



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

El derecho a la vivienda en la Constitución Española: naturaleza jurídica, normativa, jurisprudencia y retos actuales

Autor

Agustín Ternavazio Velazquez

Director

Carlos Rubio Pomar

Facultad de Derecho
Año 2025

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	4
II. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA.....	5
1. Artículo 47 CE y su formulación constitucional.....	5
1.1. ¿Derecho subjetivo o principio rector de la política social y económica?.....	5
1.1.1 Argumentos a favor de considerarlo un derecho subjetivo.....	5
1.1.2 Argumentos a favor de considerarlo un principio rector.....	7
2. Diferencias con los derechos fundamentales del Capítulo II del Título I.....	8
3. Debate doctrinal y jurisprudencial sobre su exigibilidad judicial.....	8
3.1 Posturas doctrinales favorables sobre la exigibilidad del derecho a la vivienda.....	9
3.2 Evolución de la jurisprudencia en el ámbito constitucional y supranacional.....	10
III. DESARROLLO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.....	14
1. Ley de Vivienda 2023, regulación del alquiler, papel de las CCAA.....	14
1.1 Regulación del alquiler y zonas tensionadas.....	15
1.2 Papel de las CCAA.....	16
2. Jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la vivienda.....	19
2.1 Protección frente a desahucios.....	20
2.2 Vivienda social y colectivos vulnerables.....	21
IV. PROBLEMAS Y DESAFÍOS ACTUALES.....	23
1. Dificultades de acceso a la vivienda: precios elevados y escasez de oferta.....	23
2. El problema de los desahucios y la ocupación.....	26
2.1 Desahucios.....	26
2.2 Ocupación.....	27
3. Comparación con otros países europeos.....	29
V CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	30
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	32

LISTADO DE ABREVIATURAS

Art: Artículo

CE: Constitución Española

CCAA: Comunidades Autónomas

CEDH: Convenio Europeo de Derechos Humanos

DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos

FJ: Fundamento Jurídico

LAU: Ley de Arrendamientos Urbanos

LEC: Ley de Enjuiciamiento Civil

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TC: Tribunal Constitucional

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

UE: Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

El derecho a la vivienda es una cuestión de muchísima importancia en cualquier sociedad democrática, ya que está estrechamente vinculado al bienestar, estabilidad y dignidad de las personas. En el contexto español, el derecho a la vivienda aparece recogido en el Artículo 47 de la Constitución Española, el cual este derecho se enfrenta ante grandes desafíos como consecuencia de la dificultad para acceder a una vivienda asequible, especialmente los jóvenes. Esto se debe a la combinación de una alta demanda junto con una oferta que es cada vez menor, lo que da lugar en consecuencia a una subida constante de precios, lo que sumado a una precariedad laboral generalizada han derivado a que para muchos, independizarse o alquilar un piso sea algo prácticamente imposible sin un apoyo económico familiar. Esta situación, que afecta directamente a toda mi generación, se traduce en una dependencia prolongada del núcleo familiar o en la necesidad de compartir vivienda como una alternativa viable.

Esta situación ha abierto un debate jurídico en el que se cuestiona si el derecho a la vivienda es un derecho verdaderamente exigible o tan solo es una orientación política sin mecanismos de garantía. Este trabajo parte de esta cuestión para analizar la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda en la CE, su desarrollo normativo con la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y su tratamiento dentro de la jurisprudencia. También se tocarán temas como la evolución al alza de los precios en el mercado inmobiliario y sus causas, así como cuestiones como el desahucio y la ocupación ilegal.

También se llevará a cabo una breve comparativa con otros países europeos de nuestro entorno con el objetivo de analizar modelos alternativos de regulación y protección del derecho a la vivienda.

Finalmente el trabajo tendrá una reflexión crítica sobre la situación actual en España, proponiendo medidas y reformas que pueden contribuir a mejorar el acceso efectivo a una vivienda digna, especialmente a los jóvenes.

La importancia de este tema no solo radica en su evidente impacto social, sino también en su vinculación con otros derechos fundamentales, como la dignidad de la persona, la intimidad, protección social o la tutela judicial efectiva. Este tema lo escogí no solo por una preocupación personal y generacional por el acceso a la vivienda, si no también por un interés para comprender si realmente hay posibilidades de hacer este derecho efectivo.

II. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA

1. Artículo 47 CE y su formulación constitucional

El artículo 47 CE establece que: «Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

Con este artículo la Constitución le encomienda a los poderes públicos que faciliten y promuevan el acceso a la vivienda digna a través de la intervención en el mercado inmobiliario y en la planificación urbanística. Sin embargo, el derecho a la vivienda es percibido más como una aspiración que como un derecho subjetivo, esto se debe a la falta de mecanismos para hacerlo exigible.

Este artículo se encuentra dentro del Capítulo III del Título I de la Constitución, en la sección dedicada a los principios rectores de la política social y económica, lo que ha generado un debate sobre su exigibilidad y efectividad ya que los principios rectores no tienen una protección jurisdiccional directa, a diferencia de los derechos fundamentales recogidos en el Capítulo II.

1.1. ¿Derecho subjetivo o principio rector de la política social y económica?

El derecho a la vivienda, tal como está formulado en el artículo 47 CE, ha sido objeto de debate sobre su verdadera naturaleza jurídica. El principal motivo de este debate es si el precepto debe considerarse como un derecho subjetivo y por lo tanto ser exigible jurídicamente o si bien es un principio rector de la política social y económica, lo que limitaría su aplicabilidad directa.

1.1.1 Argumentos a favor de considerarlo un derecho subjetivo

Existe parte de la doctrina que defiende que el Derecho a la Vivienda tendría que considerarse un derecho subjetivo con exigibilidad jurídica y no meramente como un principio rector.

Por un lado, el derecho a la vivienda aparece en importantes documentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde aparece reflejado en su artículo 25.1 «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.» o como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 11.1 «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento». Debido a que estos tratados han sido ratificados por España y en relación con el artículo 10.2 CE que establece que «Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España». Esto podría servir como una referencia para reforzar la idea de que el derecho a la vivienda podría ser exigible.

