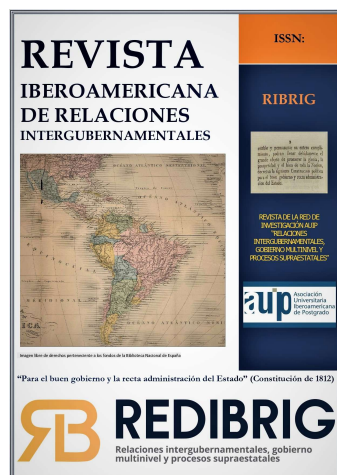


**EL DERECHO DE VIVIENDA Y SU RÉGIMEN
COMPETENCIAL EN EL DERECHO CONSTITUCIO-
NAL ESPAÑOL**

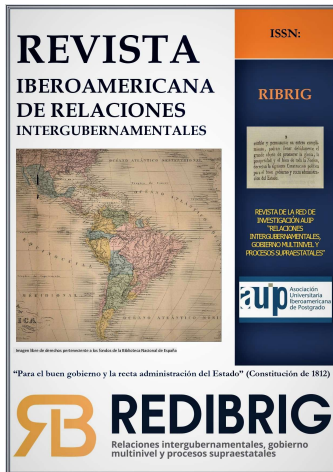
María Isabel Jaime Riveriego
Universidad de Cádiz



Para citar: M. I., Jaime Riveriego, “El derecho a la vivienda u su régimen competencial en el Derecho Constitucional español”, *RIBRIG*, 6, 2025, 1-60.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A LA VIVIENDA. 2.1. EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO. 2.2 LA DIGNIDAD COMO PILAR ESENCIAL EN EL DERECHO DE LA VIVIENDA DIGNA. 2.3. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD: ARTÍCULO 33 CE. 3. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE VIVIENDA. 3.1. ARTÍCULO 47 CE: PRINCIPIO RECTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL Y ECONÓMICA. 3.2. DEBATE DOCTRINAL: ¿DERECHO O PRINCIPIO RECTOR? 4. RÉGIMEN COMPETENCIAL DEL DERECHO DE VIVIENDA EN ESPAÑA. 4.1. BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE VIVIENDA. 4.2 CONFLICTOS DE COMPETENCIA Y DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 5. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DEL ARTÍCULO 47 CE. 6. PERSPECTIVA INTERNACIONAL Y PROPUESTAS DE MEJORA. 6.1. EL DERECHO DE VIVIENDA EN DERECHO INTERNACIONAL. 6.2. PROPUESTAS DE MEJORA EN EL DERECHO COMPARADO. 7. CONCLUSIONES. 8. BIBLIOGRAFÍA. 9. ANEXO. NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA.

RESUMEN: El presente artículo tiene por objeto el análisis del derecho a la vivienda en el marco constitucional español, con especial atención a su configuración como principio rector de la política social y económica recogido en el artículo 47 de la Constitución Española. Partiendo del Estado social y democrático de Derecho, se aborda su naturaleza jurídica, así como el debate doctrinal existente en torno a su eventual transformación en derecho fundamental y su conexión con valores como la



dignidad de la persona y con la función social de la propiedad.

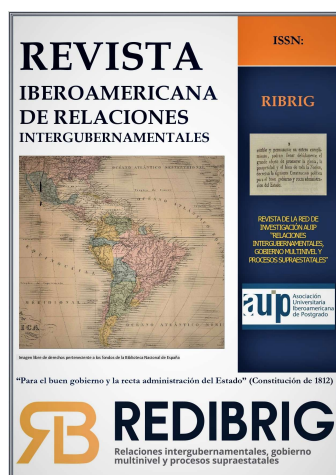
Asimismo, se examina la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y los numerosos conflictos de competencia originados en cuanto a la limitación de estas. Por otro lado, trataremos parte del desarrollo legislativo en materia de vivienda, principalmente de la Ley 12/2023 por el Derecho a la Vivienda. En este sentido, se analiza, además, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, especialmente tras la aprobación de dicha ley, la cual ha generado bastante controversia. Desde un enfoque crítico, se valora así la eficacia de este principio rector frente al problema de acceso a la vivienda en España, evidenciando la existencia de un importante déficit estructural de vivienda pública y las dificultades de acceso a la vivienda, especialmente entre la población joven.

2

Por último, desde una perspectiva comparada, se plantean propuestas inspiradas en modelos internacionales orientadas a mejorar la eficacia del sistema vigente. Medidas orientadas a incrementar la oferta de vivienda, agilizar la gestión urbanística y reforzar el parque público de vivienda social. Todo ello con el objetivo de mejorar la efectividad material del mandato constitucional recogido en el artículo 47 de la norma suprema del ordenamiento jurídico.

PALABRAS CLAVE: DERECHO A LA VIVIENDA; CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA; VIVIENDA DIGNA; COMPETENCIAS AUTONÓMICAS; POLÍTICAS PÚBLICAS.

ABSTRACT: This paper aims to analyse the right to housing within the Spanish constitutional framework, with particular attention to its configuration as a guiding principle of social and economic policy set out in Article 47 of the Spanish Constitution. Starting from the social

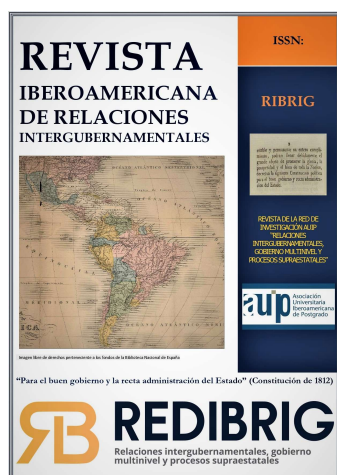


and democratic rule of law, it addresses its legal nature, as well as the existing doctrinal debate surrounding its possible transformation into a fundamental right and its connection with values such as human dignity and the social function of property.

It also examines the distribution of competences between the State and the Autonomous Communities and the numerous jurisdictional conflicts arising from the limits of these powers. Furthermore, it addresses part of the legislative development in housing matters, mainly Law 12/2023 on the Right to Housing. In this regard, it also analyses the case law of the Constitutional Court in this area, especially following the approval of said law, which has generated considerable controversy. From a critical perspective, the effectiveness of this guiding principle is assessed in relation to the problem of access to housing in Spain, highlighting the existence of a significant structural deficit in public housing and the difficulties in accessing housing, particularly among the young population.

Finally, from a comparative perspective, proposals inspired by international models are put forward with the aim of improving the effectiveness of the current system. These include measures aimed at increasing housing supply, streamlining urban planning management, and strengthening the stock of public and social housing. All of this is intended to enhance the material effectiveness of the constitutional mandate set out in Article 47 of the supreme norm of the legal system.

KEYWORDS: RIGHT TO HOUSING; SPANISH CONSTITUTION; ADEQUATE HOUSING; REGIONAL COMPETENCES; PUBLIC POLICIES.



1. INTRODUCCIÓN

Según datos del Consejo de la Juventud de España, en 2024¹ el precio mediano del alquiler de una vivienda ascendía a 1.072 euros, lo que supone 128 euros más que el año anterior. Teniendo en cuenta el salario mediano de los jóvenes, el coste de la vivienda supone un 102,3% de este salario neto. A un joven promedio español le serían necesarios 23,81 euros mensuales adicionales para poder costearse el alquiler de una vivienda. Todo ello sin contar gastos adicionales de subsistencia, como agua o electricidad. Destacan, en particular, los casos de alquiler por habitación, en los que los jóvenes destinan un 35,8% del salario mediano por compartir piso.

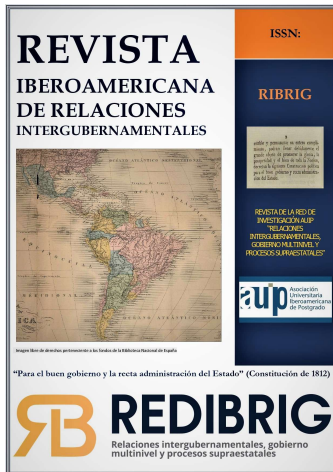
Esta situación tiene un reflejo directo en las tasas de emancipación juvenil en España, que se consolida como una de las más bajas registradas en los últimos años², retrasando la edad media de salida del hogar familiar y dificultando el desarrollo de proyectos de vida autónomos. Este análisis muestra que incluso a los jóvenes con acceso a empleo encuentran enormes dificultades para emanciparse debido a los altos costes de la vivienda en España. Y, en este caso, atendiendo únicamente al precio del alquiler.

Como explica José Cano Bueso, el acceso a una vivienda en España se ha convertido en un verdadero reto en nuestro Estado Social y Democrático de Derecho,

4

¹ Consejo de la Juventud de España, *Observatorio de emancipación. Balance general. Primer semestre 2024*, 2024: <https://www.cje.org/investigacion/#290-291-10-semester-2024>: p.10.

² *Ibídem*: p.17.



afectando principalmente a jóvenes con rentas bajas. Indica que “mientras los desahucios por ejecuciones hipotecarias habían disminuido significativamente, los lanzamientos por impago de alquileres crecían espectacularmente, representando ya el 66% del total de los desahucios”³. Asimismo, considera que el acceso a la vivienda constituye una de las asignaturas pendientes del Estado social español, lo que exige una actuación protectora por parte de los poderes públicos para garantizar unos mínimos vitales⁴. En este sentido, el debate sobre la vivienda se ha intensificado en los últimos años a raíz de fenómenos como la escasez de vivienda pública o la aprobación de la Ley por el Derecho a la Vivienda de 2023.

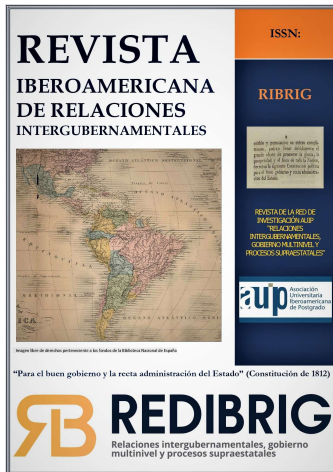
Haciendo constar sobre la mesa los anteriores datos, pasamos a plantear la cuestión de si realmente los poderes públicos actúan conforme al mandato establecido en el artículo 47 de nuestra Constitución Española.

5

Bajo estos presupuestos, comenzaremos analizando del Estado social y democrático de Derecho como marco en el que se inserta el derecho a la vivienda, entendido como una de las proyecciones de la dimensión social del Estado. Posteriormente, examinaremos el concepto de “vivienda digna” y su relación con la dignidad de la persona, valor proclamado en el artículo 10.1 CE. Además, dedicaremos un apartado a la función social de la propiedad reconocida en el artículo 33.2 CE. A continuación, estudiaremos la naturaleza jurídica del artículo 47 CE como principio rector de la política social y económica,

³ Cano Bueso, J. (2018). El derecho a la vivienda y los principios rectores. *Revista Española de la Función Consultiva*, 30-31, 73-84: p.73.

⁴ *Ibídem*: p.75.

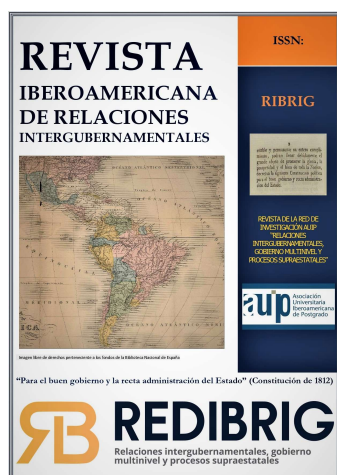


así como el creciente debate doctrinal acerca de la posibilidad de que este principio rector llegue a configurarse como un verdadero derecho fundamental. Más adelante, nos centraremos en el segundo pilar de este artículo: el régimen competencial del derecho de vivienda en el sistema español, así como los conflictos de competencia originados en este ámbito material. Como ejemplo de ello, destacan los casos de Cataluña y Andalucía, que serán examinados desde la doctrina del Tribunal Constitucional. Una vez analizada la situación y el marco teórico expuesto, procederemos a cuestionar, por tanto, la eficacia real del principio rector proclamado en el art. 47 CE. Finalmente, desde una perspectiva más pragmática, abordaremos algunas de las causas estructurales del problema y expondremos algunas de las posibles mejoras del sistema español actual. En este sentido, se propondrán medidas inspiradas en modelos desarrollados en otros contextos internacionales que han demostrado bastante eficacia, con el objetivo de adaptarlas a la realidad española del momento.

6

Este artículo tiene como principal objetivo el análisis del derecho a la vivienda en el ordenamiento jurídico español, sobre todo en el marco constitucional, así como de su régimen competencial entre los distintos niveles territoriales. El objeto de estudio se justifica por la relevancia constitucional de este derecho de configuración legal y por la creciente importancia que ha adquirido en el plano jurídico y social actual, lo que lo convierte en una materia de especial interés desde la perspectiva jurídica.

Como objetivo secundario, se pretende analizar diversas medidas adoptadas en otros Estados para hacer frente al problema de la vivienda, con el fin de valorar su posible utilidad como fuente de inspiración para el sistema español. En este sentido, las propuestas no constituyen un mero añadido, sino la consecuencia lógica del

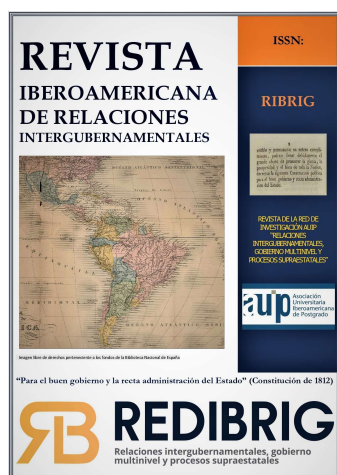


diagnóstico previo sobre las insuficiencias del sistema actual.

La motivación de este estudio no reside únicamente en describir el marco teórico del derecho a la vivienda, sino también en analizar su grado de efectividad real en el sistema constitucional español. En concreto, en el derecho a la vivienda configurado como principio rector el análisis dogmático pierde parte de su sentido si no se acompaña de una reflexión sobre su funcionamiento práctico.

