inmuebles, con el consiguiente derecho de quien hubiera obtenido una resolución judicial a su favor que decrete el desalojo del ocupante a instar la ejecución de dicha resolución". STC que, si bien trata sobre el procedimiento de desahucio contra las ocupaciones ilegales de viviendas, consideramos extensible a los demás tipos de desahucio.

Una vez introducida la materia, podemos determinar que un desahucio es, de acuerdo al Diccionario panhispánico jurídico de la Real Academia Española¹⁵² (en adelante, DPJRAE), "el acto de desalojar el propietario o titular de una heredad a un inquilino o arrendatario, por las causas expresadas en la ley o convenidas en el contrato"¹⁵³.

Otro concepto a destacar es el aportado por el Diccionario jurídico de la base de datos Wolters Kluwers¹⁵⁴, que determina que "El desahucio no es una causa de extinción del arrendamiento, sino un medio procesal para que, previa la resolución judicial favorable, el arrendador obtenga la expulsión del arrendatario de la cosa arrendada y la deje libre y a disposición del arrendador, en lo que se denomina lanzamiento en términos procesales."

Con ambas apreciaciones podemos determinar que el desahucio es una acción de resolución por incumplimiento que tiene el arrendador en los arrendamientos de inmuebles¹⁵⁵, pero nos interesa especialmente para el presente trabajo los inmuebles destinados a vivienda, en donde si la acción prospera, se expulsa al arrendatario.

¹⁵¹ BOE núm. 73, de 26 de marzo de 2019.

¹⁵² <https://dpej.rae.es>

¹⁵³ <https://dpej.rae.es/lema/desahucio>.

¹⁵⁴ El desahucio. Wolters Kluwer. Disponible en: https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMjE0NDtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUtckhlQaptWmJOcSoA3SJwGDUAAAA=WKE

¹⁵⁵ El desahucio. Wolters Kluwer. Ob Cit.

Esta expulsión es denominada *lanzamiento*¹⁵⁶, y con la misma se resuelve el contrato de arrendamiento, recuperando el arrendador la posesión del inmueble.

Dicho desahucio se encuentra regulado por un lado en la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC), en el art. 22¹⁵⁷, regulador de la enervación¹⁵⁸ del desahucio como modo de terminación del proceso por satisfacción extraprocésal, y en el art. 440¹⁵⁹, en donde se regula el juicio de desahucio como tal.

Por otro lado, el art. 1569 del Código Civil (en adelante, CC), regulaba una cuestión que posee mayor relevancia para el presente trabajo, las causas de desahucio. Estas causas son actualmente reguladas por la Ley de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU), y son las siguientes:

- 1.^a Haber expirado el término convencional o el fijado legalmente para la duración de los arrendamientos.
- 2.^a Falta de pago en el precio convenido.
- 3.^a Infracción de cualquiera de las condiciones estipuladas en el contrato¹⁶⁰.
- 4.^a Destinar la cosa arrendada a usos o servicios no pactados que la hagan desmerecer, o no sujetarse a hacer un uso adecuado de la vivienda.

De estas causas mencionadas podemos extraer así mismo dos tipos de desahucios que existen en casos concretos de arrendamientos: el desahucio por finalización del contrato, y el desahucio por impago de la renta¹⁶¹.

También existen dos tipos más de desahucios, siendo, por un lado, el conocido como desahucio express, y el desahucio por precario.

¹⁵⁶ "Desalojo". Se regula en el artículo 440 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

¹⁵⁷ Ley de Enjuiciamiento Civil. Artículo 22.4 "Los procesos de desahucio de finca urbana o rústica por falta de pago de las rentas o cantidades debidas por el arrendatario... si, requerido... paga al actor o pone a su disposición en el Tribunal o notarialmente, dentro del plazo conferido en el requerimiento, el importe de las cantidades reclamadas en la demanda y el de las que adeude en el momento de dicho pago enervador del desahucio."

¹⁵⁸ Poner fin al procedimiento judicial de desahucio y evitar el lanzamiento mediante el pago por el inquilino de las rentas adeudadas.

¹⁵⁹ En especial apartados 3 y 4 de dicho artículo 440 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

¹⁶⁰ Las más usuales suelen ser las referentes a los subarrendamientos.

¹⁶¹ De acuerdo al artículo 27.2.a) de la Ley de Arrendamientos Urbanos, esta falta de pago de la renta es causa de resolución de pleno derecho del contrato.

El desahucio "express", donde la característica de "express" es acuñada socialmente, y que radica en ser un juicio verbal, siendo posible acudir a él con ciertas causas tasadas¹⁶² como son los impagos de renta, y las finalizaciones de contrato. Esto supone que si el desahucio tiene causa en un impago de la renta, o en la finalización del contrato, se podrá acudir al juicio verbal, el cual posee unos plazos de tramitación más breves que los del juicio ordinario¹⁶³, al cual se deberá acudir en los demás supuestos; surgiendo así la denominación de "express", como ya comentábamos.

Ahora bien, este desahucio "express" cobra especial relevancia con la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas, la cual introduce otra causa tasada más para poder acudir al juicio verbal: la acción de desahucio contra la ocupación ilegal de viviendas¹⁶⁴.