También, en lo que respecta al ámbito autonómico, mencionar el caso del País Vasco con La Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda, que define los requisitos para ser titular del derecho a la vivienda y qué tipo de vivienda o ayuda le corresponde a los beneficiarios. Además delimita los sujetos obligados, que en este caso son las administraciones vascas, y los mecanismos de reclamación en caso de no cumplirse, lo que convierte el derecho a la vivienda en un derecho subjetivo con exigibilidad en esta comunidad.

Además, tal como menciona el Magistrado Edmundo Rodríguez Achútegui en su publicación en la Revista Aranzadi Doctrinal¹ «La doctrina constitucional mayoritaria considera que los principios rectores mencionados no otorgan derechos subjetivos. Tal tesis resulta profundamente insatisfactoria: si el legislador no se esfuerza en caracterizar las declaraciones que dispuso el constituyente, quedan proclamadas, pero inefectivas.» Lo cuál nos invita a

¹RODRÍGUEZ ACHÚTEGUI, E., *Derecho a la vivienda: de principio rector a derecho subjetivo*, Revista Aranzadi Doctrinal, nº 8, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, p2, 2015

pensar que el régimen jurídico de los principios rectores es muy dispar respecto al de los derechos subjetivos, ya que estos poseen exigibilidad y amparo jurisdiccional y constitucional, mientras que los principios rectores son una mera directriz que sólo podrán solicitarse a los tribunales en función a su desarrollo legal, lo cual sin una actitud activa del legislador, no habrá una protección eficaz.

1.1.2 Argumentos a favor de considerarlo un principio rector

A pesar de que hay posturas que sostienen que el derecho a la vivienda puede considerarse como un derecho subjetivo, la interpretación mayoritaria de la doctrina y la jurisprudencia entiende que el artículo 47 CE debe ser considerado como un principio rector de la política social y económica². Esto se basa en que el artículo se encuentra dentro del Capítulo III del título I, donde se recogen los principios rectores, los cuales no tienen la posibilidad de ser exigidos directamente. Los principios rectores no tienen reserva de ley, no exigen respeto a su contenido esencial, ni tampoco tienen acceso al recurso de amparo ante el TC, según establece el artículo 53.3 CE «El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». Esto quiere decir que la obligación principal es para los poderes públicos, quienes deberán orientar su actuación para hacer efectivo el derecho a la vivienda pero sin llegar a generar una acción judicial para reclamarlo de manera individual.

Además de esto, el incumplimiento de los principios rectores no tiene consecuencias jurídicas automáticas, es decir, si el legislador o los poderes públicos no desarrollan las medidas oportunas para garantizar este derecho, en la CE no existe un mecanismo directo de protección. Como señala Rodríguez Achútegui, al no haber mecanismos de exigibilidad, refuerza la idea de que los principios rectores son unos meros objetivos y no unos derechos subjetivos reales.

² RODRÍGUEZ ACHÚTEGUI, *ibid*, p2

2. Diferencias con los derechos fundamentales del Capítulo II del Título I

La Constitución establece una diferencia clara entre los derechos fundamentales, recogidos en el Capítulo II del Título I y los principios rectores de la política social y económica, recogidos en el Capítulo III del título I, entre los cuales se encuentra el derecho a la vivienda en el artículo 47. Esta distinción da lugar a importantes cambios en cuanto a su protección, exigibilidad y desarrollo normativo.

Los derechos fundamentales se ubican entre los artículos 15 a 29 de la Constitución y gozan de una protección reforzada, esto es así, ya que son exigibles directamente a los tribunales y poseen unos mecanismos específicos de garantía, de tal manera que si una ley limita el contenido de un derecho fundamental, esta puede ser objeto de control de constitucionalidad. Estos derechos «gozan de reserva de ley orgánica, los procesos judiciales sobre su vulneración estarán regidos por los principios de preferencia y sumariedad, y son susceptibles de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional»³. Por el contrario, los principios rectores establecen unas directrices para los poderes públicos, pero no llegan a generar unos derechos subjetivos que sean directamente exigibles.

Entonces se puede decir que las principales diferencias entre estos derechos radica en sus mecanismos de garantía. Mientras que los derechos fundamentales pueden ser protegidos con el recurso de amparo ante el TC, y en última instancia, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los principios rectores únicamente pueden hacerse efectivos con la acción legislativa y las políticas públicas.

3. Debate doctrinal y jurisprudencial sobre su exigibilidad judicial

Como se ha mencionado antes, el derecho a la vivienda en España ha sido objeto de debate presente tanto en la jurisprudencia como en la doctrina jurídica, siendo el principal motivo de debate si este derecho es directamente exigible a los tribunales o si se encomienda a la acción del legislador.

En lo que respecta a la interpretación del TC, tal como afirmó en la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio en su fundamento jurídico 3, ha considerado que los principios rectores de la política social y económica, entre los que se encuentra el derecho a

³LÓPEZ DE LEMUS ABOGADOS, «Derechos constitucionales, derechos fundamentales y principios rectores», en *López de Lemus Abogados*, 5 de febrero de 2024

la vivienda, no generan derechos subjetivos directamente exigibles, sino que requieren un desarrollo normativo previo para su efectividad⁴.

A pesar de esto, hay determinados sectores de la doctrina que plantean que en ciertas circunstancias este derecho podría adquirir mayor exigibilidad, sobre todo cuando está vinculado con derechos fundamentales. Esta posición ha sido recogida en parte por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 16/1994, de 20 de enero, donde se reconoce que un principio rector puede llegar a generar derechos subjetivos exigibles cuando ha sido objeto de un desarrollo legislativo específico⁵.

En este apartado, se plasmarán las diversas posturas que mantiene la doctrina respecto a la exigibilidad de este derecho ante los tribunales, así como la evolución de la jurisprudencia en el ámbito constitucional y supranacional.

3.1 Posturas doctrinales favorables sobre la exigibilidad del derecho a la vivienda

La exigibilidad del derecho a la vivienda es defendida por una parte de la doctrina que señala que la vivienda es un derecho que no puede ser considerado de manera aislada, sino que debe estar en relación con otros derechos constitucionales de mayor rango, a pesar de que el artículo 47 CE lo configure como un principio rector. Esto se debe a su estrecha relación con los principios fundamentales de la CE, como podría ser la dignidad de la persona, del artículo 10 CE o la tutela judicial efectiva, del artículo 24 CE.