Para la interpretación de las normas aplicables se han empleado algunos de los criterios hermenéuticos establecidos en el artículo 3 del Código Civil. Principalmente, los criterios de interpretación literal, finalístico y comparado, pero también el criterio sociológico, que toma en consideración la realidad social del tiempo en que las normas han de ser aplicadas; el criterio histórico, que recurre a los antecedentes legislativos y el criterio teleológico, que orienta la interpretación hacia la finalidad perseguida por la norma. En este último caso, resulta relevante la jurisprudencia del Tribunal Constitucional por su función como intérprete supremo de la Constitución lo que permite conocer el sentido y el alcance que el texto constitucional ha de tener en la práctica.

Las fuentes de conocimiento jurídico empleadas son de tres tipos. En primer lugar, las fuentes positivas o normativas, con primacía de las de mayor rango jerárquico: la Constitución Española de 1978; el Estatuto de Autonomía de Andalucía; el Código Penal; la Ley de Enjuiciamiento Civil; la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común; la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda; la Ley de Arrendamientos Urbanos; la Ley de Ordenación de la Edificación; el Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y



la Ley 5/2025, de Vivienda de Andalucía. En segundo lugar, las fuentes jurisprudenciales procedentes del Tribunal Constitucional (SSTC 37/2022 y 79/2024, entre otras). En tercer lugar, las fuentes doctrinales, entre cuyos principales autores cabe citar a Heller, José Cano Bueso, Fernando López Ramón, José Joaquín Fernández Alles, María Luz Martínez Alarcón, Martin Bassols Coma, Juli Ponce Solé, Robert Alexy, Luigi Ferrajoli, Tomas-Ramón Fernández, Eduardo García de Enterría y Manuel García-Pelayo, entre otros.

Asimismo, se usa un enfoque doctrinal, con el fin de examinar las distintas posiciones sobre la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda. Se hace uso, además, de datos estadísticos e informes institucionales procedentes del Banco de España, el Consejo de la Juventud de España, BBVA Research o la Comisión Europea para contrastar la eficacia de las políticas públicas en este sector.

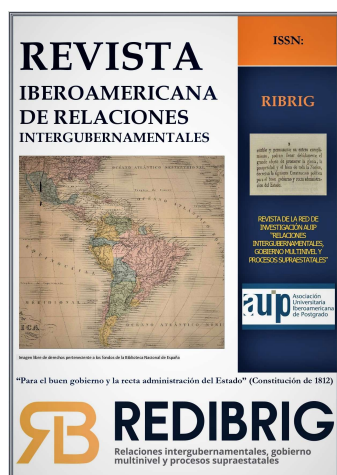
8

Finalmente, junto a los contenidos descriptivos y analíticos, se incluyen contenidos propositivos mediante la incorporación de medidas inspiradas en otros países que han demostrado su eficacia a través de diversos estudios también incluidos.

2. FUNDAMENTACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE VIVIENDA

2.1. El Estado social y democrático de Derecho

A partir de la concepción de Heller sobre la función social del Estado, podemos entender una clara evolución hacia el Estado social contemporáneo, el cual no solo organiza la sociedad y la convivencia en un territorio deter-



minado, sino que además interviene con el fin de garantizar derechos sociales y reducir las desigualdades tanto económicas como sociales⁵.

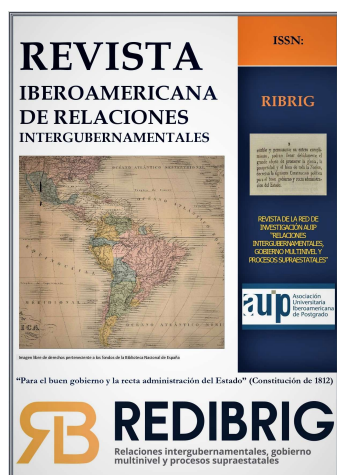
El Estado social surge tras la Segunda Guerra Mundial, en una Europa de posguerra en la que el modelo de Estado liberal, ya en decadencia, exigía una intervención para corregir las desigualdades económicas y sociales existentes. En este contexto, la intervención estatal comenzó a concebirse como un instrumento necesario para garantizar unas condiciones materiales mínimas de igualdad. Fue especialmente a partir de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 cuando se configuró un modelo de Estado que asumía compromisos de carácter social, incorporando expresamente el concepto de “Estado social de Derecho”⁶.

El Estado social nace en España en el segundo tercio del siglo XX. Esta concepción queda recogida en la Constitución Española de 1978 cuyo artículo 1.1 proclama a España como un “Estado social y democrático de Derecho”. Esto demuestra, que al hablar de “Estado social”, la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico concede una importancia primordial a la consecución de la justicia social y a la protección de los derechos sociales.

En relación con lo anterior, parte de la doctrina ha destacado el papel de la Constitución en el Estado Social como un texto no necesariamente neutral, ya que incluso cuando pretende serlo, en realidad incorpora determina-

⁵ Heller, H. (1992). *Teoría del Estado* (trad. Luis Tobío). Fondo de Cultura Económica, México: pp.218 y 220.

⁶ Gutiérrez Gutiérrez, I. (2014). Gestación, recepción y vigencia: la teoría de la Constitución de Konrad Hesse. *Revista Española de Derecho*: p.405.



das decisiones políticas y sociales. En este sentido, Manuel García-Pelayo defiende su concepción como un ordenamiento que, más allá de establecer reglas de organización, orienta la vida política dentro de parámetros concretos⁷.

En este sentido, el artículo 9.2 de la Constitución española impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

En este marco podemos insertar el derecho a la vivienda como una de las proyecciones de la dimensión social del Estado. Así, medidas como la regulación del suelo o la función social de la propiedad constituyen herramientas que la propia Constitución ofrece para conseguir una sociedad más justa e igualitaria.

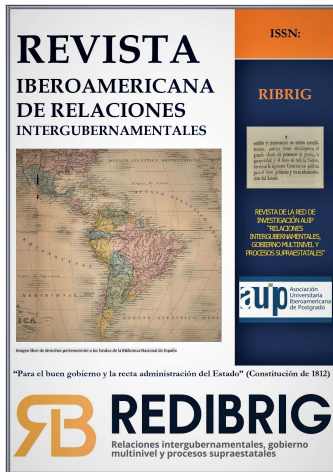
10

Desde esta perspectiva, el derecho a la vivienda no puede entenderse únicamente como una cuestión económica, sino como una condición indispensable para garantizar la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad dentro del Estado social que proclama la Constitución Española.

2.2. La dignidad como pilar esencial en el derecho a la vivienda digna

Siguiendo este hilo de análisis, resulta pertinente abordar una cuestión esencial, la vivienda digna. El valor

⁷ García-Pelayo, M. (1948). Constitución y Derecho Constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 37–38, 53–124: pp.61 y 62.



a la dignidad de la persona encuentra su protección constitucional en el artículo 10.1 CE. Este artículo lo concibe como fundamento del orden político y de la paz social⁸.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el concepto de dignidad definiéndolo como “un valor espiritual y moral inherente a la persona que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida”⁹.

En este sentido, podemos observar que incluso el propio artículo 47 CE proclama la vivienda con el adjetivo calificativo de “digna y adecuada”¹⁰, lo que establece un estándar mínimo que tanto el legislador como el poder ejecutivo deben respetar.

Sobre esta cuestión se pronuncia López Ramón¹¹, al desarrollar la idea de un derecho subjetivo a la calidad de la vivienda, el cual concibe como un pilar fundamental en la protección de la dignidad de la persona. Sostiene que este derecho no implica solo el acceso a una vivienda, sino que exige también que esta se disfrute en condiciones adecuadas de calidad.

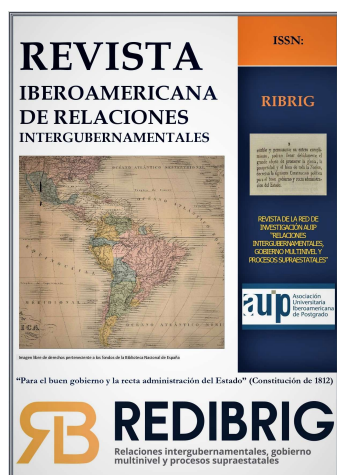
En esta línea, denuncia que, aunque en España existen normas como la Ley de Ordenación de la Edificación, el

⁸ Art. 10.1 de la Constitución Española (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

⁹ STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 8 (BOE núm. 119, de 18 de mayo de 1985).

¹⁰ Art. 47 de la Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

¹¹ López Ramón, F. (2014). El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 49-91: pp.83 y 84.



Código Técnico de la Edificación o la Ley 8/2013, estas no se encuentran bien conectadas con los contratos de compraventa o arrendamiento. Esto provoca que el comprador o arrendatario deba recurrir, en muchos casos, a la responsabilidad civil ante deficiencias en materia de seguridad, salubridad o comodidad. Como alternativa y propuesta de solución a la problemática, el autor destaca el modelo francés, que exige un diagnóstico técnico previo de la vivienda, garantizando así la dignidad del comprador o arrendatario mediante una información veraz sobre el estado real de la vivienda¹².

En este marco conceptual, surge la cuestión de si la falta de vivienda accesible puede condicionar la libertad contractual hasta el punto de que los ciudadanos se vean obligados a aceptar condiciones que pueden comprometer su dignidad.

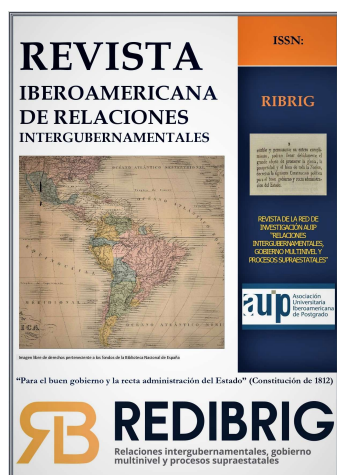
Desde la perspectiva de Amartya Sen, la libertad de elección no depende únicamente de la existencia formal de alternativas, sino de la posibilidad real de elegir entre opciones valiosas¹³.

En este sentido, en contextos de escasez de vivienda accesible, la aceptación de condiciones desfavorables puede no reflejar una auténtica autonomía de la voluntad. Esto más bien, podría representar una aceptación forzada marcada por condiciones de necesidad.

12

¹² *Ibídem*.

¹³ Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf, Nueva York: p.75.



Esta exigencia se refuerza a la luz del artículo 9.2 de la Constitución Española¹⁴, que impone a los poderes públicos la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas, así como de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Bajo este prisma, resulta primordial destacar la importancia de la intervención pública en el mercado de la vivienda como una exigencia derivada del propio contenido de la dignidad de la persona, y no únicamente como una mera directriz constitucional.

2.3. La función social de la propiedad: artículo 33 CE

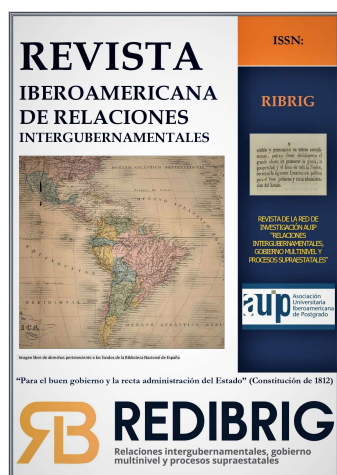
Continuando con el análisis, cabe examinar el derecho a la propiedad privada. El artículo 33 de la Constitución Española expresa el derecho a la propiedad privada, seguido de un segundo precepto sobre su función social, la cual delimitará su contenido según las leyes¹⁵. De este modo, se configura un derecho que, por un lado, garantiza la protección de esta institución clásica del ordenamiento jurídico y, por otro, la vincula a su utilidad social y al sometimiento a los intereses generales.

En relación con ello, jurisprudencia consolidada del TC¹⁶, establece que esta “función social” no constituye sino un elemento que forma parte del contenido esencial

¹⁴ Art. 9.2 de la Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

¹⁵ Art. 33 de la Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

¹⁶ STC 37/1987, de 26 de marzo de 1987, FJ 2 (BOE núm. 86, de 10 de abril de 1987).



del derecho a la propiedad. Matiza que, esta función social, no opera como un mero límite externo, reforzando así su configuración compleja.

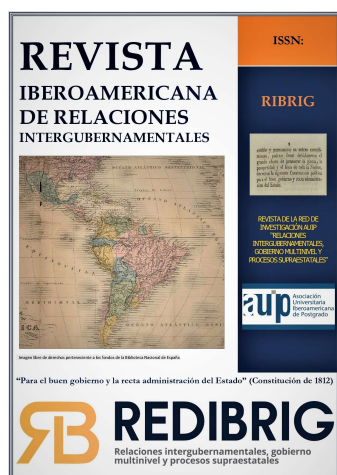
En este contexto, surge un debate sobre la posible colisión del derecho de propiedad con fenómenos como la ocupación ilegal de viviendas. Si bien la función social legitima la intervención pública en el mercado inmobiliario, el uso sin consentimiento de la propiedad privada ajena por terceros constituye una vulneración del derecho a la propiedad privada. Esta tensión pone de manifiesto la necesidad de que el legislador articule mecanismos eficaces de protección que den respuesta a situaciones de vulnerabilidad sin trasladar la carga de dicha protección exclusivamente a los propietarios.

Para analizar este fenómeno conviene distinguir las dos figuras. Por un lado, el allanamiento de morada, previsto en el art. 202 del Código Penal¹⁷, y, por otro lado, el delito de usurpación o popularmente conocida como ocupación, prevista en el art. 245 CP¹⁸.

La diferencia entre ambas es aclarada en la Instrucción 1/2020 de la Fiscalía General del Estado, la cual establece que su distinción reside en el objeto que buscan proteger. Mientras que la usurpación recae sobre inmuebles que no constituyen morada, como por ejemplo viviendas vacías o deshabitadas, el allanamiento se refiere a la morada. A este respecto, se aclara el concepto de mo-

¹⁷ Art. 202 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995).

¹⁸ Art. 245 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995).



rada estableciéndolo como “aquel espacio en el que el individuo vive sin hallarse necesariamente sujeto a los usos y convenciones sociales, ejerciendo su libertad más íntima”¹⁹.