Es importante especificar que, a pesar de que existe un delito tipificado para la ocupación ilegal de inmuebles¹⁶⁵, el cual castiga tanto la ocupación con violencia o intimidación, como la ocupación sin autorización debida; la utilización de este procedimiento penal por los propietarios afectados no es primaria, debido a los requisitos planteados por el TS (STS 800/2014, de 12 de noviembre, FJ 3¹⁶⁶); en especial los siguientes:

¹⁶² Artículo 250.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que establece el ámbito material de los juicios declarativos verbales.

¹⁶³ Para dictar sentencia en primera instancia, se establece un plazo de diez días para el juicio verbal, mientras que para el juicio ordinario es de veinte días. Ley de Enjuiciamiento Civil. Artículo 440.3.

¹⁶⁴ Ley de Enjuiciamiento Civil. Artículo art. 250.1.4º, II. "Podrán pedir la inmediata recuperación de la plena posesión de una vivienda o parte de ella, siempre que se hayan visto privados de ella sin su consentimiento, la persona física que sea propietaria o poseedora legítima por otro título, las entidades sin ánimo de lucro con derecho a poseerla y las entidades públicas propietarias o poseedoras legítimas de vivienda social". Las entidades financieras y empresas inmobiliarias titulares de patrimonios residenciales quedan excluidas de la tutela judicial sumaria que se dispensa en este nuevo proceso especial.

¹⁶⁵ Código Penal. Artículo 245. "1. Al que con violencia o intimidación en las personas ocupare una cosa inmueble o usurpare un derecho real inmobiliario de pertenencia ajena, se le impondrá, además de las penas en que incurriere por las violencias ejercidas, la pena de prisión de uno a dos años, que se fijará teniendo en cuenta la utilidad obtenida y el daño causado. 2. El que ocupare, sin autorización debida, un inmueble, vivienda o edificio ajenos que no constituyan morada, o se mantuviere en ellos contra la voluntad de su titular, será castigado con la pena de multa de tres a seis meses."

¹⁶⁶ STS 800/2014, de 12 de noviembre, que desarrolla los requisitos jurisprudenciales del delito de ocupación ilegal de inmuebles.

- La consecuente conllevación de un riesgo relevante para la posesión del sujeto pasivo sobre el inmueble afectado, que es lo que dota de lesividad y significación típica a la conducta.

- Que el realizador de la ocupación carezca de título jurídico que legitime esa posesión.

La no concurrencia de estos requisitos es, en esencia, lo que plantea la imposibilidad de acudir al procedimiento penal para producir este desahucio, que junto al carácter de *última ratio*¹⁶⁷ de dicho procedimiento, deviene en que el titular o arrendador acuda al procedimiento civil.

Así mismo, ni que decir tiene que, en el supuesto de que dicha ocupación ilegal se realizase en una vivienda considerada como residencia habitual -al contrario de como se publicita, erróneamente- conllevaría un delito de allanamiento de morada¹⁶⁸, con su correspondiente respuesta jurídico - penal¹⁶⁹.

También debemos diferenciar dicho delito de ocupación ilegal de inmuebles, del movimiento social conocido como "okupación", que respalda la ocupación de viviendas o locales deshabitados, ya sea de forma temporal o de forma permanente, con la finalidad de utilizarlos, principalmente como vivienda, o también como centro social o cultural¹⁷⁰.

Por otro lado, el desahucio por precario, entendido por cierta jurisprudencia como "la tenencia o disfrute de cosa ajena, sin pago de renta o merced, ni razón de derecho

¹⁶⁷ Preámbulo de la Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas. "Esta regulación penal no comporta ni puede comportar una solución general que trascienda o sustituya los mecanismos civiles para la tutela de los derechos posesorios."

¹⁶⁸ Código Penal. Artículo 202. "1. El particular que, sin habitar en ella, entrare en morada ajena o se mantuviere en la misma contra la voluntad de su morador, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años.

2. Si el hecho se ejecutare con violencia o intimidación la pena será de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses."

¹⁶⁹ De la Mata, N. (2019). *Qué hacer contra el allanamiento de morada: defenderla*. Almacén de Derecho. Disponible en: <https://almacenderecho.org/que-hacer-contr-el-allanamiento-de-morada-defenderla>.

¹⁷⁰ Wikipedia (2021). *Movimiento okupa*. Disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento_okupa

distinta de la mera liberalidad o tolerancia del propietario o poseedor real, de cuya voluntad depende poner término a dicha tenencia"¹⁷¹.

Una vez hemos mencionado toda la información relevante a los desahucios, a su regulación jurídica, y a su tipología, podemos entender la importancia actual de dichos desahucios como consecuencia directa de la crisis económica que llevamos sufriendo en los últimos tiempos¹⁷², cobrando especial relevancia para el presente trabajo los desahucios por razón del impago de la renta, no solo por esa mayor rapidez de tramitación que los desahucios tramitados en juicio ordinario, sino por ser en la actualidad el de desahucio más planteado, debido a la unión indivisible entre la expansión de la pandemia y la crisis de la vivienda, dado que como comentan desde distintas asociaciones, entre ellas la "Plataforma de Afectados por la Hipoteca", en épocas de crisis la principal prioridad de la familia son los derechos básicos (en especial, la alimentación) y tener que plantear el resto de gastos (como en este supuesto, un préstamo hipotecario o un alquiler), como una preocupación principal, no ayuda en absoluto al desarrollo de la dignidad humana.