El artículo 10.1 CE establece que «La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social». En base a esto, se puede sostener que la vivienda es esencial para poder garantizar una vida digna, lo que puede llegar a que en situaciones de especial vulnerabilidad, la ausencia de esta comprometa el cumplimiento del respeto a la dignidad de la persona.

El artículo 24.1 CE va encaminado en la misma línea, ya que recoge el derecho a la tutela judicial efectiva. Este artículo establece que «Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión». Es un artículo que ha sido invocado

⁴ STC 152/1988, de 20 de julio, FJ 3.

⁵ STCI 16/1994, de 20 de enero, FJ 5.

en algunos procedimientos donde se ha intentado garantizar el cumplimiento de una tutela judicial efectiva⁶, lo cual podría vincularse este artículo para la exigencia del derecho a la vivienda.

Es por esto que hay posturas que mantienen que la interpretación del derecho a la vivienda no debería ser únicamente un principio rector, sino que podría también entenderse como un derecho susceptible de protección judicial cuando su vulneración afecte directamente a la dignidad de la persona.

3.2 Evolución de la jurisprudencia en el ámbito constitucional y supranacional.

El derecho a la vivienda ha sido objeto de interpretación en los tribunales, ya sea en nivel constitucional en España tanto como en el ámbito supranacional, con el TEDH y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La Evolución de la jurisprudencia en lo que respecta al TC ha estado marcada por la necesidad de delimitar las competencias que le corresponden al Estado y a las comunidades autónomas en lo que respecta a la vivienda, teniendo el TC que resolver conflictos relacionados con regulaciones a los alquileres, desahucios y otras medidas. Todo esto con la búsqueda de un equilibrio entre el interés público y la protección a la propiedad privada.

En cuanto al plano supranacional, el TEDH relaciona el derecho a la vivienda con otros derechos fundamentales, como lo es el derecho al respeto de la vida privada y familiar del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. De esta manera, su jurisprudencia concluye en que las condiciones de habitabilidad, desalojos o la falta de protección del Estado pueden conducir a una vulneración de los derechos fundamentales.

En lo que respecta al TJUE, este ha abordado el derecho a la vivienda en relación con la protección de los consumidores en los contratos de préstamo hipotecario y la no discriminación en políticas de vivienda.

En este apartado, se van a tratar sentencias tanto del ámbito constitucional como del supranacional.

⁶ STC 118/2006, de 24 de abril, FJ 4

En lo que respecta al ámbito constitucional, encontramos sentencias como la 79/2024, de 21 de mayo, en donde el TC equilibra la protección del derecho a la vivienda con el respeto de las competencias de las comunidades autónomas. Dicha sentencia surge de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía que alegaba que la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda vulneraba competencias autónomas.

El TC concluyó que el derecho a la vivienda a pesar de reconocerse en la CE, debe de estar regulado siempre que se respete el reparto competencial. El constitucional, a pesar de haber avalado el derecho a la vivienda como una necesidad social protegida en la CE, también señaló que las directrices políticas para ejecutarlo corresponden a las Comunidades Autónomas. Por lo que el Tribunal declaró inconstitucional y nulo el artículo 16, parte del 19.3, el tercer párrafo del 27.1 y el 27.3 de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda, argumentando que la intervención del Estado en esos puntos excedía sus competencias en cuanto a la planificación económica y protección de los consumidores.

Esta sentencia refuerza la visión de que el derecho a la vivienda, según como está configurado en el artículo 47 CE, no es directamente exigible ante los tribunales, si no que su efectividad depende de la acción del legislador y de las políticas marcadas por cada Comunidad Autónoma. Esta sentencia sirve para ver que el Estado puede regular ciertos aspectos de este derecho, pero no puede interferir en la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas.

Además de la STC 79/2024 mencionada anteriormente, el Tribunal Constitucional ha continuado con la delimitación del marco competencial en lo que se refiere a la vivienda. Otra sentencia relevante es la 120/2024, de 8 de octubre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cataluña 1/2022, de 3 de marzo, que introducía medidas para afrontar la emergencia habitacional.

El motivo del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la mencionada Ley, es porque esta imponía limitaciones que afectaban en la legislación procesal y en la regulación de los contratos de alquiler, siendo estas competencias exclusivas del estado. La decisión del TC fue la misma que la anterior sentencia, reafirmando de esta manera que a pesar de que el derecho a la vivienda está constitucionalmente protegido, su desarrollo normativo tiene que cumplir con el reparto competencial establecido en la CE.

De tal manera, se puede decir que con estas sentencias, el TC resalta que las Comunidades Autónomas tienen un papel muy importante en lo que refiere a las políticas de vivienda, pero deben actuar cumpliendo con los límites fijados por el ordenamiento jurídico, llegando así a un equilibrio entre la protección del derecho a la vivienda y el respeto a la distribución de competencias.

En cuanto al ámbito supranacional, podemos destacar jurisprudencia del TEDH de casos como el *Caso López Ostra contra España*, el cuál trata el caso de una vecina que llegó hasta Estrasburgo para exigir responsabilidades al Estado español debido a que sufría problemas de olores en su casa debido a una depuradora de aguas residuales.⁷

El TEDH concluyó en que la falta de la intervención estatal ante una situación de severa contaminación ambiental vulneraba el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en concreto el apartado 1 del mencionado artículo, ya que establece «Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia» y en relación a esto, el Tribunal concluyó que las emisiones contaminantes afectaban gravemente la vida diaria y la salud de la demandante, creando un entorno inhabitable que vulneraba su derecho al respeto de la vida privada y familiar.

A pesar de que la sentencia no reconoce expresamente el derecho a la vivienda como un derecho autónomo, sí estableció que la ausencia de condiciones adecuadas para la habitabilidad puede suponer una vulneración de derechos fundamentales protegidos por el artículo 8 CEDH. Esto supone que aunque el derecho a la vivienda no sea directamente exigible en el ámbito supranacional, los Estados tienen que garantizar entornos cuya habitabilidad no afecte al desarrollo de la vida privada y familiar de las personas. Esta postura del TEDH refuerza la idea de que el derecho a la vivienda no debe limitarse a su reconocimiento en normas internas, si no que debe complementarse con políticas que aseguren unas condiciones dignas de habitabilidad.