En relación con lo anterior, el Tribunal Constitucional²⁰ ha señalado que la inviolabilidad del domicilio reconocida en el artículo 18.2 CE²¹ no protege únicamente un espacio físico, sino el ámbito en el que la persona desarrolla su vida privada e intimidad personal, con independencia del título jurídico de posesión. De esta forma, mientras el allanamiento de morada tutela principalmente la esfera de privacidad vinculada a la dignidad de la persona, la usurpación recae sobre bienes inmuebles que no constituyen morada y lesiona esencialmente el derecho de propiedad reconocido en el artículo 33 CE.

En cuanto a la respuesta jurídica frente a la ocupación ilegal, el procedimiento habitual es la interposición de una demanda de recuperación de la posesión de la finca²²

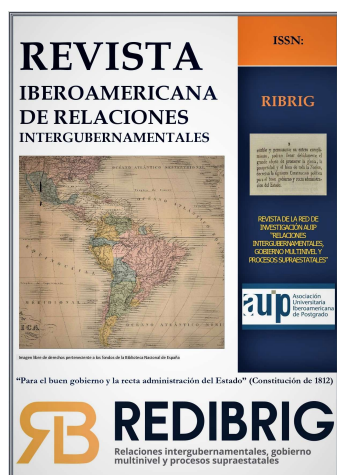
15

¹⁹ Fiscalía General del Estado, Instrucción 1/2020, de 15 de septiembre, sobre criterios de actuación en relación con la ocupación ilegal de inmuebles: Sección IV, punto 2 (BOE núm. 245, de 16 de septiembre de 2020).

²⁰ STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 5 (BOE núm. 59, de 9 de marzo de 1984).

²¹ Art. 18.2 de la Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

²² 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 (párrafo 11).

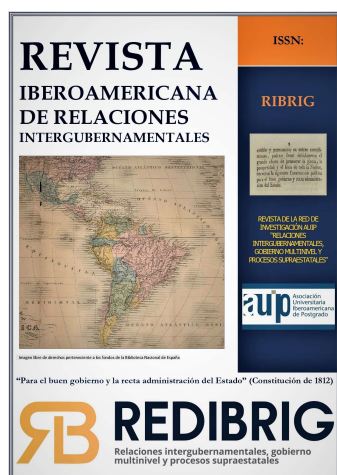


a través de juicio verbal²³. Durante su tramitación, cuando el ocupante alega una situación de vulnerabilidad, el órgano judicial debe dar traslado a los servicios sociales, a fin de que valoren la situación y propongan, en su caso, medidas de protección, como el acceso a un alquiler social. Así lo establece el art. 441.5 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, tras la reforma introducida por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, que impone al órgano judicial la obligación de comunicar de oficio la posible situación de vulnerabilidad a los servicios sociales competentes.

No obstante, la efectividad de esta tutela judicial se halla condicionada por la insuficiencia del parque público de vivienda en España²⁴. Esta carencia provoca, que, en la práctica, la obligación prestacional de asistencia que correspondía de facto al Estado sea soportada por el propietario. Así, el derecho a la propiedad privada, mediante la tolerancia penal de la usurpación ajena, se ve vaciado de contenido al ser instrumentalizado como recurso de última instancia para paliar un déficit estructural de viviendas.

²³ Art. 250.1. 4º de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil (BOE núm. 7, de 8 de enero de 2000).

²⁴ Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Boletín Especial Vivienda Social 2024, Dirección General de Vivienda y Suelo (2024): pp.4 y 5.



3. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE VIVIENDA

3.1. Artículo 47 CE: Principio rector de la política social y económica

La naturaleza jurídica del derecho a la vivienda se encuentra recogida en el artículo 47 de la Constitución Española. Concretamente en el Título I “De los derechos y deberes fundamentales” en su capítulo tercero “De los principios rectores de la política social y económica”²⁵.

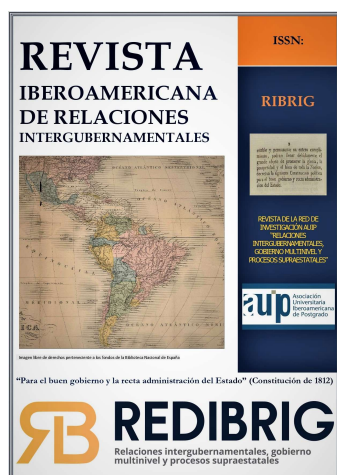
Su configuración como principio rector hace que su eficacia venga determinada por el artículo 53.3 CE, que establece que estos principios “informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”.

Como afirma Cano Bueso, el Capítulo III del Título I de la Constitución Española supone un “cajón de sastre de indudable valor normativo”²⁶. Según retrata el autor, en dicho capítulo conviven desde meras directrices programáticas hasta auténticos derechos sociales en fase de desarrollo, lo que evidencia la heterogeneidad de su contenido.

Bajo esta premisa, el derecho a la vivienda se articula como un derecho de prestación cuya efectividad depende de que así lo disponga la ley sectorial que lo regule y de que el Estado disponga con medios materiales para su realización.

²⁵ Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

²⁶ Cano Bueso, J. (2018). El derecho a la vivienda y los principios rectores. *Revista Española de la Función Consultiva*, 30-31, 73-84: p.77.



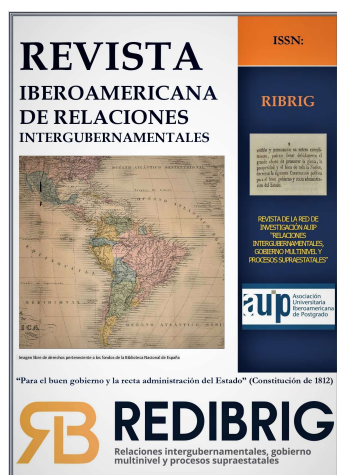
De acuerdo con la jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional, este artículo no garantiza un derecho fundamental directamente exigible ante los tribunales, sino que enuncia una directriz para los poderes públicos que solo puede ser alegada ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen²⁷.

Sin embargo, esta clasificación como principio rector no le priva de fuerza jurídica. Al contrario, su función habilita a los poderes públicos a adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento y exige que cualquier conflicto jurídico se resuelva desde la perspectiva del Estado social y de la solidaridad. En este sentido, la intervención pública en materia de vivienda se presenta no como una opción discrecional, sino como una exigencia derivada del propio mandato constitucional, en tanto que los poderes públicos deben promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna y adecuada.

En esta línea, Bassols Coma destaca que el artículo 47 CE protege específicamente el "uso y disfrute" de la vivienda, lo que permite diferenciar el derecho a acceder a una vivienda de la mera titularidad del bien²⁸. Esta distinción refuerza la necesidad de políticas públicas orientadas no solo a la propiedad, sino también a la existencia de un parque suficiente para el alquiler de vivienda social asequible.

²⁷ STC 32/2019, de 28 de febrero, FJ 6 (BOE núm. 73, de 26 de marzo de 2019).

²⁸ Bassols Coma, M. (1996). Artículo 47. Derecho a la vivienda. En Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Madrid: Cortes Generales / Editoriales de Derecho Reunidas: p.316.



3.2. Debate doctrinal: ¿derecho o principio rector?

Algunos autores sostienen la idea de convertir los derechos sociales o, en este caso, el principio rector recogido en el artículo 47 CE²⁹ sobre la vivienda, en derechos fundamentales plenamente exigibles antes los tribunales en España. Incluso, a nivel internacional, Luigi Ferrajoli propone el reconocimiento de derechos fundamentales universales y la creación de instituciones supranacionales capaces de garantizarlos efectivamente, entre los que se incluye el derecho a la vivienda en su artículo 30³⁰.

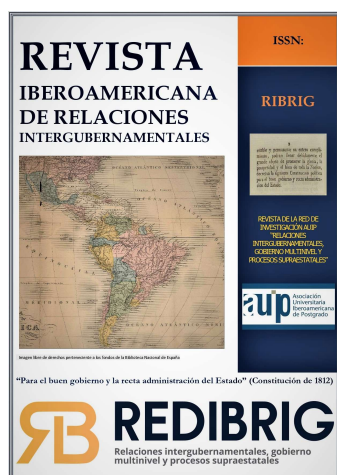
Bajo este criterio, María Luz Martínez Alarcón aboga por reformar la Constitución para que los derechos como el de la vivienda, dejen de ser simples aspiraciones políticas y se conviertan en derechos exigibles ante un tribunal. Apuesta así por una “fundamentalización”, término que, como ella misma aclara, utiliza “para expresar la posibilidad de convertirlos en derechos fundamentales dotándolos de eficacia jurídica directa a través de la extensión de la garantía del contenido esencial a los mismos”³¹.

19

²⁹ Art. 47 de la Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

³⁰ Ferrajoli, L. (2022). *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada* (trad. Perfecto Andrés Ibáñez). Trotta, Madrid, p. 142.

³¹ Martínez Alarcón, M. L. (2023). El derecho a la vivienda. El artículo 47 de la Constitución Española. En López Garrido, D. (coord.), *Los nuevos derechos sociales fundamentales. Una propuesta de reforma constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: p.90.



No obstante, resulta necesario analizar si realmente es posible llevar esta tesis a la práctica, evaluando si el Estado tiene los medios necesarios para garantizar este derecho o si, en cambio, su aplicación resulta inviable en el contexto socioeconómico actual.

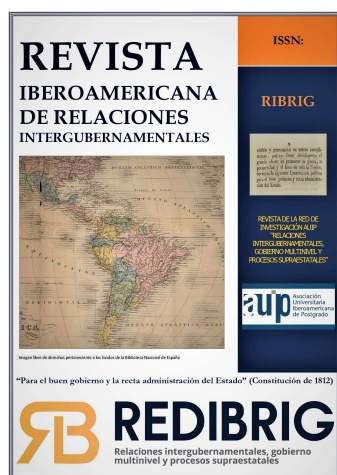
En este sentido, resulta útil mencionar brevemente la tesis de Robert Alexy referente a la estructura de los derechos fundamentales, en la medida en que permite comprender el intento doctrinal de configurar el derecho a la vivienda como un auténtico derecho fundamental. El autor diferencia entre los derechos de defensa, que requieren de una acción negativa u omisión, como por ejemplo la libertad de expresión, y los derechos a acciones positivas entre los que encontramos los derechos a acciones fácticas o a prestaciones³². Siendo estos últimos aquella categoría donde cabría situar el derecho a la vivienda.

20

En primer lugar, Martínez Alarcón parte del planteamiento de que, como todo derecho prestacional conlleva un coste, y como hay derechos como la educación que ya se han “fundamentalizado” que son viables materialmente, cabría extender esta lógica al derecho a la vivienda. En esta línea, sostiene la necesidad de garantizar al menos aquellas prestaciones necesarias para satisfacer su contenido esencial³³.

³² Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales: pp. 188, 189, 194 y 195.

³³ Martínez Alarcón, M. L. (2023). El derecho a la vivienda. El artículo 47 de la Constitución Española. En López Garrido, D. (coord.), *Los nuevos derechos sociales fundamentales. Una propuesta de reforma constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid: pp. 102 y 103.



Sin embargo, esta analogía puede ser cuestionable, en la medida en que la educación es un servicio público previsible y de uso temporal, mientras que la vivienda implica asignar bienes materiales limitados, escasos y requiere un volumen de financiación considerablemente más elevado. Incluso si atendemos a una concepción mínima del derecho, en los términos que la autora identifica como “contenido esencial”³⁴, no refiriéndonos a otorgar la titularidad de una vivienda por persona, sino simplemente garantizar un acceso a un espacio habitacional, surgen importantes dificultades de implementación.

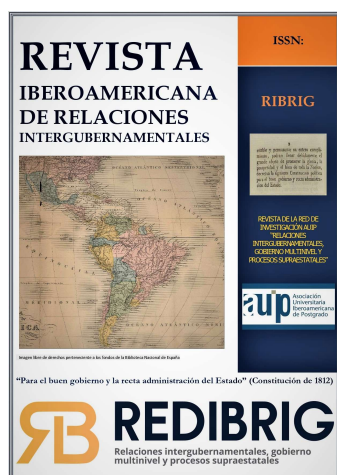
La configuración del derecho a la vivienda como un derecho fundamental plenamente exigible implicaría la posibilidad de que cualquier ciudadano reclamara judicialmente una solución habitacional concreta. Lo que conllevaría necesariamente la existencia de un parque de vivienda pública suficiente o de mecanismos alternativos de garantía habitacional de carácter inmediato que garanticen el acceso.

En la práctica, no obstante, España presenta un gran déficit estructural de vivienda pública³⁵, como se analizará posteriormente. Esto limita de forma significativa la capacidad de la Administración para garantizar siquiera ese contenido mínimo.

Bajo este pensamiento, resulta especialmente relevante la posición de Luigi Ferrajoli, quien sostiene que “los derechos fundamentales establecidos por las constituciones estatales y por las cartas internacionales deben

³⁴ Ibídem: p.94.

³⁵ Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Boletín Especial Vivienda Social 2024, Dirección General de Vivienda y Suelo (2024): pp.4 y 5.



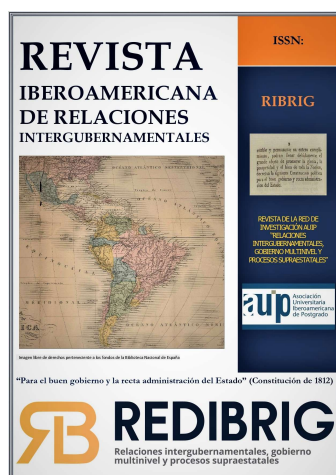
ser garantizados y concretamente satisfechos”³⁶. Desde este planteamiento, proclamar formalmente un derecho no equivale a garantizarlo materialmente, ya que sin recursos materiales previos la efectividad de este desaparece.

Un ejemplo de esta tensión entre reconocimiento formal y efectividad material se aprecia ya en la praxis judicial actual. Usaremos el ejemplo mencionado anteriormente en el apartado sobre la función social de la propiedad. Aunque la normativa indique a los jueces que deben informar a los servicios sociales para que estos provean una alternativa³⁷, la inexistencia de un parque público de viviendas suficiente convierte este mecanismo en una norma sin efectividad real. Si el derecho es fundamental, y por tanto exigible, y el Estado no tiene suficientes viviendas públicas para garantizarlo, el "contenido esencial" del que habla la autora del derecho a la vivienda acaba vaciando el "contenido esencial" del derecho a la propiedad. Esto evidencia la complejidad de su articulación constitucional.