Sobre este desahucio por impago de la renta se pronuncia Loscertales Fuertes¹⁷³, para quien la persona arrendadora (que remarca que suele ser un particular) ejerce un derecho que posee en defensa de sus intereses, sin dejar de lado el drama social y humano que supone que la persona arrendataria que produce dicho impago se quede sin vivienda, ante lo que las distintas administraciones y poderes públicos tienen que buscar una solución, la cual no puede consistir en hacer cargar con todo el peso de la misma a la persona arrendadora.

Para finalizar el presente apartado, ni que mencionar cabe que, cuando por no poder hacer frente a este préstamo hipotecario o alquiler, y como consecuencia de ello se ha producido el desahucio, la dignidad humana se ve mayormente denigrada, lo que en palabras de Ruiz Albert supone lo siguiente:

¹⁷¹ En este sentido, SAP A Coruña 403/2006, de 5 de octubre; SAP Barcelona 496/2020, de 10 de junio.

¹⁷² Entre 2008 y 2019, más de 1,7 millones de personas fueron expulsadas de sus hogares en España. Observatori de Drets Econòmics, Socials i Culturals. (2020). *La evolución de los desahucios 2008-2019: de la emergencia a la consolidación de una crisis habitacional*.

¹⁷³ Loscertales, D. (2016). El derecho constitucional de la vivienda y los arrendamientos, en *El país*. Disponible en: https://elpais.com/economia/2016/01/18/vivienda/1453141445_862978.html

"Una situación angustiosa que, de llegar a su término con el desalojo, puede conducir, tras la humillación de verse expulsado del hogar familiar y del trauma psicológico para los más débiles de la familia (ancianos, menores, enfermos...), a situaciones de hacinamiento (en casas de familiares, normalmente), de infravivienda (comprendido aquí el fenómeno del chabolismo) y, en el peor de los casos, a tener que vivir "en la calle" (fenómeno de las personas sin hogar o sin techo que pernoctan en albergues de "transeúntes", en el mejor de los casos), todas ellas situaciones contrarias a la dignidad humana. Cuando a la pérdida de la vivienda se añade la pervivencia de una deuda impagable (impagable por su elevado volumen, unido a las malas expectativas del mercado de trabajo), nos atrevemos a decir que la situación creada se asemeja a una suerte de moderna (o "psicologizada") servidumbre por deudas, igualmente contraria a la dignidad de la persona"¹⁷⁴.

Es por esto por lo que, ante este drama social -y en cierta parte jurídico-, se precisan soluciones por parte de los distintos poderes públicos. Soluciones que, como veremos en el siguiente apartado, son planteadas, pero que no dan los resultados esperados.

3.2.2. Normativa actual en materia de desahucios.

Para comenzar el presente apartado, resulta conveniente traer a colación el *Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19* (en adelante, RD 11/2020), por ser la normativa estatal que regula en la actualidad¹⁷⁵ la materia de desahucios.

En primer lugar, la herramienta utilizada para regular dicha materia es un Real Decreto Ley, entendida su "extraordinaria y urgente necesidad", dada la agravación, debido a la pandemia COVID-21, de la situación de los colectivos más vulnerables de la sociedad¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Ruiz, M.A. (2015). *Respuestas jurídicas de Lege Ferenda al drama de los Desahucios: la garantía del alojamiento alternativo y el "desalojo social"*, en El derecho a una vivienda digna y el drama de los desahucios. Análisis y respuestas alternativas.

¹⁷⁵ Ha sido prorrogado, mediante otros Reales Decretos, hasta el 28 de Febrero de 2022.

¹⁷⁶ El porcentaje de población en riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE) aumentó al 26,4%, desde el 25,3% de 2019; Instituto nacional de Estadística (2021). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2020*. Disponible en: https://www.ine.es/prensa/ecv_2020.pdf

Pues bien, en el RD 11/2020 se plantea como sujetos activos a las personas arrendatarias que se encuentren en una situación de vulnerabilidad económica¹⁷⁷ que le imposibilite encontrar una alternativa habitacional para sí y para las personas con las que conviva.

Con respecto a las medidas planteadas que nos interesan para el presente apartado, se trata, por un lado, de la suspensión de desahucios y de lanzamientos; y por otro, de una compensación a los arrendadores; planteando una conjugación con respecto a los derechos de ambos sujetos.

Lo que consideramos más relevante es que esta prohibición de desahucio se produce únicamente con respecto a los juicios verbales que versen sobre reclamaciones de renta o cantidades debidas por el arrendatario, o la expiración del plazo de duración del contrato¹⁷⁸.

- Con respecto a las reclamaciones de renta o cantidades debidas por el arrendatario, como se puede suponer, esta medida supone un perjuicio para la persona arrendadora, dado que está dejando de percibir un ingreso que le corresponde. Es por esto por lo que se determina una compensación -más o menos aceptable- para estos supuestos, al margen de otras medidas para facilitar los acuerdos entre las partes para permitir el pago de las rentas, intentando evitar el traslado de la vulnerabilidad de las familias arrendatarias, a las personas arrendadoras.