Otro caso destacable del ámbito supranacional es el *Caso Yordanova y otros contra Bulgaria*, donde el TEDH dictó que la demolición de la única vivienda de una familia constituye una violación del artículo 8 del CEDH. El TEDH señala que normalmente los tribunales búlgaros tienden a negarse a aplicar criterios proporcionales sobre ciertas medidas y a tener en cuenta

⁷GIMÉNEZ, L., «Caso López Ostra, el antecedente murciano de la sentencia del Tribunal de Estrasburgo contra Suiza: de los malos olores en Lorca a la inacción contra el cambio climático», en *Cadena SER*, 10 de abril de 2024

la situación particular de los afectados, lo que supone que la legislación búlgara no tiene en cuenta si la orden ejecutada deja a la otra parte desamparada.⁸ El Tribunal de Estrasburgo concluyó que las autoridades deben considerar las circunstancias particulares de los afectados y garantizar proporcionalidad en las medidas adoptadas, acompañadas de soluciones habitacionales alternativas.

Este caso fortalece la visión de que a pesar de que el CEDH no reconoce explícitamente el derecho a la vivienda, las acciones estatales que afectan la residencia deben respetar los derechos estipulados en el Convenio.

Otro pronunciamiento a tener en cuenta en el ámbito supranacional es la opinión de la abogada general del TJUE acerca de la «Ley de guetos» de Dinamarca, quien argumentaba que esta ley supone una discriminación étnica directa⁹. La mencionada ley tiene como objetivo reducir la segregación residencial en aquellas zonas donde la población “no occidental” superase el 50%, además de contar con una situación socioeconómica desfavorable, siendo denominadas estas zonas como “zona de transformación”. Las medidas adoptadas eran reducir las viviendas de alquiler social hasta un máximo del 40% para el año 2030¹⁰, llegando a su demolición, vendiendo las viviendas a promotores privados o bien la transformación en viviendas para jóvenes. De tal manera debían de resolverse los antiguos contratos de arrendamiento.

La abogada general del TJUE declaraba que «El criterio étnico utilizado por la legislación danesa estigmatiza al grupo étnico cuya desventaja estructural en su capacidad para integrarse en la sociedad danesa fue reconocida, restringiendo así en lugar de mejorar sus posibilidades de integrarse en esa sociedad».

Esta Ley de guetos ha generado un debate acerca del equilibrio entre la integración social y el derecho a la vivienda. A pesar que su objetivo sea reducir la segregación, las medidas

⁸LIBERTIES, «El Tribunal de Estrasburgo frena el derribo del único hogar de una familia búlgara», en *Liberties.eu*, 2 de mayo de 2016

⁹INFOBAE, «Abogada general de la UE considera discriminatoria una ley danesa para acabar con guetos», en *Infobae*, 13 de febrero de 2025

¹⁰BRYANT, M., «Top EU court adviser finds Denmark’s ‘ghetto law’ is direct discrimination», en *The Guardian*, 13 de febrero de 2025

adoptadas pueden tener el efecto contrario y terminar reforzándola, pudiendo constituir una discriminación étnica directa, lo que iría en contra del marco legal europeo.

Esto es debido porque el derecho a la vivienda no solo consiste en disponer de un hogar, sino que también las políticas públicas adoptadas garanticen que no se produzca exclusión ni vulneración de los principios fundamentales como la igualdad.

III. DESARROLLO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

A día de hoy, con un panorama de precios elevados con una alta demanda y poca oferta a lo que se le suma la vulnerabilidad social, el legislador y el Tribunal Constitucional han intentado intervenir para dar respuesta a la situación del acceso a la vivienda.

Estas intervenciones se han visto reflejadas en la adopción de medidas legislativas, un ejemplo de esto es la Ley de Vivienda 12/2023, de 24 de mayo, que introduce reformas importantes en el mercado del alquiler y en la protección frente a los desahucios. Además, esta ley le otorga a las CCAA mayor influencia para implementar políticas relacionadas con la vivienda.

En lo que respecta al Tribunal Constitucional, éste ha resuelto sentencias en relación a la protección de colectivos vulnerables con protección frente al desahucio y vivienda social.

En este apartado, veremos en primer lugar lo que desarrolla la Ley de Vivienda 12/2023, de 24 de mayo y las consecuencias que ha tenido esta ley en el mercado inmobiliario y posteriormente veremos jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

1. Ley de Vivienda 2023, regulación del alquiler, papel de las CCAA.

«La Ley por el Derecho a la Vivienda desarrolla el derecho recogido en la Constitución a una vivienda digna. Persigue ayudar a aquellos colectivos con más dificultades de acceso a este bien con medidas como el límite al precio del alquiler o el impulso de las viviendas públicas.»¹¹

Esta ley establece medidas para incrementar la oferta de vivienda a precios asequibles, evitar que se den situaciones de tensión en el mercado del alquiler y facilitar a los jóvenes y

¹¹LA MONCLOA, «Ley de vivienda: ¿qué regula y cómo funciona?», en *La Moncloa*, 8 de enero de 2025

colectivos vulnerables el acceso a la vivienda. También ofrece a las CCAA y municipios herramientas que podrán ayudar a contener o reducir el precio del alquiler.