Con respecto a la financiación, la autora sugiere una optimización de los recursos ya existentes o el incremento de la presión fiscal como vías de implementación. Sin embargo, cabe cuestionar si estas vías son suficientes

³⁶ Ferrajoli, L. (2006). Sobre los derechos fundamentales (trad. Miguel Carbonell). *Cuestiones Constitucionales*, 15, 113-136: p.115.

³⁷ Art. 441.5 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE núm. 7, de 8 de enero de 2000).



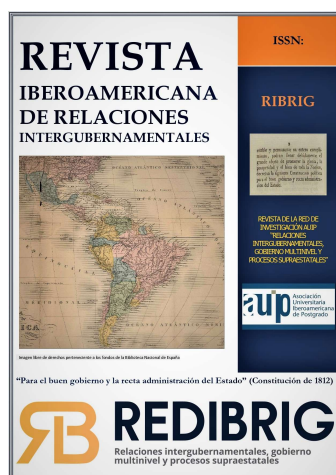
para resolver un déficit estimado de 700.000 viviendas³⁸. En un escenario de presión fiscal ya elevada, aumentar la carga tributaria podría afectar negativamente a la capacidad económica de los contribuyentes, poniendo en duda el precepto de carácter “no confiscatorio” que define al sistema tributario español (art. 31.1 CE).

Finalmente, resulta necesaria la existencia de la presente diferenciación entre derechos fundamentales y la vivienda configurada como principio rector. No se trata de establecer una jerarquía de valores ni de cuestionar la relevancia material de la vivienda, sino de reconocer, desde una perspectiva pragmática, la necesidad de dotar de seguridad jurídica y coherencia al sistema constitucional español.

4. RÉGIMEN COMPETENCIAL DEL DERECHO DE VIVIENDA EN ESPAÑA

23

³⁸ Informe de estabilidad financiera. Otoño 2025 del Banco de España (2025): p. 95.



4.1. Bloque de la constitucionalidad en materia de vivienda

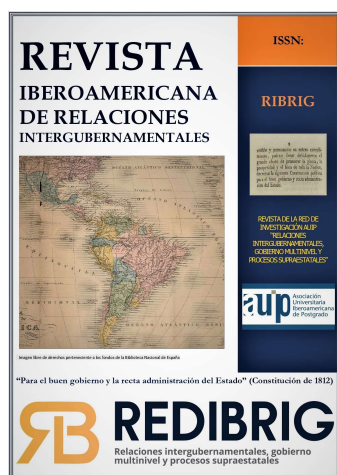
En lo relativo a la distribución competencial, el artículo 148.1. 3º CE permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de vivienda³⁹, entre las que destaca la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda, configurando en esta materia un bloque de la constitucionalidad integrado por la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes que distribuyen, armonizan o regulan el ejercicio de estas competencias. En España, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias exclusivas en materia de vivienda.

Si nos remitimos por tanto al Estatuto de Autonomía de Andalucía⁴⁰, encontramos en su artículo 56 la atribución a la Comunidad Autónoma de forma exclusiva en materia de vivienda, urbanismo, ordenación del territorio y obras públicas. Así lo detalla en la Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía⁴¹, la cual establece un marco legal actualizado sobre estas materias reformando la normativa anterior en esta área. En este sen-

³⁹ Enériz Olaechea, F. J. (2003). *Instituciones Básicas de Derecho Constitucional*. Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona: p.192.

⁴⁰ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007).

⁴¹ Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía (BOE núm. 7, de 8 de enero de 2026).



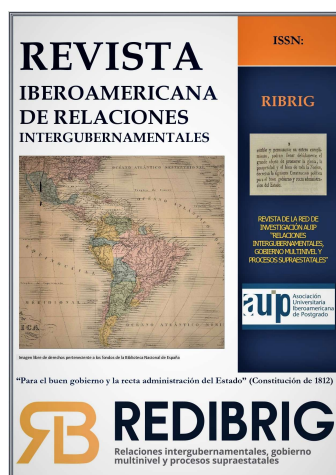
tido, el legislador andaluz ha ejercido su competencia exclusiva en materia de vivienda⁴² adaptándose, y en determinados aspectos confrontando, las “condiciones básicas” dictadas por el Estado en la Ley 12/2023, por el Derecho a la Vivienda. Esto se observa en la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional de 2024 y 2025, como mencionaremos posteriormente, en la cual se aclaran los límites competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de vivienda.

Tal y como señala la doctrina, la distribución competencial depende, en gran medida, de la naturaleza del derecho de que se trate. Podemos distinguir, por un lado, los derechos fundamentales, en relación con los cuales el Estado asume una competencia exclusiva (art. 81 CE) y, por otro lado, los derechos ciudadanos no fundamentales de eficacia directa (como el derecho de propiedad y su función social) y, sin eficacia directa, los principios rectores de la política social y económica, como puede ser el derecho a la vivienda (artículo 47 CE). Estos últimos permiten un mayor margen de actuación a las Comunidades Autónomas, limitándose la intervención estatal a la fijación de bases o condiciones generales (art. 149.1 CE)⁴³.

Por tal motivo encontramos un marco normativo estatal básico compuesto, entre otras normas, por la Ley

⁴² Art. 148.1.3 de la Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

⁴³ Remedio Sánchez, F. (2005). Derechos sociales y Comunidades Autónomas: los márgenes de las políticas autonómicas. En García Herrera M. Á. y Vidal Beltrán, J. M. (coords.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad y diversidad*. Colex, Madrid: pp. 499 y 500.



12/2023, por el Derecho a la Vivienda⁴⁴, así como por la Ley de Arrendamientos Urbanos⁴⁵ o la Ley de Ordenación de la Edificación⁴⁶, que establecen una serie de principios generales, dejando a las Comunidades Autónomas el desarrollo normativo de la materia, siempre dentro del respeto al contenido de la normativa estatal.

Bajo este hilo, abordaremos por su importancia la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda. Se trata de “la primera ley estatal reguladora del derecho a la vivienda desde la aprobación de la Constitución”⁴⁷. Esta norma tiene como objeto garantizar la igualdad en el acceso a la vivienda digna, así como regular los derechos relacionados con la vivienda y el contenido básico del derecho de propiedad en relación a su función social. Para ello, en el marco de su ámbito competencial, prevé diversos mecanismos de intervención.

26

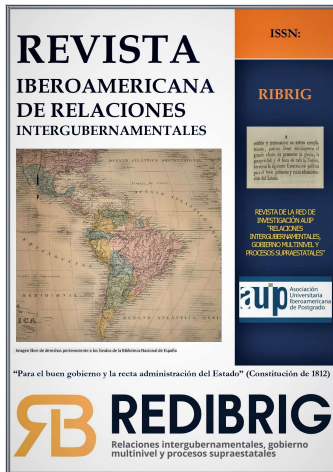
Primero, establece medidas y programas específicos previstos para corregir los desequilibrios del mercado aplicadas en las denominadas “zonas de mercado residencial tensionado” (art. 18). El artículo 1.1 establece que, para aplicarlas, deberán ser áreas que comprendan un “especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para

⁴⁴ Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 124, de 25 de mayo de 2023).

⁴⁵ Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (BOE núm. 282, de 25 de noviembre).

⁴⁶ Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (BOE núm. 266, de 6 de noviembre).

⁴⁷ Preámbulo de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 124, de 25 de mayo de 2023).



su acceso en el mercado”, marcando así la definición material implícita del concepto de “zona tensionada”. La declaración de estas zonas corresponderá a la administración competente en materia de vivienda según el art. 18.2, es decir, a la Comunidad Autónoma correspondiente. Entre las medidas previstas se incluyen mecanismos de financiación orientados a contener los precios del alquiler o la compraventa (art. 18.5 b) y la concesión de ayudas (art. 18.5 c).

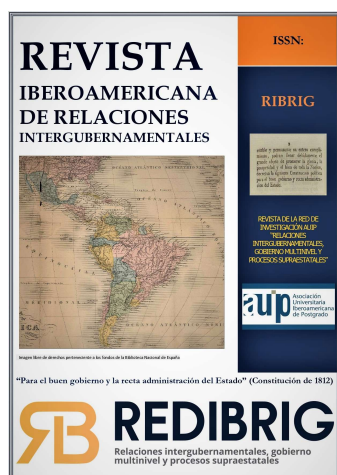
Segundo, la ley regula la obligación de grandes tenedores de facilitar determinada información sobre sus inmuebles. El art. 19 establece como “grandes tenedores” a aquellos que por volumen de inmuebles sean de “potencial influencia” en el mercado, pudiendo la administración competente añadir criterios adicionales (art. 19.2). La concreción de la información exigible corresponderá a las propias Comunidades Autónomas, como ha sido confirmado por jurisprudencia constitucional⁴⁸.

27

A pesar de que la vivienda es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, el carácter amplio y genérico de las materias constitucionales permite que el Estado intervenga de forma legítima mediante títulos de alcance horizontal o transversal⁴⁹. De esta forma, la capacidad regulatoria de las Comunidades Autónomas se ve condicionada por las competencias estatales transversales, tales como la protección del medio ambiente (art.

⁴⁸ STC 79/2024, de 21 de mayo (BOE núm. 145, de 15 de junio de 2024).

⁴⁹ Montilla Martos, J.A. (2005). El fenómeno de la inmigración en el Estado Autonómico. En García Herrera M. Á. y Vidal Beltrán, J. M. (coords.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad y diversidad*. Colex, Madrid: p. 391.



149.1.23 CE)⁵⁰, ya que incide directamente en la ordenación del territorio y la planificación urbanística. Asimismo, la competencia estatal sobre la Hacienda General⁵¹ (art. 149.1.14 CE) condiciona el desarrollo de las políticas públicas en materia de vivienda de las respectivas Comunidades Autónomas, pues es el Estado el que asume la responsabilidad de asignar recursos presupuestarios destinados a subvenciones y programas de auxilio social.

Esta intervención estatal a través de títulos de competencias transversales queda consolidada en la línea jurisprudencial reciente, materializándose en sentencias como la STC 17/2026, en la que el Tribunal Constitucional reafirmó que el Estado puede establecer medidas básicas comunes cuando actúa al amparo de competencias horizontales previstas en el artículo 149.1 CE. Como son la igualdad en el ejercicio de derechos constitucionales⁵².

28

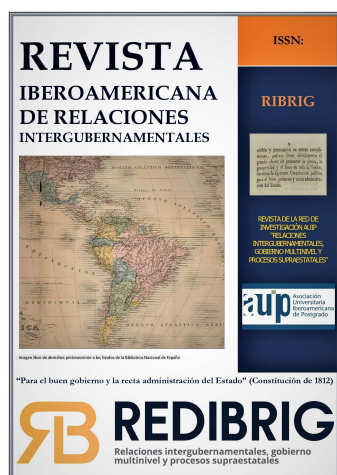
Por otro lado, la STC 190/2025 resuelve el recurso de inconstitucionalidad del Govern de las Illes Balears contra varios preceptos de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda. Dicha sentencia considera constitucionales los requisitos introducidos en los procedimientos de desahucio⁵³. Esta entiende que no regulan el derecho sustantivo a la vivienda, sino la tramitación del proceso

⁵⁰ Art. 149.1.23 de la Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

⁵¹ Art. 149.1.14 de la Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

⁵² STC 17/2026, de 24 de febrero de 2026, FJ 3 (BOE núm. 76, de 27 de marzo de 2026).

⁵³ STC 190/2025, de 16 de diciembre, FJ 5 (BOE núm. 22, de 24 de enero de 2026).



judicial, por lo que se encuadran en la competencia estatal de legislación procesal del art. 149.1.6 CE⁵⁴.

En conclusión, el régimen competencial en materia de vivienda refleja un modelo a distintos niveles administrativos en el que la competencia autonómica exclusiva convive con la existencia de bases estatales y competencias transversales. Esto origina un sistema algo complejo en el que la efectividad de esta normativa depende en gran medida de su coordinación entre los distintos entes territoriales.

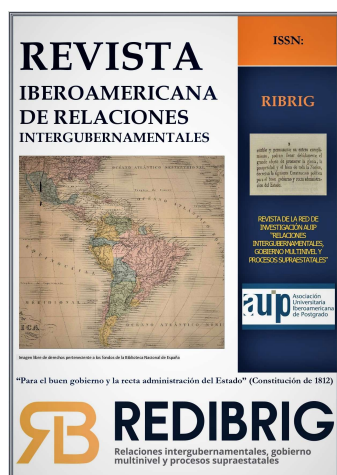
4.2. Conflictos de competencia y doctrina del Tribunal Constitucional

El hecho de que la competencia en materia de vivienda en España no recaiga solamente en un ente da lugar a conflictos competenciales entre los distintos niveles administrativos.

Destaca en este sentido el caso de Cataluña como uno de los ejemplos más relevantes. La ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda modificó⁵⁵ la Ley de Arrendamientos Urbanos con el fin de introducir unos mecanismos de contención de precios para los alquileres de viviendas habituales en zonas tensionadas. El conflicto se originó cuando Cataluña amplió esta regulación a modalidades como alquiler de temporada o por habitaciones y, además, añadió un índice de referencia propio que difería del estatal.

⁵⁴ Art. 149.1.6 de la Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

⁵⁵ Disposición Final Primera de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 124, de 25 de mayo de 2023).



Por ello, se planteó un recurso de inconstitucionalidad que dio como resultado la STC 37/2022, de 10 de marzo, en la que el Tribunal Constitucional (2022)⁵⁶ resolvió el recurso contra la Ley 11/2020, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda de Cataluña⁵⁷. Dicha sentencia estimaba parcialmente el recurso declarando inconstitucionales los arts. 1, 6 al 13, 15 y 16.2; las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera; la disposición transitoria primera y la disposición final cuarta b).

Posteriormente, volvió a pronunciarse en la STC 25/2025⁵⁸, de 29 de enero, relativa a la Ley catalana 1/2022 para afrontar la emergencia habitacional. En esta ocasión, sin embargo, el Tribunal avaló la capacidad de la Comunidad Autónoma para desarrollar políticas públicas de vivienda vinculadas a la función social de la propiedad, incluyendo medidas dirigidas a grandes tenedores o determinadas actuaciones sobre viviendas desocupadas. Aunque eso no lo privó de dictar inconstitucionales preceptos que afectaban al régimen de expropiación forzosa ya que incide en competencias exclusivas estatales⁵⁹ (art. 149.1.18 CE).