- Con respecto a la expiración del plazo de duración de contrato, se realiza una prórroga de dicho contrato (si finaliza entre el 2 de abril de 2020 y el 28 de febrero de 2022), durante los cuales no se puede subir el precio de dicho arrendamiento; suponiendo un alivio económico para los arrendatarios que, dada la situación generada por la pandemia sanitaria del COVID-19, no iban a poderse permitir.

Es obvio que la normativa actual el poder ejecutivo intenta paliar la situación generalizada de procedimientos de desahucios que estamos viviendo, todo esto fundamentado a través de una conjugación eficiente de los derechos de las personas

¹⁷⁷ Se realiza una remisión a los artículo 3 y 4 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, donde se dan las definiciones de "consumidor vulnerable" y de "consumidor en riesgo de exclusión social".

¹⁷⁸ Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. Artículo 1.

arrendatarias y arrendadoras, pero esta normativa no es ni eficaz, ni eficiente, dado que no contempla problemas tales como las ejecuciones hipotecarias¹⁷⁹ (las cuales según datos del CGPJ del segundo trimestre de 2021, ascienden a 2.849) , o las causas de desahucios por causas distintas del impago de la renta o de la extinción del contrato (las cuales según datos del CGPJ del segundo trimestre de 2021, ascienden a 8.028).

En conclusión, algunos de los motivos a los que podemos atribuir esta continuación de desahucios son que la regulación actual no contempla ninguna solución para las ejecuciones hipotecarias, el desconocimiento de las personas en riesgo de desahucio de esta posibilidad de suspensión, al no instarse de oficio por el juzgado, sino a petición del arrendatario, y que la suspensión de los desahucios en ciertos supuestos, sea potestativa por parte del órgano juzgador.

3.3 En relación con las viviendas de protección oficial.

3.3.1 Concepto y regulación.

Al igual que sucedía con los desahucios, que pertenecen a un ámbito más jurídico - privado, nos encontramos en la misma tesitura con las viviendas de protección oficial¹⁸⁰ (en adelante, VPO), las cuales pertenecen a un ámbito más jurídico - administrativo, pero que desarrollan una especial relación con el derecho a la vivienda digna y adecuada, por ser, incluso desde antes de la promulgación de nuestra Carta Magna, el instrumento fundamental utilizado en el Estado español para facilitar el acceso a una vivienda.

Estas VPO tienen como finalidad ofrecer el uso y disfrute de una vivienda, ya sea a través de un régimen de arrendamiento o de compra, a personas con escasos recursos económicos. Estas viviendas son financiadas por las administraciones competentes a través de distintos beneficios y subvenciones, ya sea para promotores privados que deciden construir dichas viviendas, como para personas que deciden adquirir las viviendas en régimen de compra, o arrendarlas en régimen de alquiler. Esto supone que

¹⁷⁹ Procedimiento por el cual el acreedor hipotecario (suele ser una entidad financiera) pueda cobrar su deuda mediante la ejecución de la garantía (la vivienda hipotecada) si el deudor no cumple con su obligación de pagar las cuotas.

¹⁸⁰ O *Viviendas protegidas* en ciertas CCAA.

exista una serie de obstáculos y obligaciones para el acceso a las mismas, que desarrollaremos en el presente apartado¹⁸¹.

Sobre la cuestión de la competencia de gestión de dichas viviendas nos remitimos al apartado 2.2.2.¹⁸², en el que comentábamos que la competencia en materia de vivienda era exclusiva de las CCAA, con base en el art. 148.1.3 CE, por lo que cada una de ellas ha dictado múltiples disposiciones regulando el régimen de las mismas, al margen de la legislación del Estado. Una legislación estatal que no tiene mucho sentido, pero que como ya veníamos introduciendo, se sigue produciendo, en base a la competencia del Estado en la dirección económica general y en la ordenación del crédito, del art. 149.1.11 CE, y art. 149.1.13 CE, en la que encuentra su hueco una política de promoción de viviendas de protección oficial, en particular, los planes de Vivienda¹⁸³. Esto supone que, en la práctica, lo que debería suponer, como consecuencia de este reparto de competencias, una regulación principal autonómica, y si eso, una regulación estatal supletoria para aquellas CCAA que no regulen dicha materia, se plantea como una regulación estatal utilizada como *eje principal normativo*¹⁸⁴ para la materia de viviendas de protección oficial, principalmente por temas de financiación.

Es cierto que, en la actualidad, estos planes de vivienda son desarrollados, así mismo por el legislador autonómico, pero ambos siguen coexistiendo a un nivel desigual.

En referencia a las administraciones municipales, estas poseen la competencia para realizar la promoción y gestión de viviendas, en base al art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL)¹⁸⁵. Esta competencia precisa de, por un lado, la colaboración con otras Administraciones competentes (autonómica o estatal); y por otro lado, del desarrollo por parte del legislador estatal o autonómico¹⁸⁶.

¹⁸¹ Guillén, N. (2008). La vivienda de protección oficial y su problemática a través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 246. pp. 162 - 205.

¹⁸² El derecho a la vivienda en la normativa estatal y autonómica.