1.1 Regulación del alquiler y zonas tensionadas

Para entender la aplicabilidad de la Ley de Vivienda, primero debemos de tener claro qué es lo que denomina la ley como “zona tensionada”. Esta definición aparece en el artículo 18 de la ley, el cuál establece que una zona puede ser declarada tensionada si se cumple, al menos, uno de los siguientes requisitos: que el coste medio de la hipoteca o del alquiler, incluyendo gastos y suministros básicos, sea superior al 30% de los ingresos medios de los hogares de la zona, o que el precio de compra o alquiler haya experimentado en los cinco años anteriores un crecimiento acumulado superior en tres puntos porcentuales al índice de precios de consumo de la comunidad autónoma correspondiente. Estos requisitos aparecen de manera concreta en el artículo 18.3 de la Ley. Una vez la zona ha sido declarada tensionada se pondrá en marcha un plan específico para adoptar las medidas necesarias para corregir los desequilibrios evidenciados en su declaración. En relación con las zonas tensionadas, el artículo 19 de la ley establece una obligación de colaboración de los grandes tenedores con las administraciones públicas, que consiste en el deber de proporcionar información detallada sobre el uso y destino de los inmuebles de su titularidad ubicados en dichas zonas, teniendo como objetivo facilitar el diagnóstico y la planificación de medidas para favorecer el acceso a la vivienda.

Mencionar también el artículo 14 de la Ley de Vivienda, el cuál hace hincapié en llevar a cabo políticas en materia de vivienda teniendo en cuenta a personas, familias y unidades de convivencia que vivan en zonas vulnerables y segregados. Con el foco de erradicar estas situaciones, se le otorga a las administraciones facultad para identificar zonas que requieran una regeneración y renovación urbana. Además, en lo que respecta al sinhogarismo, se establece la obligación de llevar a cabo medidas específicas que garanticen soluciones habitacionales, además de favorecer la inclusión de las personas sin hogar.

Otro aspecto importante de esta ley se encuentra en su disposición final primera, mediante la cual establece una modificación del artículo 20.1 de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Mediante esta reforma, lo que hace la ley es que en los contratos de arrendamiento de vivienda sea el arrendador quien deba asumir los gastos de gestión inmobiliaria y de

formalización de contrato, cambiando así la dinámica anterior en la que era la parte arrendataria la que se hacía cargo de estos gastos, consiguiendo así reforzar la protección de los inquilinos.

1.2 Papel de las CCAA

Dentro del marco del Estado autonómico que aparece recogido en la Constitución Española, las comunidades autónomas tienen un papel importante en la aplicación del derecho a la vivienda. Esto a pesar de que la Ley 12/2023 establece las principales bases en esta materia, muchas de sus medidas necesitan de la intervención de los poderes autonómicos para poder ser aplicadas.

Esto aparece concretamente en el artículo 148.1.3 CE, que establece que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de organización del territorio, urbanismo y vivienda, algo que han hecho de manera generalizada en los respectivos estatutos de autonomía. De esta manera, recae en las comunidades autónomas el diseño y ejecución de las políticas relacionadas con la vivienda en cosas como la planificación urbanística, promoción del parque público o la regulación de la vivienda.

En términos prácticos, esto hace que algunas CCAA hayan desarrollado leyes autonómicas de vivienda, un ejemplo de ello es el caso de Cataluña con la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, cuyo objetivo era garantizar el acceso efectivo a una vivienda digna, en especial para los colectivos vulnerables, todo esto mediante una intervención activa de los poderes públicos. Entre sus principales medidas podemos destacar la obligación de los municipios a garantizar alternativas habitacionales en situaciones de exclusión residencial, posibilidad de expropiación temporal por parte de la administración del uso de viviendas en caso de incumplimiento de la función social y la posibilidad de poner multas en caso de viviendas vacías injustificadamente.

También podemos destacar otros planes autonómicos de vivienda como el Plan Director de Vivienda de Euskadi 2021-2023¹², el cual cuenta con una estrategia integral para garantizar el acceso a una vivienda digna a través del fomento del alquiler asequible y a la rehabilitación del parque residencial existente. Su plan consta de tres pilares, el primero es el impulso del

¹²GOBIERNO VASCO, *Plan Director de Vivienda 2021-2023*, en *Etxebide*, 2021

alquiler protegido mediante el aumento del parque público y la movilización de las viviendas vacías; en segundo lugar pretende mejorar el estado del parque de viviendas con rehabilitaciones orientadas a una mayor sostenibilidad y eficiencia energética; y en tercer lugar, el refuerzo de la gobernanza institucional y la coordinación entre administraciones.

Otro ejemplo es el Plan Vive de la Comunidad de Madrid, el cual tiene como objetivo incrementar la oferta de viviendas en alquiler a precios asequibles¹³. Es una iniciativa que se basa en una cooperación entre entidades públicas y privadas, por la cual la administración le cede suelos públicos a promotores privados para que estos construyan viviendas que van a ser destinadas al alquiler durante un período determinado, tras el cual las viviendas volverán al patrimonio público.

El plan busca la construcción de más de 6.000 viviendas en distintos municipios de la región, las cuales se ofertan con alquileres hasta un 40% por debajo del precio de mercado, estableciendo prioridad para jóvenes, familias con ingresos medios y colectivos vulnerables. Para optar a una de estas viviendas, los solicitantes deberán cumplir algunos requisitos, como residir o trabajar en el municipio desde al menos tres años, no ser titulares de otra vivienda en propiedad y cumplir con unos límites de ingresos establecidos.

Si bien es importante también destacar que a pesar de que las CCAA puedan asumir competencias en materia de vivienda, el Estado por su parte mantiene competencias en materias que a pesar de no estar relacionadas directamente en la vivienda, inciden en ella de manera significativa.

Un ejemplo de esto lo encontramos en el artículo 149 CE, en cuyo apartado primero regula las competencias exclusivas del estado, de las cuales podemos destacar:

- Artículo 149.1.1.^a CE, que le otorga al estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que puedan garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, lo que le da pie al legislador a establecer un marco común en materia de vivienda aplicable a todo el territorio, como se ha hecho con la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda.
- El artículo 149.1.6.^a CE, este le otorga al estado competencia en legislación procesal, lo cual repercute en procedimientos como los desahucios o ejecuciones hipotecarias, materias en las que las CCAA no pueden intervenir normativamente.

¹³COMUNIDAD DE MADRID, *Plan Vive*, en *Comunidad de Madrid*, 2025

- El artículo 149.1.8^a CE, pone el foco en lo respecta a la legislación civil, pudiendo determinar aspectos esenciales de figuras como el contrato de arrendamiento o el derecho a la propiedad, con la excepción del Derecho foral o especial que poseen ciertas CCAA.
- El artículo 149.1.13^a CE, establece que le corresponde al Estado la planificación general de la actividad económica, permitiendo que pueda establecer medidas o bases que puedan afectar de manera indirecta a la vivienda, como implementar ciertos incentivos fiscales o la regulación de ciertos instrumentos financieros vinculados al mercado inmobiliario.