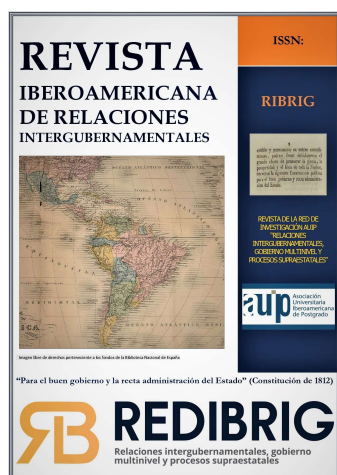
30

⁵⁶ STC 37/2022, de 10 de marzo (BOE núm. 95, de 21 de abril de 2022).

⁵⁷ Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas (BOE núm. 280, de 23 de octubre de 2020).

⁵⁸ STC 25/2025, de 29 de enero (BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2025).

⁵⁹ STC 25/2025, de 29 de enero, FJ 4 (BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2025).



No se tratan de los únicos casos en los que se han planteado recursos de inconstitucionalidad sobre esta materia. En concreto, contra la Ley 12/2023 que ha llevado al Tribunal Constitucional a dictar, entre otras, la STC 79/2024⁶⁰ que resuelve un recurso interpuesto contra dicha ley por la Comunidad Autónoma andaluza por invadir competencias autonómicas. En esta sentencia se estima parcialmente el recurso, declara así inconstitucionales y nulos el art. 16; parte del contenido del art. 19.3; el tercer párrafo del art. 27.1; el art. 27.3 y la disposición transitoria primera.

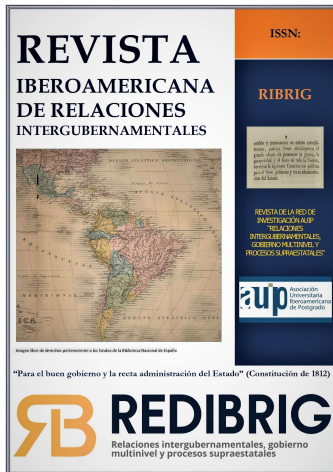
La segunda decisión sobre la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, se ha dictado en la Sentencia 26/2025 del Tribunal Constitucional⁶¹. Esta declara constitucionales medidas estatales como los límites al precio del alquiler, las reservas de vivienda protegida o los criterios urbanísticos básicos, afirmando expresamente que el Estado puede intervenir para garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a la vivienda y evitar desequilibrios territoriales⁶².

Como hemos observado, a la ineficacia del principio rector en cuanto a la materialización del derecho de vivienda en España, se suma lo que Tomás-Ramón Fer-

⁶⁰ STC 79/2024, de 21 de mayo (BOE núm. 145, de 15 de junio de 2024).

⁶¹ Ponce Solé, J. (2025). *La Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero de 2025, sobre la ley estatal por el derecho a la vivienda: constitucionalidad de los límites legales a los precios de alquiler*. Càtedra Barcelona Estudis Habitatge, Barcelona: p. 1.

⁶² STC 26/2025, de 29 de enero (BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2025).



nández denomina un Estado 'devorado' por la fragmentación autonómica. No solo en lo referente a la dispersión normativa como veremos a continuación, sino también en cuanto a la ineficiencia derivada de estructuras administrativas duplicadas y del consiguiente incremento del gasto público.⁶³

Esta estructura descentralizada no solo introduce una mayor complejidad burocrática, sino que también puede generar descoordinación institucional y dificultades en la adopción de políticas públicas homogéneas, lo que lleva al autor a calificar el sistema como potencialmente “disfuncional” en determinados ámbitos de intervención⁶⁴. La falta de una delimitación clara de responsabilidades entre administraciones favorece que varias instancias actúen sobre los mismos ámbitos, generando confusión y dificultando la toma de decisiones. Y, lo que se destaca como más relevante, genera una dinámica política irresponsable. Esta situación puede derivar en una dilución de responsabilidades políticas, en la que el Estado central y las Comunidades Autónomas se atribuyen o se reprochan mutuamente la responsabilidad de los resultados de las políticas de vivienda⁶⁵.

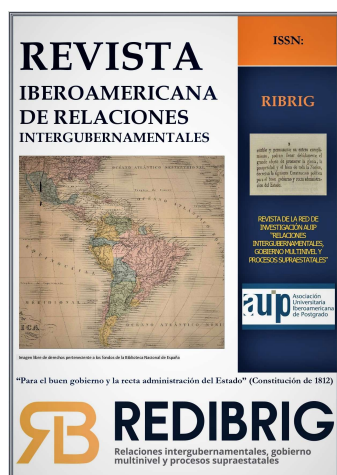
32

En la práctica, en concreto en el ámbito material de la vivienda, esta dispersión competencial se traduce en la coexistencia de modelos autonómicos muy heterogéneos en materia de vivienda protegida, regulación del alquiler

⁶³ Fernández Rodríguez, T.R. (2013). *La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete "estaditos"*. Fundación Transición Española, Madrid: p.14.

⁶⁴ *Ibídem*: p.25.

⁶⁵ *Ibídem*: p.42.

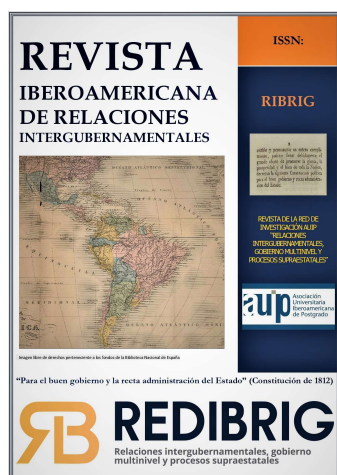


o políticas de suelo, lo que dificulta la elaboración de una estrategia común que resulte eficaz a largo plazo.

Desde otra nueva perspectiva, debe añadirse que esta diversidad normativa puede generar también inseguridad jurídica para los operadores del mercado y para los propios ciudadanos, al existir diferencias relevantes en función del territorio en el que se resida, lo que incide directamente en la efectividad real del artículo 47 CE.

Toda esta problemática lo único que ocasiona es desplazar el debate jurídico sobre el acceso material efectivo a la vivienda en España hacia una cuestión eminentemente competencial. Tanto el Tribunal Constitucional español como el Tribunal Constitucional Federal Alemán⁶⁶ aceptan aspectos como que la limitación de precios del alquiler puede ser compatible con el derecho de propiedad cuando persigue fines de interés general, como garantizar el acceso a la vivienda o evitar procesos de expulsión social y segregación urbana. Sin embargo, mientras el tribunal alemán enfatiza expresamente la necesidad de impedir la gentrificación y proteger la cohesión social de las ciudades, en el debate español la controversia se ha centrado sobre todo en determinar si corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas adoptar estas medidas. Bajo esta perspectiva, se pierde el verdadero núcleo del problema, que no es otro que la insuficiencia de vivienda asequible y la dificultad real de acceso a una vivienda digna.

⁶⁶ Ponce Solé, J. (2025). *La Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero de 2025, sobre la ley estatal por el derecho a la vivienda: constitucionalidad de los límites legales a los precios de alquiler*. Càtedra Barcelona Estudis Habitatge, Barcelona: p. 11.



Para concluir, es necesario aclarar que el problema no reside como tal en el modelo de autonomías, sino en la ruptura del consenso alcanzado en los Pactos Autonómicos de 1981, que pretendían una articulación razonable y equilibrada del Estado. Como denuncia García de Enterría, esta ruptura se debe a que las comunidades han usado sus nuevos Estatutos para “apropiarse de competencias”⁶⁷ y blindar su poder individual por encima del interés común. Esto ha transformado al sistema en una “cuestión profundamente conflictiva”⁶⁸, en la que la coordinación entre niveles de gobierno se convierte en un elemento clave, sin el cual resulta difícil articular una política de vivienda verdaderamente nacional, coherente y eficaz.

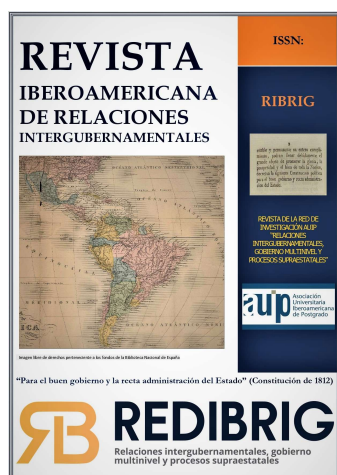
5. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DEL ARTÍCULO 47 CE

34

La doctrina ha destacado la eficacia jurídica limitada de los principios rectores, sin que ello suponga negar su valor normativo, ya reconocido anteriormente. Su configuración se traduce en una incidencia limitada en la realidad material y en su grado de efectividad. En este sentido, la plena efectividad de los derechos no solo depende de su declaración formal, sino que además necesita de la existencia de garantías materiales, propias de

⁶⁷ García de Enterría, E. (2008). El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978. *Revista de Administración Pública*, 175, 217-250: p.250.

⁶⁸ *Ibídem*.



un Estado social que no se limite a reconocer derechos, sino que los haga efectivamente ejercitables⁶⁹.

Esta limitada eficacia jurídica del artículo 47 CE se ve agravada por la existencia de importantes déficits estructurales en la política de vivienda en España, que evidencian una clara distancia entre el mandato constitucional y la realidad social.

En este contexto, el Banco de España señala que la oferta de vivienda nueva continúa siendo insuficiente para absorber la demanda creciente. En particular, indica que “a corto plazo, el aumento esperado en el número de viviendas nuevas —según la información de viviendas iniciadas y nuevos visados— seguirá siendo insuficiente para satisfacer la nueva demanda en 2025”. Asimismo, estima que en el periodo comprendido entre 2021 y 2025 el desequilibrio acumulado entre creación de hogares y vivienda nueva asciende a aproximadamente 700.000 unidades, lo que evidencia un gran déficit estructural⁷⁰.

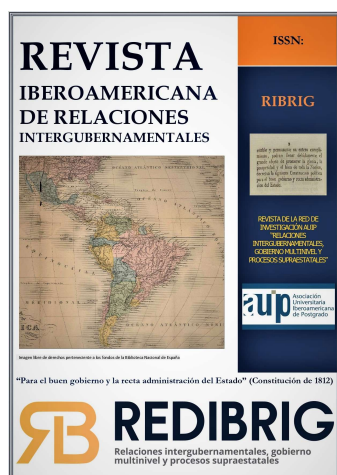
Esta situación se debe, en parte, a una desinversión pública en vivienda asequible, la cual descendió un 55% entre 2008 y 2015, en un contexto en el que España ya se situaba por debajo de la media europea⁷¹. Desde una

35

⁶⁹ Aragón Reyes, M. (2022). Principios ordenadores y criterios metodológicos para el Derecho Constitucional del siglo XXI. En *Derecho Constitucional del siglo XXI: Desafíos y oportunidades*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza: pp.28 y 29.

⁷⁰ Informe de estabilidad financiera. Otoño 2025 del Banco de España (2025): p.95.

⁷¹ Domínguez Martín, M. (2024). *Estudios sobre el Derecho a la Vivienda*. En Chinchilla Peinado, J. A. y López



perspectiva constitucional, este dato resulta especialmente paradójico, cuanto mayor era la necesidad de intervención pública para cumplir el mandato del artículo 47 CE, menor fue la inversión destinada a materializarla.

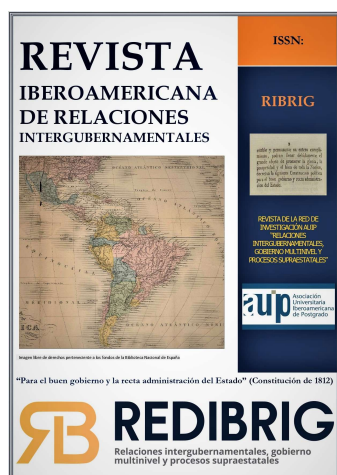
En el ámbito internacional, esta cuestión ha sido señalada por la Comisión Europea. Esta indica que la escasez de oferta de vivienda está teniendo un impacto directo sobre la renta de los hogares españoles, afectando sobre todo a las familias con bajos ingresos y a las personas jóvenes⁷².

En consecuencia, la evaluación de la eficacia del artículo 47 CE pone de manifiesto que su carácter de principio rector, unido a las limitaciones estructurales del mercado y de la acción pública, dificulta su plena realización material. Ello refuerza la idea de que la efectividad de los derechos de contenido social depende no solo de su reconocimiento constitucional, sino también de la existencia de políticas públicas estables, suficientes y coordinadas que permitan su realización progresiva.

36

de Castro García-Morato, L. (coords.). RDU Revistas Especializadas, Madrid: p. 139.

⁷² Comisión Europea, Country Report Spain 2025 (European Semester), “Supporting the housing supply is key to sustainable growth and social fairness”: pp.4 y 5.



6. PERSPECTIVA INTERNACIONAL Y PROPUESTAS DE MEJORA

6.1. El derecho de vivienda en Derecho internacional

El derecho a la vivienda no solo se encuentra recogido como principio rector en nuestra Constitución⁷³, sino que además ha sido reconocido en el ámbito del Derecho Internacional. En este contexto, aunque no siempre configurado como un auténtico derecho fundamental exigible, sí que orienta la interpretación del ordenamiento jurídico interno español en virtud del art. 10.2 CE⁷⁴.

Así, textos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25)⁷⁵ o la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 34)⁷⁶, contemplan el derecho a la vivienda como parte del contenido de una vida digna y de la protección social, reforzando su relevancia en el ámbito internacional.

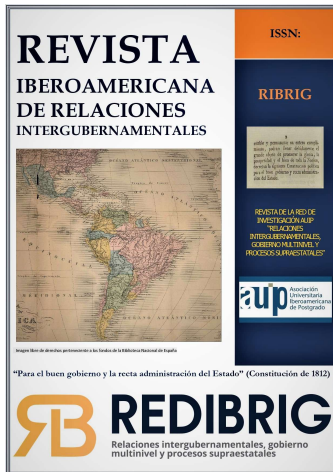
37

⁷³ Art. 47 de la Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

⁷⁴ Ponce Solé, J. y Fernández Evangelista, G. (2010). Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 255, 39-78: p.47.