¹⁸³ Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

¹⁸⁴ Rebolledo, A.L. (1995, mayo). Las viviendas de protección oficial: aproximación a su régimen jurídico, en *Derecho privado y Constitución*, 6. pp. 135 - 176.

¹⁸⁵ Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. Artículo 25.2.d) "el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: d) (...) promoción y gestión de viviendas (...)"

¹⁸⁶ Iglesias, F. (2005). *Las competencias municipales en materia de vivienda*, en Administración Pública y Vivienda. Madrid: Montecorvo.

3.3.2 Problemática de las Viviendas de Protección Oficial.

Por lo introducido, estas viviendas de protección oficial suponen una herramienta eficiente para realizar el mandato encomendado por las distintas normativas que introducíamos en el apartado 2.2¹⁸⁷, y que consistía en promover las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a la vivienda. Pero, como podemos suponer, el acceso a dichas viviendas de protección oficial no es sencillo, existiendo obstáculos, tanto materiales como administrativos, para ello.

Sobre los obstáculos materiales, en un contexto histórico, en España se recurrió desde un primer momento a las VPO, construyéndose entre los años 1952 y 2016, más de 6.8 millones de viviendas protegidas¹⁸⁸, con unos requisitos distintos a los actuales (ya que no tenían máximo de rentas para acceder a ellas). Estas VPO fueron, en esencia, "el instrumento de política de vivienda de mayor alcance habido a lo largo de la segunda mitad del siglo XX"¹⁸⁹.

Al no tener un máximo de rentas, se produjo una situación en la que las familias con rentas medias y medias - altas podían acceder a la vivienda, pero las familias más necesitadas, las cuales dependían en integridad de la construcción de viviendas de promoción pública, no.

Al margen de esto, estas VPO fueron principalmente planteadas en régimen de compraventa, con "un completo sistema de ayudas a su construcción (a la piedra) y también con ayudas directas (a las personas), es decir, a los adquirientes"¹⁹⁰, que unido a una regulación más laxa que la actual en lo que respecta a las condiciones de transmisión de dichas VPO, supone que una gran mayoría de esas viviendas son actualmente de titularidad privada.

Introducido el contexto histórico, en la actualidad, y como consecuencia de la crisis, se produce un abandono absoluto de la política de vivienda, traducido en una falta de

¹⁸⁷ Apartado 2.2: *La regulación jurídica del derecho a la vivienda.*

¹⁸⁸ Defensor del Pueblo. (2019). La vivienda protegida y el alquiler social en España . *Informe anual 2018*, II.

¹⁸⁹ Defensor del Pueblo. (2019). Ob. Cit.

¹⁹⁰ Defensor del Pueblo. (2019). Ob. Cit.

financiación pública¹⁹¹, que sumado a problemas secundarios como la descalificación de las VPO tras un tiempo y su pase al mercado libre¹⁹², suponen que, en la actualidad, se necesitan como mínimo 1,5 millones de viviendas de alquiler¹⁹³ para satisfacer la demanda actual, la cual es muy difícil de plantear con exactitud, debido a la falta de datos estadísticos precisos, y al continuo aumento de dichos demandantes de VPO.

En referencia a los obstáculos administrativos para acceder a dichas VPO, debemos analizar de forma especial los referentes al procedimiento administrativo electrónico, dado que si bien las personas demandantes de VPO no deberían tener una obligación de uso de medios telemáticos, sino un derecho¹⁹⁴, esto no sucede así en la realidad, dado que un examen de los programas de vivienda revela que muchas convocatorias de ayudas, las inscripciones en registros de demandantes y otras operaciones deben hacerse por medios telemáticos¹⁹⁵. En este sentido se pronuncia Cotino Hueso¹⁹⁶, con el ejemplo de cuando "el ciudadano obligatoriamente ha de generar la instancia a través de internet, aunque luego la tenga que imprimir y tramitar en papel".

Otro obstáculo administrativo es el de los extensos requisitos necesarios para acceder a dichas VPO¹⁹⁷, tales como:

- el periodo de antigüedad en la residencia o en el registro de demandantes de vivienda correspondiente planteado, problemático para personas en situación de emergencia social (v.gr. familias en riesgo de desahucio, personas sintecho); o

¹⁹¹ Durante el período 2009-2016 el gasto público del Gobierno central, en materia de acceso a la vivienda y fomento de la edificación, disminuyó alrededor de un 65 % en términos corrientes, lo que equivalió a una merma desde el 0,3 % PIB (2009) al 0,15 % del PIB en 2016. Defensor del Pueblo. (2019). Ob. Cit.

¹⁹² Trilla, C., Bosch, J. (2018). *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Madrid: Fundación alternativas.

¹⁹³ Trilla, C., Bosch, J. (2018). Ob. Cit.

¹⁹⁴ En especial, Ley de Procedimiento Administrativo Común, artículo 13, referente a los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

¹⁹⁵ Nogueira, A. (2020). *Vulnerabilidad administrativa los obstáculos administrativos en el acceso a los programas de vivienda*, en Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente. Madrid: Tirant lo Blanch. pp. 213 - 244.

¹⁹⁶ Cotino, L. (2017) *El derecho y deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14 LPAC): asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 LPAC)*. Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público. Madrid: Tirant Lo Blanch.