La concurrencia entre las competencias del Estado y las autonómicas en lo referido a la vivienda ha generado diversas interpretaciones, como se da en la Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda, donde el Estado establece criterios comunes que deben ser llevados a cabo por las autonomías. Ha sido el Tribunal Constitucional el encargado de resolver estos conflictos en la interpretación, estableciendo límites en los que el Estado puede intervenir sin que se vulnere el reparto competencial. En relación a esto, podemos mencionar la STC 79/2024, de 21 de mayo, la cual confirma que el Estado puede desarrollar un marco normativo que pueda garantizar uniformidad y coordinación en todo el territorio, siempre que se justifique con sus competencias atribuidas por la Constitución. Mencionar también que dicha sentencia declara inconstitucionales y nulos algunos preceptos de la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda ya que concluyó que estos invadían competencias que les corresponde de manera exclusiva a las CCAA en lo que respecta en materia de vivienda y urbanismo, siguiendo con el artículo 148.1.3 CE.

Los preceptos que se vieron afectados por la sentencia son¹⁴:

- Artículo 16:
Este precepto imponía a los grandes tenedores (titulares de más de diez inmuebles urbanos) la obligación de remitir información a las administraciones públicas sobre la situación de sus viviendas en las zonas tensionadas. El Tribunal Constitucional consideró que esta regulación excedía del marco estatal y correspondía más al ámbito de la intervención administrativa autonómica, lo cual conllevaba a la vulneración de

¹⁴ Los artículos citados corresponden al texto original de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, publicado en el BOE el 25 de mayo de 2023. Tras la STC 79/2024, estos preceptos han sido eliminados del texto consolidado.

la competencia exclusiva de las CCAA sobre la gestión de la vivienda.

- Artículo 19.3 (parcialmente):

Declarado nulo a partir del inciso «que incluirá, con respecto a las viviendas de titularidad del gran tenedor en la zona de mercado residencial tensionado, al menos, los siguientes datos». El TC consideró que al ser el Estado el que imponía el contenido mínimo que debía incluirse en los registros o sistemas de información de las comunidades autónomas sobre las viviendas de grandes tenedores, se estaba interfiriendo en la autonomía de estas.

- Artículo 27.1 (tercer párrafo):

Hacia hincapié en la necesidad de que el parque público de vivienda tuviera una composición mínima obligatoria, imponiendo criterios comunes a todas las administraciones públicas. El Tribunal entendió que esta disposición interfería en la gestión del patrimonio público de las CCAA y entes locales.

- Artículo 27.3:

Establecía que las comunidades autónomas debían destinar parte de sus ingresos a la financiación del parque público de vivienda, lo que a interpretación del TC es una vulneración de la autonomía financiera autonómica.

De esta manera, el Tribunal Constitucional delimita que el Estado tiene la potestad de intervenir en materia de vivienda cuando establezca principios comunes, pero no puede sustituir la labor ejecutiva y normativa que poseen las CCAA por el reparto de competencias.

2. Jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la vivienda.

El Tribunal Constitucional no solo se ha pronunciado sobre cuestiones competenciales en materia de vivienda, si no que también ha seguido una línea jurisprudencial en lo que respecta a la protección efectiva del derecho a una vivienda digna. Esta jurisprudencia del Tribunal ha puesto el foco en situaciones de desahucio, en la posibilidad de intervención pública sobre viviendas desocupadas y la atención a los colectivos vulnerables.

Todo esto con un enfoque del Tribunal que parte del reconocimiento del derecho a la vivienda como un principio rector de la política social y económica¹⁵ pero también vinculado a otros derechos fundamentales como la dignidad de la persona¹⁶ o al derecho al honor y a la intimidad personal y familiar¹⁷, derechos que pueden verse afectados en situaciones de extrema exclusión.

A continuación, en este apartado se abordarán sentencias en las que el Tribunal ha tenido que ponderar el derecho a la vivienda frente a otros intereses, así como aquellas en las que ha delimitado facultades de los poderes públicos para adoptar medidas sociales en la vivienda.

2.1 Protección frente a desahucios

Los desahucios siempre han sido una de las cuestiones más importantes y que más repercusión han tenido en lo relativo al derecho de la vivienda. Si bien el artículo 47 de nuestra Constitución no califica al derecho de la vivienda como un derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha reconocido que hay ciertas circunstancias en las que los desahucios pueden afectar a otros derechos fundamentales, como el de la intimidad personal, familiar o moral.

Con esta premisa, el tribunal ha exigido a los órganos jurisdiccionales una ponderación adecuada entre el derecho a la propiedad privada del artículo 33 CE y los derechos fundamentales de las personas afectadas por un desahucio, en especial cuando se trata de colectivos vulnerables.

Una sentencia que podemos remarcar en esta materia es la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2019, de 28 de febrero, que resolvió un recurso de amparo en la que la recurrente fue objeto de una ejecución hipotecaria de la cual solicitó la nulidad de la cláusula de vencimiento anticipado por considerarla abusiva, siendo su petición inadmitida por el juzgado por considerarla extratemporánea.

¹⁵ Art. 47 CE « Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.»

¹⁶ Art. 10.1 CE «La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social».

¹⁷ Art. 18.1 CE «Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen».

La defensa de la parte solicitante del recurso de amparo alegó que el juez debió de haberse pronunciado de oficio, por lo que consideraba que se había vulnerado su derecho de acceso a una tutela efectiva de los jueces, como establece el artículo 24.1 CE.