⁷⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25) (Resolución 217 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 10 de diciembre de 1948).

⁷⁶ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 34) (2012/C 326/02, DOUE C 326, de 26 de octubre de 2012).



6.2. Propuestas de mejora inspiradas en el Derecho Comparado

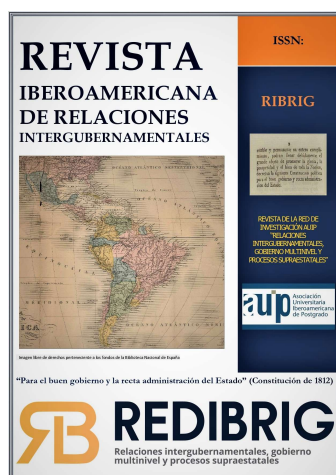
Una vez analizada la situación actual y las propuestas formuladas por distintos autores, se plantea una alternativa centrada en un enfoque distinto del problema. En lugar de centrar el debate en la idea de que la cuestión de la vivienda reside en su configuración como principio rector, este artículo sostiene que la respuesta debe orientarse hacia las deficiencias de las políticas públicas desarrolladas en España, las cuales han derivado en una situación estructural de escasez de vivienda. En este sentido, poco sirve defender la “fundamentalización” del art. 47 CE si no se acompaña de medidas concretas que permitan garantizar su efectividad material. Ya que como afirma Ferrajoli, “más allá de su proclamación, aun cuando sea de rango constitucional, un derecho no garantizado no sería un verdadero derecho”⁷⁷. En esta línea, Ferrajoli sostiene que la ausencia de garantías efectivas no implica la inexistencia del derecho, sino la existencia de una “laguna” que debe ser colmada por los poderes públicos mediante instrumentos normativos y prestaciones materiales⁷⁸.

Adoptaremos así la postura de Ponce Solé, el cual entiende el derecho a la vivienda como un derecho constitucional subjetivo de medios y no de resultado. Aunque destaca el papel del legislador en la configuración normativa del derecho, ya que es quien lo concreta mediante leyes, estableciendo medidas u obligaciones más precisas

38

⁷⁷ Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trotta, Madrid: p.59.

⁷⁸ *Ibídem*: p. 43.



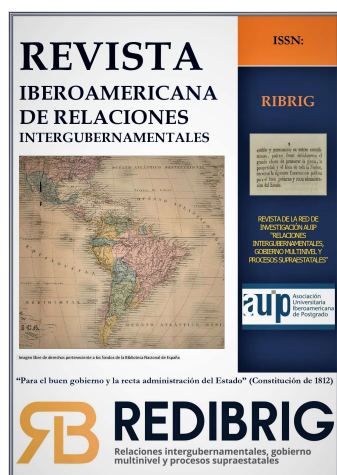
e incluso ciertos resultados que lo hagan realmente exigible en la práctica⁷⁹. Del planteamiento del autor podemos deducir que, desde una perspectiva más pragmática, concibe el derecho a la vivienda como una obligación de los poderes públicos de emplear los instrumentos jurídicos y las políticas públicas a su alcance para facilitar el acceso a la vivienda. Sin embargo, según el propio autor, este pensamiento corre el riesgo de presentar los mismos efectos limitados que un principio rector⁸⁰. Esto obliga a desplazar el foco del marco teórico hacia la realidad práctica de los instrumentos jurídicos.

Las siguientes propuestas no se formulan como alternativas de política pública aisladas, sino como posibles desarrollos normativos del mandato del artículo 47 CE en el marco del Estado social y del sistema competencial español. En este sentido, resulta oportuno vincular estas herramientas con el juicio de proporcionalidad constitucional, en la medida en que las medidas administrativas de fomento de la oferta son más idóneas y menos restrictivas con los derechos de propiedad que las intervenciones directas o las expropiaciones forzosas. Superando así, en gran medida, el examen de necesidad e idoneidad constitucional sin generar inseguridad jurídica en el sistema.

Primera propuesta. Reforma de la Ley del Suelo: densificación.

⁷⁹ Ponce Solé, J. y Fernández Evangelista, G. (2010). Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 255, 39-78: p.40.

⁸⁰ *Ibidem*: p.40.



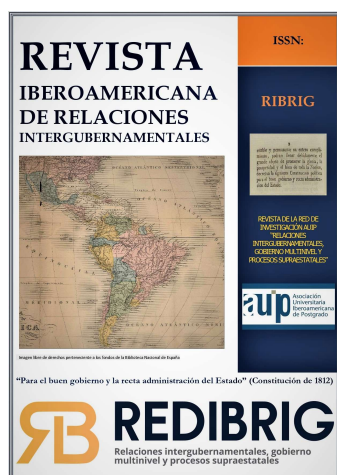
El primer factor que se constituye como un problema de acceso a la vivienda en España es la escasez de suelo finalista, es decir, la falta de disponibilidad inmediata de suelos destinados a la construcción de vivienda. Según el estudio de BBVA Research, solo el 49% del suelo urbano y urbanizable está completamente consolidado para edificar, mientras que el 33% restante se encuentra en desarrollo y el 18% no puede urbanizarse⁸¹.

A partir de los anteriores datos, podemos considerar que más que tratarse de un problema de falta de suelo disponible, se trata, más bien, de un problema institucional relacionado con cómo se gestiona y regula. En este sentido, varios análisis destacan que el sistema puede estar influido por intereses privados que condicionan cómo y cuándo se desarrolla el suelo⁸². Con respecto a este problema, resultan clave tres aspectos. Primero, agilizar los procesos administrativos; segundo, reducir las barreras burocráticas que retrasan la urbanización; y tercero, limitar la influencia de intereses particulares reforzando los mecanismos de control público.

Por otro lado, si consideramos el suelo disponible inmediatamente para edificar podemos considerar un aumento de la densificación tomando de referencia la reforma de Auckland. La ciudad neozelandesa implementó en 2016 un nuevo plan buscando frenar la inflación de precios aumentando la oferta de vivienda en dicha ciu-

⁸¹ BBVA RESEARCH, Motivos tras la escasa oferta de vivienda en España (julio 2024): p.18.

⁸² Fundación Alternativas (2007). *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*. Fundación Alternativas, Madrid: p.22.



dad. Esta herramienta se basa en el aumento de la densificación permitiendo más viviendas por parcela en muchas áreas suburbanas⁸³.

Este plan ha sido respaldado empíricamente por la literatura económica reciente. El estudio de Greenaway-McGrevy y Phillips de 2023 constata que, entre 2016 y 2021, la reforma de zonificación en Auckland generó 34.614 permisos adicionales de construcción en las áreas afectadas en comparación con las no afectadas ⁸⁴. Otro estudio, llevado a cabo por la Universidad de Auckland, confirma que esta medida de densificación en Auckland redujo el precio del alquiler en un 28% respecto al escenario hipotético sin reforma⁸⁵.

Esta medida podría implementarse en España a través de una reforma de la normativa urbanística básica estatal, en especial del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSTRU)⁸⁶. Por un lado, la introducción de umbrales mínimos de densificación residencial en las áreas declaradas como zonas tensionadas. En este sentido, se crea un marco más

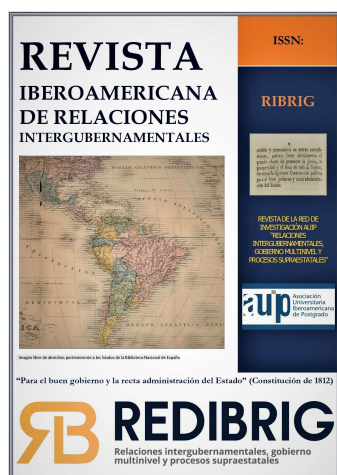
41

⁸³ Véase Auckland Unitary Plan, Chapter H4. Residential – Mixed Housing Suburban Zone: p. 1.

⁸⁴ Greenaway-McGrevy, R. y Phillips, P.C.B. «The impact of upzoning on housing construction in Auckland», *Journal of Urban Economics*, vol. 136 (2023): p. 8.

⁸⁵ Greenaway-McGrevy, R. y So, Y. Can Zoning Reform Reduce Housing Costs? Evidence from Rents in Auckland, Working Paper (marzo 2024): p.22.

⁸⁶ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).



homogéneo, sin inferir en las competencias municipales de planificación, en concreto en los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU), aprobados por los municipios en el marco de la legislación urbanística estatal y autonómica.

El anclaje constitucional de esta propuesta reside en el artículo 33.2 CE, que habilita al legislador a configurar el contenido del derecho de propiedad en virtud de su función social, y en el artículo 47 CE, que impone a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias para el acceso a la vivienda. Este enfoque del problema también encuentra su respaldo jurisprudencial en la reciente STC 26/2025 del Tribunal Constitucional⁸⁷ comentada anteriormente. La cual legitima una cierta centralización normativa en vivienda cuando su finalidad es asegurar estándares mínimos comunes y evitar una fragmentación regulatoria excesiva entre territorios.

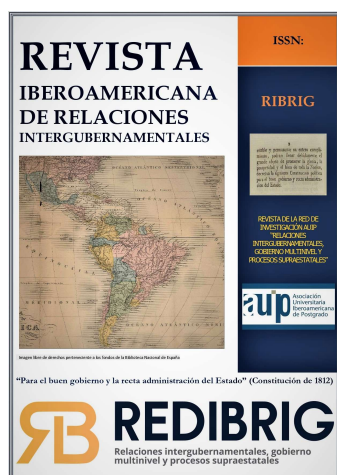
42

Segunda propuesta. Digitalización del procedimiento urbanístico y refuerzo de la responsabilidad por incumplimiento de plazos.

La segunda propuesta, tiene como objetivo reducir plazos administrativos. En España, según el estudio de BBVA Research entre la elaboración del Plan General de Ordenación Urbana y el planeamiento específico (5 o 6 años); el Plan Parcial y el Proyecto de Urbanización (2 años); la urbanización (1,5 año) y la construcción y solicitud licencias (2 o 2,5 años); afirma “En total puede suponer un proceso de unos 10-12 años”⁸⁸. Esto genera

⁸⁷ STC 26/2025, de 29 de enero (BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2025).

⁸⁸ BBVA RESEARCH, Motivos tras la escasa oferta de vivienda en España (julio 2024): p.15.



gran incertidumbre jurídica, sobre todo para los promotores de vivienda, y, además, prolonga la inmovilización de suelo, lo que hace que se reduzca drásticamente la oferta de nueva vivienda.

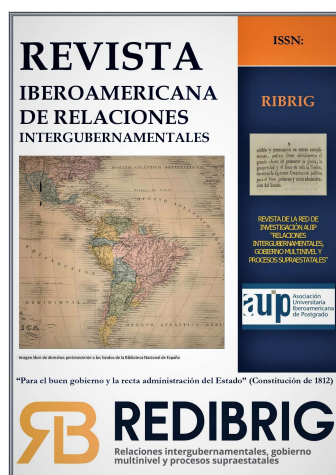
Se propone una reforma de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁸⁹. Para ello se propone la inclusión de las siguientes medidas. Primero, el establecimiento de plazos máximos legales vinculantes para todos los procedimientos de transformación urbanística. Acompañados, por consiguiente, de consecuencias jurídicas expresas en caso de incumplimiento injustificado por parte de la Administración, garantizando así una buena gestión.

En este contexto, diversos modelos internacionales apuntan hacia soluciones basadas en la digitalización y la coordinación administrativa. En el caso francés, el Ministerio de Transición Ecológica ha impulsado la digitalización de los procedimientos de autorización urbanística. Permitiendo así, la presentación y tramitación electrónica de las solicitudes de licencias a través de plataformas estatales que facilitan la coordinación entre las distintas administraciones sectoriales implicadas⁹⁰.

A partir de esta experiencia, podría plantearse un sistema de tramitación digital centralizada en el que todos los organismos sectoriales implicados (medio ambiente,

⁸⁹ Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

⁹⁰ Ministère de la Transition écologique, Dématérialisation des autorisations d'urbanisme: <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/dematérialisation-autorisations-durbanisme>



carreteras, patrimonio...) emitan sus informes de forma simultánea dentro de un plazo único y preestablecido.

El cumplimiento del mandato constitucional de acceso a una vivienda digna exige, por tanto, una reforma ambiciosa del sistema para que se adapte a las necesidades actuales. Hacer uso de las nuevas tecnologías no solo facilita la carga administrativa de trabajo, también aporta seguridad y consecuencia de ello acelera procesos que favorecen a la construcción de nueva vivienda.

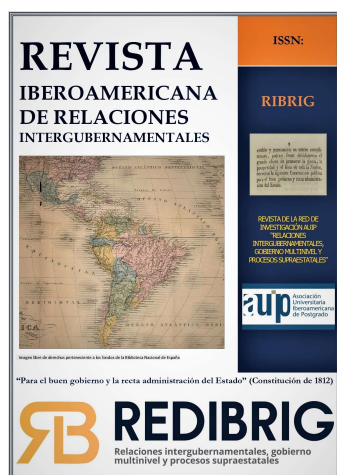
Tercera propuesta. Remodelación del parque público de viviendas.

España cuenta con aproximadamente 318.000 viviendas sociales públicas, lo que representa un 1,72% de los hogares, frente al 8% de media en la Unión Europea. Así, en países como Países Bajos supone un 29%, en Austria un 24% o en Dinamarca un 20%⁹¹. Esta brecha evidencia un déficit estructural significativo en el parque de vivienda social.

El modelo austriaco, en concreto el practicado en la ciudad de Viena, es uno de los modelos europeos más destacables en cuanto a porcentaje de vivienda de alquiler social, constituyendo más del 60% de las viviendas.

Según el estudio del Instituto Austriaco de Investigación Económica (WIFO) sobre el mercado de la vivienda, un aumento en torno al 10% en la proporción de vivienda sin ánimo de lucro, incluida la social o pública, se asocia con una reducción de alrededor del 5% de los precios de

⁹¹ Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Boletín Especial Vivienda Social 2024, Dirección General de Vivienda y Suelo (2024): pp.4 y 5.



alquiler debido al efecto moderador que tiene en el mercado⁹².