¹⁹⁷ Cotino, L. (2017) Ob. Cit.

- las distintas incompatibilidades de acceso a esta VPO, en especial con ayudas sociales, dado que si estas ayudas se dirigen a colectivos vulnerables puede darse la situación de necesitar ayudas de inserción social, de pago de suministros (agua, luz...).

Por tanto, y para concluir el presente apartado, las VPO podrían suponer una herramienta realmente eficaz para poder facilitar el acceso a una vivienda a multitud de familias, pero debido a diferentes obstáculos materiales y administrativos, esto no se facilita en absoluto.

4. CONCLUSIONES.

En el presente trabajo se ha analizado exhaustivamente todo lo relativo al derecho a la vivienda digna y adecuada, a su regulación jurídica en la actualidad, y a su relación con otros conceptos, con la finalidad de determinar si dicho derecho merece una regulación más adecuada a los tiempos sociales que vivimos. Ante esto, encontramos una respuesta afirmativa a dicha cuestión, entendiendo que dicho derecho a la vivienda merece y necesita un cambio.

Esto se debe a que, como hemos desarrollado, la vivienda ostenta una especial importancia hoy en día, siendo un pilar fundamental de la dignidad humana. Un pilar fundamental al que, a la vista de los distintos datos analizados durante el presente trabajo, es realmente complicado acceder. Ante esto se plantea la primera conclusión: en la sociedad española actual, el difícil acceso a la vivienda supone un problema para el desarrollo de la dignidad humana.

Una segunda conclusión trata acerca del problema referente a los conflictos de competencia entre el legislador estatal y el legislador autonómico. Es obvio, a la vista de las normativas analizadas, que ambos actúan con el objetivo de facilitar el derecho a la vivienda, intentando que las crisis económicas no repercutan negativamente en dicho derecho, pero, lo que se plantea como una buena intención por parte del legislador estatal, supone, a nuestro juicio, una intromisión ilegítima en la materia de vivienda, al ser competencia exclusiva de las CCAA, y que deriva en una problemática particular que no debería darse en un estado territorial y políticamente descentralizado como España.

La tercera conclusión radica en la importancia de las VPO como doble herramienta: por un lado, como medida eficiente para facilitar el acceso a la vivienda, dado su bajo coste y la posibilidad de acceder a ayudas para acceder a ellas; y por otro lado, como herramienta para paliar los efectos de la crisis económica en los distintos colectivos vulnerables de la sociedad, permitiendo el acceso a las VPO a las familias desahuciadas, algo que ya se está haciendo, pero no de forma eficaz, dada la falta de VPO disponibles.

Por tanto, en el presente trabajo se han analizado distintos problemas relacionados con el derecho a la vivienda digna y adecuada en la actualidad, y así mismo hemos analizado una solución que, si bien está planteada en la actualidad, no es ejecutada de

forma eficiente, ni siquiera de forma eficaz, debido a la falta de financiación de dichas VPO, y a los obstáculos de acceso a las mismas.

Ante esto, nuestra propuesta jurídica - constitucional, que se realiza como resultado de la investigación realizada, radica en el mejor desarrollo de dichas VPO.

Para realizar esto, planteamos la regulación de dicho derecho a la vivienda como un derecho fundamental, dentro de la Sección segunda del Capítulo segundo (arts. 30 - 38 CE), pasando de ser un principio rector a un derecho fundamental.

Esta consideración como derecho fundamental supondría adquirir las garantías que hemos venido comentando en el presente trabajo, suponiendo que este derecho a la vivienda se convertiría en un derecho subjetivo exigible, en donde, si bien no podrá exigirse a los poderes públicos que brinden una vivienda a toda persona que goce de dicho derecho, sí podrá exigirse que se desarrolle una política económica para la financiación de las VPO, y una política de vivienda para aumentar la cantidad de VPO disponibles en España; permitiendo con posterioridad acceder a las mismas de forma más sencilla, no solo por la reducción de obstáculos de acceso, sino por disponer de un mayor mercado, cumpliendo, en definitiva, con el deber que ostentan los poderes públicos de promover el acceso a una vivienda digna y adecuada.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2006). *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social Constitucional*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Agencia estatal Boletín oficial del Estado (1978). *Constitución española*.
- Aguiar de Luque, Luis (1987). El Tribunal Constitucional y la función legislativa, en *Revista de Derecho Político*, número 24. Página 25.
- Álvarez Conde, Enrique (2005). *Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos: Madrid. Página 592.
- Arias Martínez, María Antonia (2019). Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional, en *Revista De Estudios De La Administración Local y Autonómica*, número 11. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/reala.v0i11.10602> Páginas 106 - 121.
- Bastida Freijedo, Francisco José (2008). ¿Son los derechos sociales derechos fundamentales? En *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura*. Madrid: Congreso de los diputados. Páginas 1083 - 1102.
- Bedera Bravo, Mario. (1990). La propiedad privada como elaboración del liberalismo burgués. Su proceso de positivación. En *Anales de estudios económicos y empresariales*, número 5. Valladolid: Universidad de Valladolid. Páginas 263 - 286.
- Carrasco Durán, Manuel (2005). La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución). En *Revista de Derecho Político*, número 62. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.62.2005.8948>. Páginas 55 - 94.
- Consejo de Europa (2009). *Recommendation of the Commissioner for Human Rights on the implementation of the right to housing*.