El Tribunal Constitucional decidió estimar el recurso de amparo, considerando que el juzgado no debió limitarse a rechazar la oposición por motivos estrictamente procesales sin valorar el fondo del asunto, especialmente cuando estaba en juego la vivienda habitual de una persona en situación de vulnerabilidad. En este sentido, el Tribunal recordó que los jueces tienen la obligación de examinar de oficio el posible carácter abusivo de ciertas cláusulas contractuales. Por todo ello, ordenó anular la resolución dictada y retrotraer las actuaciones para que el órgano judicial emitiera una nueva decisión, valorando adecuadamente las circunstancias personales de la demandante y la posible abusividad de la cláusula en cuestión.¹⁸

A pesar de que esta sentencia no se trate de un desahucio, si no de una ejecución hipotecaria, es plenamente aplicable a los procedimientos de uno. Esto es dado a que analiza la necesidad de ponderar los derechos fundamentales de los afectados en lo relativo a la pérdida de la vivienda habitual, lo que puede derivar en una situación de vulnerabilidad en caso de no valorar correctamente su situación. En definitiva, esta sentencia refuerza la necesidad de una actuación judicial proporcionada, impidiendo la toma de decisiones que puedan conllevar a situaciones de desprotección.

2.2 Vivienda social y colectivos vulnerables.

Cuando nos referimos al derecho a la vivienda, también hay que tener en cuenta a las personas que se encuentran en situaciones vulnerables, puesto que son los que más dificultades enfrentan para acceder a una vivienda digna. En este sentido, la vivienda social juega un rol fundamental dentro de las políticas públicas.

¹⁸TALLER DE GARANTÍAS, «STC 31/2019, de 28 de febrero. El Tribunal Constitucional declara que, si no lo ha hecho antes de oficio, el juez se encuentra obligado a apreciar el eventual carácter abusivo de la cláusula de vencimiento anticipado aunque la solicitud del deudor hipotecario se realizara transcurrido el plazo para oponerse a la ejecución. Otra cosa contraviene la primacía del Derecho europeo», en *Taller de Garantías*, 28 de marzo de 2019

Por esto, el Tribunal Constitucional ha tenido que valorar algunas medidas en lo que respecta a la vivienda social en lo relativo a la compatibilidad con el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA.

Un ejemplo de esto es la Sentencia del Tribunal Constitucional 93/2015, de 14 de mayo, que trata la constitucionalidad del Decreto-ley 6/2013 de la Junta de Andalucía, que imponía a los propietarios de viviendas el deber de destinarlas a un uso habitacional además de imponer sanciones a quienes no lo cumplieran.

La cuestión principal que trata la sentencia es si este Decreto-Ley vulnera el contenido esencial del derecho de propiedad que aparece recogido en el artículo 33 CE, lo que a juicio del Tribunal consideró que este precepto establecía una limitación al derecho de la propiedad, lo que no puede ser modificado por legisladores autonómicos. Por lo tanto, la norma autonómica excedía los límites al modificar el contenido del derecho protegido constitucionalmente, ya que según el tribunal el derecho a la propiedad incluye la facultad de decidir el destino de la vivienda y no se puede imponer un uso obligatorio de esta. Además, el Tribunal señaló que esta nueva norma invade competencias exclusivas del Estado recogidas en los arts. 149.1 y 149.1.13 CE, en materia de ordenación económica y regulación de la propiedad. Por todo esto, se declararon inconstitucionales los artículos que imponen el deber de uso habitacional y las sanciones asociadas a ello, por considerar que vulneran el contenido esencial del derecho a la propiedad e invaden las competencias exclusivas del Estado.

Se puede concluir que la Sentencia 93/2015 pone de manifiesto que para proteger a los colectivos vulnerables en materia de vivienda, las medidas que se adopten deben respetar el contenido esencial del derecho de propiedad y ajustarse al reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. Por tanto, las políticas públicas deben orientarse hacia mecanismos que fomenten el acceso a la vivienda digna mediante incentivos y apoyos, como programas de alquiler social o fondos de vivienda, garantizando así un equilibrio entre la función social de la vivienda y la protección constitucional de los derechos individuales.

IV. PROBLEMAS Y DESAFÍOS ACTUALES

Más allá de lo que establece nuestra Constitución y de las distintas leyes que han tratado de garantizar el derecho a una vivienda digna, la realidad actual es que es uno de los grandes problemas que afronta nuestro país. La vivienda es un bien que debería ser un bien accesible para todos queda en un “debería”, ya que se ha convertido en muchos casos un privilegio. Esto es así, porque a día de hoy, encontrar una vivienda a un precio razonable, en especial en las grandes ciudades, es una tarea cada vez más complicada, siendo esta una realidad que golpea especialmente a los jóvenes y a las familias con menos recursos.

En los últimos años ha habido un aumento constante en los precios del alquiler y de compra, siendo un aumento por encima del ritmo al que crecen los salarios, lo cual compromete por completo la posibilidad de aspirar a una vivienda. Además de esto, la oferta de vivienda asequible no es la suficiente para cubrir la demanda real, dejando fuera del mercado a muchísimas personas.

Este apartado pretende analizar estos problemas, tratando de identificar los factores que los están provocando y la comparación de esta realidad con otros países europeos.

1. Dificultades de acceso a la vivienda: precios elevados y escasez de oferta.

A día de hoy el mercado inmobiliario español continúa experimentando una subida de los precios tanto en compra como en alquiler, lo que genera una descompensación entre estos precios, los salarios y la inflación. Sólo en 2024 el precio de la vivienda incrementó un 11,3%, suponiendo una tasa más elevada de la prevista inicialmente, que se estimaba de un 8,2%, y para 2025 se estipula un incremento que ronda el 5%¹⁹.