De este modelo destacaremos un aspecto fundamental por la gran conexión con los problemas que han surgido en el contexto español ante la falta de vivienda pública.

La ciudad de Viena cuenta con unas 440.000 viviendas públicas que han sido propiedad bien de la ciudad, bien de asociaciones sin ánimo de lucro financiadas con fondos públicos⁹³. Todas ellas se destinan al alquiler. No existe la opción de transmitir las en propiedad, por lo que nunca abandonan el parque público.

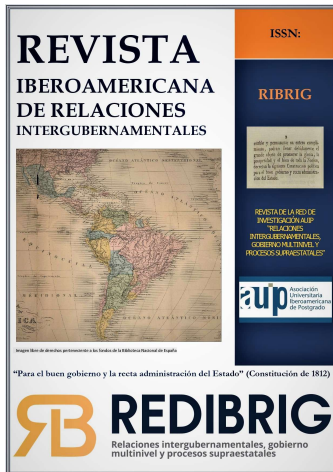
En España, en cambio, las Viviendas de Protección Oficial (VPO) pueden adquirirse tanto en alquiler como en compra. En 2014, la compraventa representaba el 82% de las calificaciones, aunque actualmente hay una tendencia mayor al alquiler⁹⁴. Esto ha generado a lo largo de los años que miles de viviendas protegidas hayan salido del parque público al convertirse, tras el período de protección, en viviendas libres de sus propietarios.

Se propone, por un lado, suprimir la posibilidad de descalificación voluntaria en toda vivienda protegida

⁹² WIFO - Austrian Institute of Economic Research, The price dampening effect of non-profit housing in Austria, Research Brief (sección “Inhalt”), Viena, 2023.

⁹³ Vecoña Otero, Ana Lucía, Modelo Viena. De la ciudad a la vivienda. Análisis del modelo de vivienda social, TFG, E.T.S. Arquitectura (UPM) (julio 2023): p.31.

⁹⁴ CBRE, La producción de viviendas protegidas alcanza su mayor cifra en 10 años (junio 2025): <https://www.cbre.es/insights/articles/la-produccion-de-viviendas-protegidas-alcanza-su-mayor-cifra-en-10-anos>



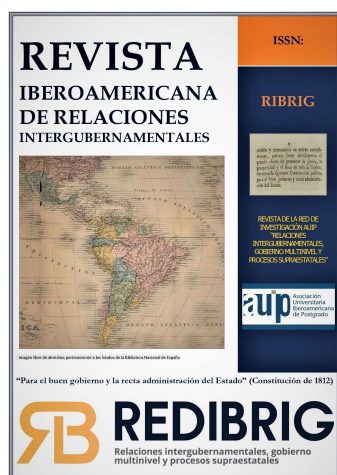
promovida sobre suelo público o con financiación pública directa, concediendo a la calificación protegida el carácter de permanente e irrenunciable. Por otro lado, para las viviendas protegidas que ya se encuentren en régimen de propiedad, cualquier transmisión posterior solo podrá realizarse por un precio que no supere el de adjudicación inicial actualizado conforme al IPC, ejerciendo la administración autonómica los derechos de tanteo y retracto.

Como fundamento constitucional, por un lado, tomaremos el art. 47 CE el cual impone a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias para mejorar el acceso a la vivienda. Por otro lado, el art. 33.2 CE el cual establece la función social de la propiedad, la cual, según jurisprudencia del TC⁹⁵, se considera contenido esencial del mismo, justificaría que el legislador pueda limitar el precio de transmisión de las viviendas protegidas a su valor de adjudicación inicial actualizado conforme al IPC.

Finalmente, esta propuesta no está exenta de tensión competencial. La Comunidad Autónoma andaluza presentó un recurso de inconstitucionalidad⁹⁶ contra la Ley 12/2023 alegando vulneración de las competencias autonómicas en materia de vivienda, reconocidas en el art.148.1.3.^a CE. Sin embargo, la medida que aquí se propone encuentra anclaje constitucional que permite sostener la intervención estatal. El art. 149.1.1.^a CE legitima al Estado a fijar las condiciones básicas que garanticen la

⁹⁵ STC 37/1987, de 26 de marzo de 1987, FJ 2 (BOE núm. 86, de 10 de abril de 1987).

⁹⁶ STC 79/2024, de 21 de mayo (BOE núm. 145, de 15 de junio de 2024).



igualdad de todos los españoles. Permitir que unas Comunidades Autónomas mantengan la posibilidad de descalificación mientras otras no lo hacen genera una desigualdad territorial en el acceso a la vivienda protegida difícilmente compatible con este precepto. La medida propuesta no invade las competencias autonómicas en materia de vivienda, sino que se mueve dentro del margen que la propia Constitución reserva al Estado para garantizar un mínimo uniforme en todo el territorio.

En resumen, se evidencia que la escasa vivienda social en España⁹⁷ no solo supone un problema en sí, sino que también contribuye a mayores tensiones en el mercado del alquiler, mientras que experiencias como la de Viena muestran su potencial para moderar precios y estabilizar el mercado.

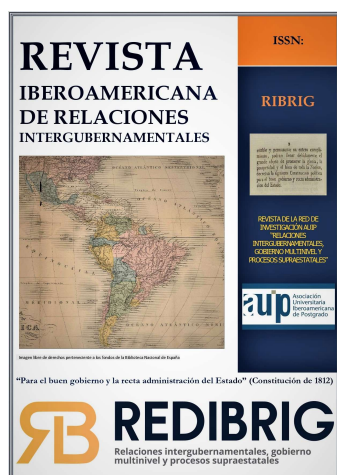
Cuarta propuesta. Reequilibrio territorial mediante incentivos a la descentralización económica.

Tras la gran crisis de 2008, las ciudades más habitadas han experimentado un aumento considerable en cuanto a población y empleo. Esto refuerza por tanto la aglomeración en las grandes ciudades aumentando la brecha con otras zonas menos habitadas. Este fenómeno afecta indirectamente a la presión sobre los mercados de vivienda en las grandes áreas metropolitanas⁹⁸.

47

⁹⁷ Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, Boletín Especial Vivienda Social 2024, Dirección General de Vivienda y Suelo (2024): pp.4 y 5.

⁹⁸ Royuela, V.; Castells-Quintana, D.; Melguizo, C. (2017). Las ciudades españolas tras la Gran Recesión: una mirada a la población, el empleo y los precios de la vivienda. *Papeles de Economía Española*, 153, 23-33: p. 23.



Aunque existen medidas que buscan combatir la despoblación de ciertas zonas en España⁹⁹, no existe una estrategia estatal sistemática de redistribución urbana del empleo.

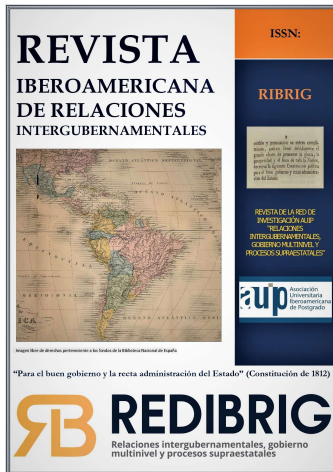
Por ello, se propone el fomento de una política de reequilibrio territorial orientada a reforzar la ocupación de áreas de menor densidad poblacional dentro del sistema urbano español, entendidas no como zonas rurales aisladas, sino como áreas metropolitanas secundarias con capacidad de absorción de actividad económica y población.

En este contexto, se plantea la adopción de incentivos fiscales a la localización empresarial en estos territorios o incluso descentralizar organismos públicos fuera la de la gran capital, distribuyendo con ello el empleo público. De esta forma, se fomenta el empleo en dichas zonas y se tiende a una distribución más equilibrada de este. Por consiguiente, se reduce la presión estructural en los grandes mercados residenciales de las grandes áreas metropolitanas.

Esta propuesta tiene como fundamento jurídico los artículos 40 y 138 CE. Mientras que el art. 40 CE establece que los poderes públicos deben promover “una distribución de la renta regional y personal más equitativa”¹⁰⁰, lo que legitima la adopción de políticas orientadas a evitar la concentración excesiva del empleo en determinadas áreas urbanas. Por otra parte, el artículo 138

⁹⁹ Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha (BOE núm. 165, de 12 de julio de 2021, BOE-A-2021-11513).

¹⁰⁰ Art. 40 de la Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).



CE impone al Estado el deber de garantizar “un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”¹⁰¹, lo que permite fundamentar intervenciones públicas dirigidas a corregir los desequilibrios territoriales derivados de la concentración urbana.

Otras medidas de corrección de disfunciones del mercado de la vivienda.

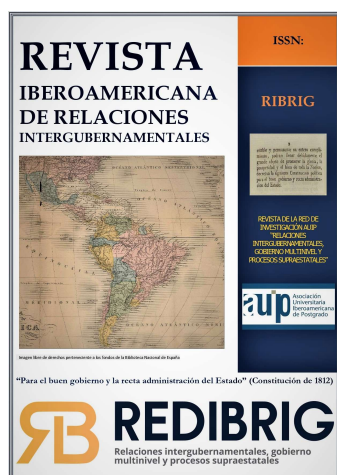
Otro motivo que puede constituir un factor importante y que explica el aumento de precios de la vivienda reside en la entrada en el mercado de inversores que consideran la vivienda con un fin especulativo. Al aumentar la competencia por este aumento de demanda, se aumentan inevitablemente los precios. La vivienda, así, deja de ser un bien destinado a satisfacer una necesidad y pasa a funcionar como un instrumento de rentabilidad económica.

49

Hacemos mención de nuevo a la tesis de López Ramón, esta vez sobre el derecho subjetivo al mercado de la vivienda¹⁰². Esta postura defiende obligar a los poderes públicos a cumplir el mandato de forma efectiva impidiendo la especulación. El derecho subjetivo al mercado de la vivienda no es una solicitud al Estado para que le proporcione la solución al ciudadano sino de que le ofrezca los medios adecuados y libres de trampas que presenta el mercado.

¹⁰¹ Art. 138 de la Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

¹⁰² López Ramón, F. (2014). El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 49-91: pp.74, 75, 76 y 77.



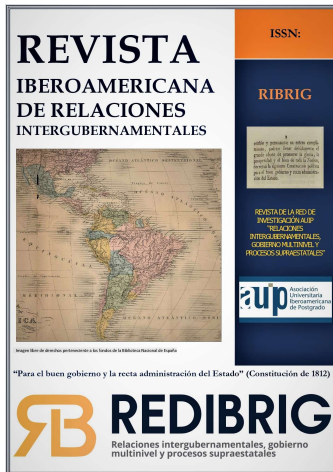
Una medida tomada por los municipios de los Países Bajos en 2022 consiste en la inclusión de una cláusula de ocupación por el propietario (*Zelfbewoningsplicht* / *Opkoopbescherming*) para la protección de la compra (*opkoopbescherming*). Lo que conlleva habitar en esa vivienda durante un determinado periodo de tiempo considerándola así vivienda habitual, aunque esto solo se aplicaría en determinadas zonas o viviendas de precios bajos o medios. Esto trasladado a un contexto español, lo traduciríamos a su posible aplicación en las zonas “tensionadas”.

Otra causa estructural del problema lo constituye el alquiler turístico. En España, según la estadística de vivienda turística del INE, en febrero de 2024 había unas 351.000 viviendas turísticas lo que supone un incremento del 19,2% desde 2021. Esto afecta a la oferta de vivienda fundamentalmente en ciudades de gran demanda turística¹⁰³. Para ello, en Ámsterdam se ha implementado un aumento del control del “*Small-scale Rental Market*”, es decir, sobre habitaciones o apartamentos pequeños, todo ello para evitar la sobreocupación y la turistificación excesiva, lo que indirectamente afecta la disponibilidad y los precios en el mercado de la vivienda en general.

Estas dos medidas, sustentadas en la función social de la propiedad¹⁰⁴, limitarían la adquisición con fines puramente especulativos sin llegar a prohibir el mercado libre de la vivienda, equilibrando así los derechos constitucionales.

¹⁰³ BBVA RESEARCH, Motivos tras la escasa oferta de vivienda en España (julio 2024): pp 41, 43 y 44.

¹⁰⁴ Art. 32.2 de la Constitución Española de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

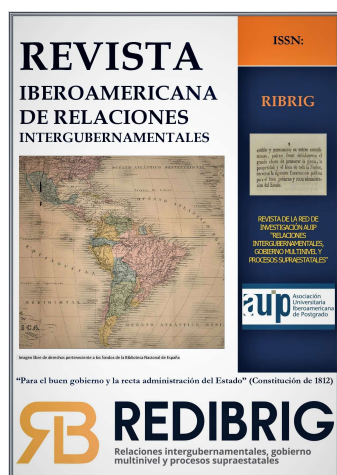


7. CONCLUSIONES

En las páginas precedentes se ha llevado a cabo un análisis del derecho a la vivienda en el marco constitucional español, abordando tanto su fundamentación teórica como su desarrollo práctico. Partiendo de su configuración como principio rector recogido en el artículo 47 de la Constitución Española, se han analizado el debate doctrinal sobre su naturaleza jurídica, así como el reparto competencial entre los distintos niveles administrativos y la eficacia de esta norma programática en el sistema español. Finalmente, desde una perspectiva comparada se han propuesto varias medidas inspiradas en contextos internacionales que han demostrado su eficacia y funcionalidad.

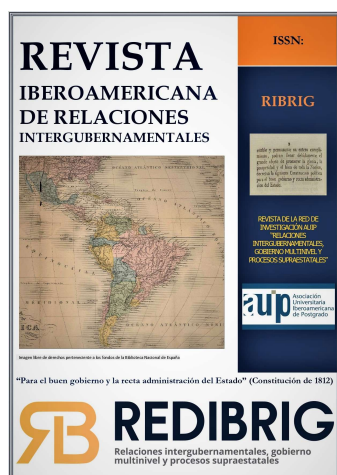
En primer lugar, se ha puesto de manifiesto la existencia de una clara dicotomía entre la formulación teórica del derecho a la vivienda y su efectividad material. Parte de la doctrina ha debatido sobre la posibilidad de “fundamentalizar” el artículo 47 CE, transformándolo así en un derecho plenamente exigible. Sin embargo, como se ha argumentado, esta tendencia plantea importantes riesgos, ya que reconocer formalmente un derecho sin garantizar previamente los medios materiales necesarios para su cumplimiento puede vaciarlo de contenido. En este sentido, la experiencia demuestra que la mera proclamación formal no asegura por sí misma la efectividad real del derecho. Especialmente cuando este implica prestaciones materiales complejas y recursos limitados, como ocurre en el ámbito de la vivienda.