- Consejo de la juventud de España (2020). *Balance general. Observatorio de emancipación*.
- Cortés, Juan Ignacio (2020). *Derechos económicos, sociales y culturales: la hoja de ruta hacia una vida digna*. Amnistía internacional. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/derechos-economicos-sociales-y-culturales-la-hoja-de-ruta-hacia-una-vida-digna/>
- Cotino Hueso, Lorenzo (2017). El derecho y deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14 LPAC): asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 LPAC). En *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*. Madrid: Tirant lo Blanch.
- Cruz Villalón, Pedro y Guerrero Medina, Manuel (2012). *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Sevilla: Ideas Más Tecnología.
- De la Mata Barranco, Norberto Javier (2019). *Qué hacer contra el allanamiento de morada: defenderla*. Almacén de Derecho. Disponible en <https://almacenederecho.org/que-hacer-contr-el-allanamiento-de-morada-defenderla>.
- De la Quadra-Salcedo Janini, Tomás y Suárez Corujo, Borja (2016). El régimen jurídico de los principios en la constitución europea: la garantía de los derechos sociales en la futura Europa. *Revista Jurídica Universidad Autónoma De Madrid*, número 12. Disponible en: <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6160>
- Defensor del Pueblo. (2019). *La vivienda protegida y el alquiler social en España. Informe anual 2018*, número II. Madrid: Defensor del pueblo.
- Diccionario panhispánico español jurídico de la Real Academia española (2021). Disponible en: <https://dpej.rae.es>
- Díez-Picazo, Luis María (2008). *Sistema de derechos fundamentales*, 3.^a edición, Navarra: Aranzadi, colección Thomson-Civitas.
- Fernández Miranda Campoamor, Alfonso (2003). El Estado Social, en *Revista de Derecho Constitucional*, número 69. Páginas 139-180.

- Fernández, Tomás Ramón (1981). El medio ambiente en la Constitución española, en *Boletín Informativo del Medio Ambiente*, número 20. Páginas 17-18.
- Ferrando Nicolau, Esperanza (1992). El derecho a una vivienda digna y adecuada, en *Anuario de Filosofía del Derecho*, número 9. Páginas 305-322.
- Gómez Puente, Marcos (1997). *La inactividad del legislador: una realidad susceptible de control*. Madrid: McGrawHill. Página 80.
- Guiglia, Giovanni (2011). El derecho a la vivienda en la Carta Social Europea : a propósito de una reciente condena a Italia del Comité Europeo de Derechos, en *Revista de Derecho Político*. Disponible en: 10.5944/rdp.82.2011.9175.
- Guillén Navarro, Nicolás Alejandro (2008). La vivienda de protección oficial y su problemática a través de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 246. Páginas 162 - 205.
- Human Rights Watch (2014). *Sueños rotos. El impacto de la crisis española de la vivienda en grupos vulnerables*.
- Iglesias González, Felipe. (2005). Las competencias municipales en materia de vivienda, en *Administración Pública y Vivienda*. Madrid: Montecorvo.
- Instituto Nacional de Estadística (2011). *Censo de Población y Viviendas*. Madrid: INE.
- Instituto Nacional de Estadística (2020). *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del año 2020*. Disponible en: https://www.ine.es/prensa/ecv_2020.pdf
- Jiménez Campo, Javier (1999). *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Madrid: Trotta. Páginas 124 y siguientes.
- López González, José Luis (1997). Reflexiones sobre los Derechos sociales y su eficacia jurídica, en *Revista General de Derecho*, 628-629. Páginas 159-168.
- López Guerra, Luis (2018). 40 años de Constitución – Los derechos fundamentales, en *Observatorio de Derecho público IDP*. Disponible en: <https://idpbarcelona.net/los-derechos-fundamentales/>

- Loscertales Fuertes, Daniel (2016). El derecho constitucional de la vivienda y los arrendamientos. *El país*. Disponible en: https://elpais.com/economia/2016/01/18/vivienda/1453141445_862978.html
- Macho Carro, Alberto (2019). La naturaleza jurídica del comité de derechos económicos, sociales y culturales de naciones unidas y de sus pronunciamientos. Especial atención al caso español, en *Red tiempo de los derechos*, número 12.
- Moreu Carbonell, Elisa (2020). Función social de la propiedad y viviendas vacías. Diez preguntas y respuestas para el debate, en *Políticas y derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente*. Madrid: Tirant Lo Blanch. Páginas 183 - 210.
- Nogueira Guastavino, Magdalena (2018). Artículo 35, en *Comentarios a la Constitución española. XL aniversario de la Constitución española*. Madrid: Wolters Kluwer. Páginas 1185 - 1210.
- Nogueira López, Alba (2020). Vulnerabilidad administrativa: los obstáculos administrativos en el acceso a los programas de vivienda, en *Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente*. Madrid: Tirant lo Blanch. Páginas 213 - 244.
- Observatori de Drets Econòmics, Socials i Culturals (2020). *La evolución de los desahucios 2008-2019: de la emergencia a la consolidación de una crisis habitacional*.
- Organización de las Naciones Unidas (1991). *Observación general N° 4 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*. Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento N°.8.
- Pérez Luño, Antonio Enrique (2013). *Los derechos fundamentales*, 11ª edición. Madrid: Tecnos.
- Pérez Royo, Javier (2003). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- Plataforma de Afectados por la Hipoteca (2021). *Stop desahucios*. Disponible en : <https://afectadosporlahipoteca.com/stop-desalojos>

- Ponce Solé, Juli (2004). Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio, en *Informe comunidades autónomas*. Páginas 800-822.
- Rebolledo Varela, Ángel Luis (1995). Las viviendas de protección oficial: aproximación a su régimen jurídico, en *Derecho privado y Constitución*, número 6. Páginas 135 - 176.
- Rodríguez de Santiago, José María (2008). Las garantías constitucionales de la propiedad y de la expropiación forzosa a treinta años de la Constitución española, en *Revista de Administración pública*, número 177. Páginas 157 - 194.
- Rodríguez de Santiago, José María (2018). Artículo 33 CE: Derecho a la propiedad privada y a la herencia, en *Comentarios a la Constitución Española. XL Aniversario*. Madrid: Fundación Wolters Kluwer. Páginas 1147 - 1176.
- Rodríguez, José Ignacio (1995): *Política económica y social. Principios rectores comentados*. Madrid: Paraninfo.
- Ruiz Albert, Miguel Ángel (2015). Respuestas jurídicas de Lege Ferenda al drama de los Desahucios: la garantía del alojamiento alternativo y el "desalojo social", en *El derecho a una vivienda digna y el drama de los desahucios. Análisis y respuestas alternativas*. Sevilla: Consejería de Fomento y Vivienda. Páginas 155 - 184.
- Sugranyes, Ana (2011). Chabolismo indignante: el hábitat de los que sobran, en *Hábitat y sociedad*. Páginas 27-49.
- Trilla Bellart, Carmen y Bosch Meda, Jordi (2018). *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Fundación alternativas. Disponible en: https://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/df921b0eb942d0ce4c114e5463934e1a.pdf
- Vaquero Caballería, Marcos, Ponce Solé, Juli y Arnaiz Ramos, Rafael (2016). *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

Wikipedia (2021). *Movimiento okupa*. Disponible en:
https://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento_okupa

Wolters Kluwer (2021). *El desahucio: Guía jurídica*. Disponible en:
https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAUMjE0NDtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUtckhlQaptWmJOcSoA3SJwGDUAAAA=WKE

6. ANEXO JURISPRUDENCIAL.

- **Tribunal Constitucional**

- STC 25/1981, de 14 de Julio de 1981.
- STC 15/1982, de 23 de abril de 1982.
- STC 19/1982, de 5 de mayo de 1982.
- STC 71/ 1982, de 30 de noviembre de 1982.
- STC 80/1982, de 20 de diciembre de 1982.
- STC 63 / 1983, de 20 de julio de 1983.
- STC 103/ 1983, de 22 de noviembre de 1983.
- STC 22/1984, de 17 de febrero de 1984.
- STC 83 / 1984, de 24 de julio de 1984.
- STC 107 / 1984, de 23 de noviembre de 1984.
- STC 53 / 1985, de 11 de abril de 1985.
- STC 99/1986, de 30 de septiembre de 1986.
- STC 39 / 1987, de 26 de marzo de 1987.
- STC 74 / 1987, de 25 de mayo de 1987.
- STC 152/1988, de 20 de julio de 1988.
- STC 64 / 1991, de 22 de marzo de 1991.
- STC 14 / 1992, de 10 de febrero de 1992.
- STC 223/1992, de 14 de diciembre de 1992.
- STC 36 / 1993, de 14 de febrero de 1993.
- STC 254 / 1993, de 20 de julio de 1993.
- STC 372/1993, de 13 de diciembre de 1993.
- STC 31 / 1994, de 31 de enero de 1994.

- STC 89/1994, de 17 de abril de 1994.
- STC 59 / 1995, de 17 de marzo de 1995.
- STC 130/ 1995, de 11 de septiembre de 1995.
- STC 99/2001, de 23 de abril de 2001.
- STC 10/ 2002 de 17 de enero de 2002.
- STC 41/2002, de 25 de febrero de 2002.
- STC 116 / 2006, de 24 de abril de 2006.
- STC 236/2007, de 7 noviembre de 2007.
- STC 247 / 2007, de 12 de diciembre de 2007.
- STC 7/2010, de 27 de abril de 2010.
- STC 93/2015, de 14 de mayo de 2015.
- STC 154/2015, de 9 de julio de 2015.
- STC 16/2018, de 22 de febrero de 2018.
- STC 32/2019, de 28 de febrero de 2019.

- **Tribunal Supremo**

- STS 800/2014, de 12 de noviembre de 2014 (ECLI:ES:TS:2014:5169).

- **Audiencias Provinciales**

- SAP A Coruña 403/2006, de 5 de octubre de 2006. (ECLI:ES:APC:2006:2171).
- SAP Barcelona 496/2020, de 10 de junio de 2020. (ECLI:ES:APB:2020:3827).