En segundo lugar, se ha defendido una concepción esencialmente pragmática del Derecho, en línea con la tesis de Rudolf von Ihering. Según el autor de la “lucha por el Derecho”, el Derecho debe entenderse como un instrumento al servicio de fines concretos y no como una



construcción meramente formal. Desde esta perspectiva, una norma que no produce resultados prácticos pierde su razón de ser. Si aplicamos este planteamiento al derecho a la vivienda, nos lleva a reconocer que el Derecho no puede crear recursos donde no existen por imperativo legal. La efectividad del artículo 47 CE depende, por tanto, no de su reformulación constitucional, sino de la existencia de políticas públicas eficaces. En este sentido, se ha evidenciado que factores como la escasez de suelo finalista, la lentitud de los procedimientos administrativos, la inseguridad jurídica, la concentración de la población en las grandes ciudades o la insuficiencia de un parque público de vivienda constituyen los verdaderos obstáculos estructurales que dificultan el acceso a la vivienda en España. Las propuestas formuladas en el presente estudio, como la densificación del suelo, la digitalización de los procedimientos urbanísticos, la reformulación del parque público de viviendas o la mejora de la planificación de las políticas públicas de las Administraciones Públicas concurrentes (Ayuntamientos, Mancomunidades de Municipios, Comunidades Autónomas), evidencian que existen alternativas viables dentro del marco constitucional español. Asimismo, el análisis jurídico-comparado ha permitido constatar que experiencias internacionales exitosas no se han basado en la reformulación simbólica del derecho, sino en la adopción de medidas concretas orientadas a incrementar la oferta de vivienda y a mejorar el funcionamiento del mercado.

En tercer lugar, tal y como se ha expuesto anteriormente, la dispersión normativa, la superposición de competencias (vivienda, urbanismo, ordenación del territorio, medio ambiente...) y la falta de coordinación efectiva entre Administraciones dificultan la articulación de una política de vivienda coherente y eficaz. Esta situación no solo genera inseguridad jurídica al ciudadano,



sino que también favorece una dinámica de desplazamiento de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Sin cuestionar el modelo autonómico en sí mismo, resulta evidente la necesidad de reforzar los mecanismos de cooperación para una actuación coordinada en esta materia.

En síntesis, España no necesita más normas que “embellezcan” el derecho a la vivienda, sino un conjunto de medidas que garanticen su efectividad real. El problema no radica tanto en la naturaleza jurídica del artículo 47 CE como en la insuficiencia de los instrumentos destinados a hacerlo efectivo. Pretender constitucionalizar un resultado sin asegurar previamente los medios necesarios para alcanzarlo no solo resulta ineficaz, sino que puede debilitar la credibilidad del propio sistema constitucional, al generar expectativas que no pueden ser satisfechas en la práctica.

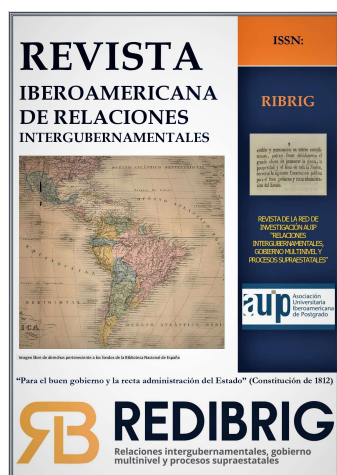
53

En última instancia, quizás el origen del problema reside en una cuestión algo más compleja. Una democracia que necesita blindar aspectos esenciales para que sus representantes actúen conforme a la voluntad del pueblo invita a cuestionar hasta qué punto puede definirse a tal sistema con el nombre de “democracia”.

8. BIBLIOGRAFÍA

Auckland Council: Auckland Unitary Plan, Chapter H4. Residential – Mixed Housing Suburban Zone, Auckland: <https://unitaryplan.aucklandcouncil.govt.nz/>

Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 188-195.



Aragón Reyes, M. (2022). Principios ordenadores y criterios metodológicos para el Derecho Constitucional del siglo XXI. En *Derecho Constitucional del siglo XXI: Desafíos y oportunidades*. Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, pp. 28-29.

Bassols Coma, M. (1996). Artículo 47. Derecho a la vivienda. En Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Cortes Generales / Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, p. 316.

Banco de España, *Informe de estabilidad financiera. Otoño 2025*.

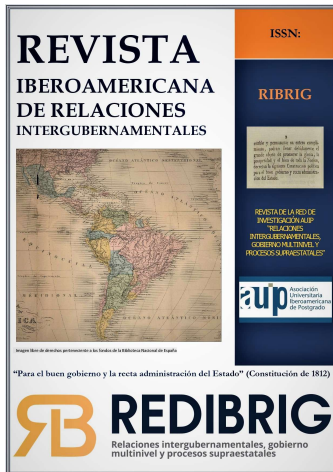
BBVA Research, *Motivos tras la escasa oferta de vivienda en España*, julio 2024.

Cano Bueso, J. (2018). El derecho a la vivienda y los principios rectores. *Revista Española de la Función Consultiva*, 30-31, 73-84.

CBRE, *La producción de viviendas protegidas alcanza su mayor cifra en 10 años*, 16 de junio de 2025: <https://www.cbre.es/insights/articles/la-produccion-de-viviendas-protegidas-alcanza-su-mayor-cifra-en-10-anos>

Comisión Europea, *Country Report Spain 2025* (European Semester), “Supporting the housing supply is key to sustainable growth and social fairness”.

Consejo de la Juventud de España, *Observatorio de emancipación. Balance general. Primer semestre 2024*, 2024: <https://www.cje.org/investigacion/#290-291-10-semestre-2024>



Domínguez Martín, M. (2024). *Estudios sobre el Derecho a la Vivienda*. En Chinchilla Peinado, J. A. y López de Castro García-Morato, L. (coords.), RDU Revistas Especializadas, Madrid: p. 139.

Enériz Olachea, F. J. (2003). *Instituciones Básicas de Derecho Constitucional*. Instituto Navarro de Administración Pública, Pamplona, p. 192.

Fernández Rodríguez, T.R. (2013). *La España de las Autonomías: un Estado débil devorado por diecisiete "estaditos"*. Fundación Transición Española, Madrid, pp. 14-42.

Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trotta, Madrid, pp. 1-69.

Ferrajoli, L. (2006). Sobre los derechos fundamentales (trad. Miguel Carbonell). *Cuestiones Constitucionales*, 15, 113-136.

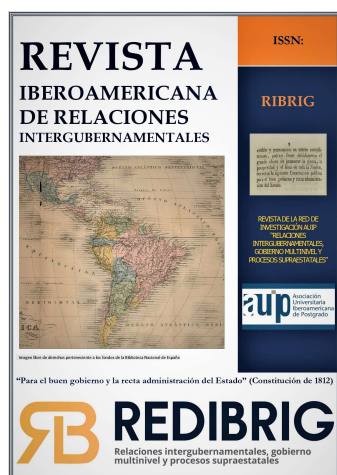
Ferrajoli, L. (2022). *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada* (trad. Perfecto Andrés Ibáñez). Trotta, Madrid, p. 142.

Fundación Alternativas (2007). *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*. Fundación Alternativas, Madrid, p. 22.

García-Pelayo, M. (1948). Constitución y Derecho Constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, 37-38, 53-124.

García de Enterría, E. (2008). El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978. *Revista de Administración Pública*, 175, 217-250.

Greenaway-Mcgrevy, R. y Phillips, P.C.B. «The impact of upzoning on housing construction in Auckland», *Journal of Urban Economics*, vol. 136, 2023.



Greenaway-Mcgrevy, R. y So, Y. *Can Zoning Reform Reduce Housing Costs? Evidence from Rents in Auckland*, Working Paper, marzo 2024.

Gutiérrez Gutiérrez, I. (2014). Gestación, recepción y vigencia: la teoría de la Constitución de Konrad Hesse. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 100, 403-423.

Heller, H. (1992). *Teoría del Estado* (trad. Luis Tobío). Fondo de Cultura Económica, México: pp.218-220.

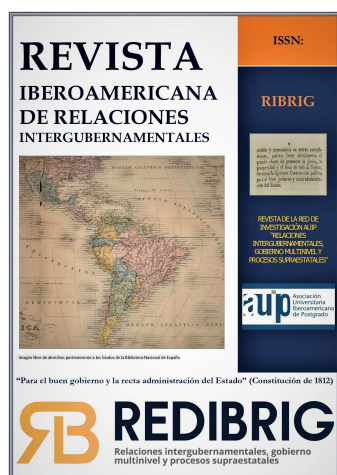
López Ramón, F. (2014). El derecho subjetivo a la vivienda. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 49-91.

Martínez Alarcón, M. L. (2023). El derecho a la vivienda. El artículo 47 de la Constitución Española. En López Garrido, D. (coord.), *Los nuevos derechos sociales fundamentales. Una propuesta de reforma constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 89-122.

Ministère de la Transition écologique (2024), *Dématisation des autorisations d'urbanisme*: <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/dematerialisation-autorisations-durbanisme>

Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, *Boletín Especial Vivienda Social 2024*, Dirección General de Vivienda y Suelo, 2024, pp.4 y 5.

Montilla Martos, J.A. (2005). El fenómeno de la inmigración en el Estado Autonómico. En García Herrera M. Á. y Vidal Beltrán, J. M. (coords.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad y diversidad*. Colex, Madrid, pp. 391-425.



Ponce Solé, J. y Fernández Evangelista, G. (2010). Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 255, 39-78.

Ponce Solé, J. (2025). *La Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2025, de 29 de enero de 2025, sobre la ley estatal por el derecho a la vivienda: constitucionalidad de los límites legales a los precios de alquiler*. Càtedra Barcelona Estudis Habitatge, Barcelona, pp. 1-13.

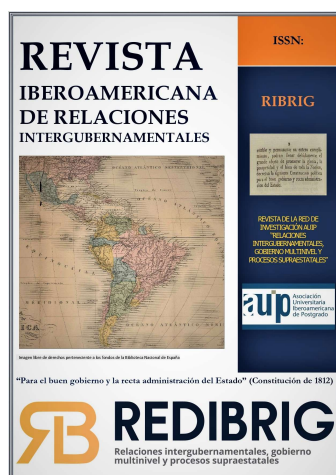
Remedio Sánchez, F. (2005). Derechos sociales y Comunidades Autónomas: los márgenes de las políticas autonómicas. En García Herrera M. Á. y Vidal Beltrán, J. M. (coords.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad y diversidad*. Colex, Madrid, pp. 477-516.

Royuela, V.; Castells-Quintana, D.; Melguizo, C. (2017). Las ciudades españolas tras la Gran Recesión: una mirada a la población, el empleo y los precios de la vivienda. *Papeles de Economía Española*, 153, 23-33.

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf, Nueva York, p. 75.

Vecoña Otero, A.L. (2023). Modelo Viena. De la ciudad a la vivienda. Análisis del modelo de vivienda social, TFG. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid. Universidad Politécnica de Madrid.

WIFO - Austrian Institute of Economic Research, *The price dampening effect of non-profit housing in Austria*, Research Brief ("Inhalt"), Viena, 2023.



ANEXO. NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA

Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 (BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).

Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01), de 18 de diciembre de 2000 (DOUE núm. C 364, de 18 de diciembre de 2000).

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995).

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007).

Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 1994).

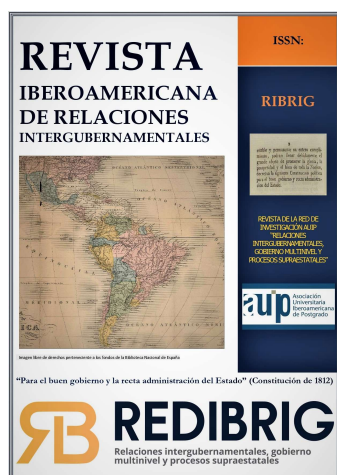
Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (BOE núm. 266, de 6 de noviembre de 1999).

Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (BOE núm. 7, de 8 de enero de 2000).

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015).

Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (BOE núm. 124, de 25 de mayo de 2023).



Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda (BOE núm. 280, de 23 de octubre de 2020).

Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha (BOE núm. 165, de 12 de julio de 2021).

Ley 5/2025, de 16 de diciembre, de Vivienda de Andalucía (BOE núm. 7, de 8 de enero de 2026).

Instrucción 1/2020, de 15 de septiembre, de la Fiscalía General del Estado, sobre criterios de actuación para la solicitud de medidas cautelares en los delitos de allanamiento de morada y usurpación de bienes inmuebles.

STC 22/1984, de 17 de febrero (BOE núm. 59, de 9 de marzo de 1984).

STC 53/1985, de 11 de abril (BOE núm. 119, de 18 de mayo de 1985).

STC 32/2019, de 28 de febrero (BOE núm. 73, de 26 de marzo de 2019).

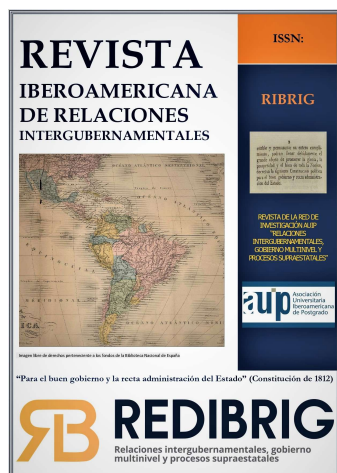
STC 37/2022, de 10 de marzo (BOE núm. 95, de 21 de abril de 2022).

STC 79/2024, de 21 de mayo (BOE núm. 145, de 15 de junio de 2024).

STC 25/2025, de 29 de enero (BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2025).

STC 26/2025, de 29 de enero (BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2025).

STC 190/2025, de 16 de diciembre (BOE núm.22, de 24 de enero de 2026).



STC 17/2026, de 24 de febrero (BOE núm. 76, de 27 de marzo de 2026).