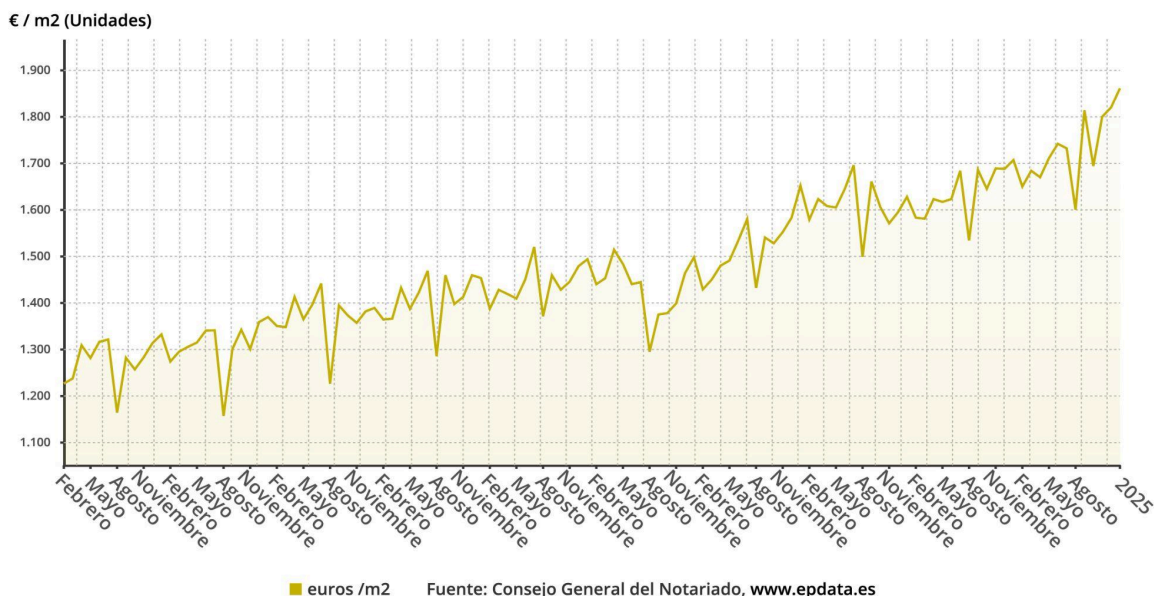
Todo parece indicar que esta tendencia al alza va a continuar así en los próximos años, pero con una moderación progresiva. Entre las razones que explican esta subida de precios se encuentra la escasa oferta en el mercado, que no es suficiente para cubrir la fuerte demanda actual. Otros factores como un mercado laboral estable, interés de compradores extranjeros y el aumento de precios de los alquileres, está propulsando la compra de vivienda. Todo esto a pesar del aumento de los tipos de interés por parte del Banco Central Europeo, lo que ha

¹⁹BANKINTER, «La vivienda seguirá subiendo en 2025 y 2026», en *Blog Bankinter*, 25 de marzo de 2025

producido el encarecimiento de las hipotecas, pero más allá de esto, es un factor que no ha frenado el ritmo del mercado, aunque podría hacerlo a medio plazo.²⁰

Para dimensionar estos incrementos, basta con comparar los precios de las viviendas, por ejemplo, una vivienda de 80 metros cuadrados que en el año 2015 costaba unos 130.000 euros a día de hoy, cuesta 200.000 euros. Esto se traduce en un incremento del 54%, siendo un porcentaje un 1% más elevado del que se registró en 2005 en pleno «boom inmobiliario». En 2020, se podía acceder a la vivienda un 35% más barato que a día de hoy y el año pasado se podía comprar con unos precios un 10% más baratos, influyendo en esto el desajuste entre la oferta y la demanda.²¹

Evolución del precio de la vivienda los últimos 10 años



Una de las razones principales de este aumento en el precio de la vivienda se debe a la escasez de oferta, que choca con la demanda creciente. Tanto para el alquiler como para la compra, el « stock » de vivienda no hace más que menguar, según un estudio de Idealista, la

²⁰DELGADO, I., «El precio de la vivienda sigue subiendo: "Un bajo que es un cuchitril cuesta 900 euros al mes"», en *Antena 3 Noticias*, 20 de abril de 2025

²¹PELAYO, Á., «Trabajar en una ciudad y vivir en otra por culpa del precio de la vivienda: "Es brutal el precio en Madrid"», en *Antena 3 Noticias*, 18 de abril de 2025

oferta de viviendas en venta se redujo un 15% en el último trimestre de 2024 en comparación con el mismo periodo de un año antes.²²

Una de las causas de la poca oferta es la escasez de suelo finalista, que es aquel que está listo para construir directamente sobre él, cumpliendo todos los requisitos legales y técnicos. Esto se debe a «la complejidad regulatoria, con múltiples normativas que ralentizan el planeamiento urbanístico, y la inseguridad jurídica, que genera incertidumbre para los agentes implicados debido a los cambios en las normativas y a los intereses políticos que condicionan las decisiones administrativas».²³

También otra de las causas de esta escasez de oferta se debe a la lentitud burocrática que tiene un papel muy importante para la construcción de viviendas, con unos procesos de planeamiento que pueden llegar a extenderse entre 10 y 12 años²⁴, a lo que se le suma la estructura compleja de algunos suelos, lo que dificulta su gestión y ralentiza los desarrollos. Otro factor crítico es la falta de financiación, lo que en consecuencia limita los recursos disponibles para llevar a cabo proyectos de urbanización y construcción. Los cambios políticos también impactan negativamente, ya que esto genera incertidumbre en la continuidad de proyectos e inseguridad jurídica.²⁵

²²BERMEJO, I., «La oferta de vivienda en venta se desploma un 15% en 2024 y 11 capitales tocan fondo», en *La Razón*, 21 de enero de 2025

²³ENCABO, M., «La falta de suelo, principal barrera para solucionar el problema de la vivienda en España», en *Observatorio Inmobiliario*, 19 de noviembre de 2024

²⁴SÁNCHEZ DE LA CRUZ, D., «El atasco de la vivienda: desarrollar obra nueva en España supone de 10 a 12 años de espera», en *Libre Mercado*, 19 de enero de 2022.

²⁵FEDEA, «Impacto de la inseguridad jurídica y la intervención del mercado en la disponibilidad de vivienda en España», en *FEDEA*, 4 de marzo de 2025

2. El problema de los desahucios y la ocupación.

Los motivos anteriormente mencionados, razones por las cuales el precio de la vivienda no para de aumentar, ha generado en consecuencia otros problemas, como los desahucios y la ocupación. La dificultad del acceso efectivo a una vivienda digna y asequible, ha provocado un aumento de los procedimientos de desahucio, más concretamente en los casos de impago de alquiler, lo que afecta principalmente a los hogares más vulnerables. Por otro lado también esta dificultad, ha dado lugar a un incremento de situaciones de ocupación ilegal de viviendas, un fenómeno que plantea tanto retos sociales como retos jurídicos.

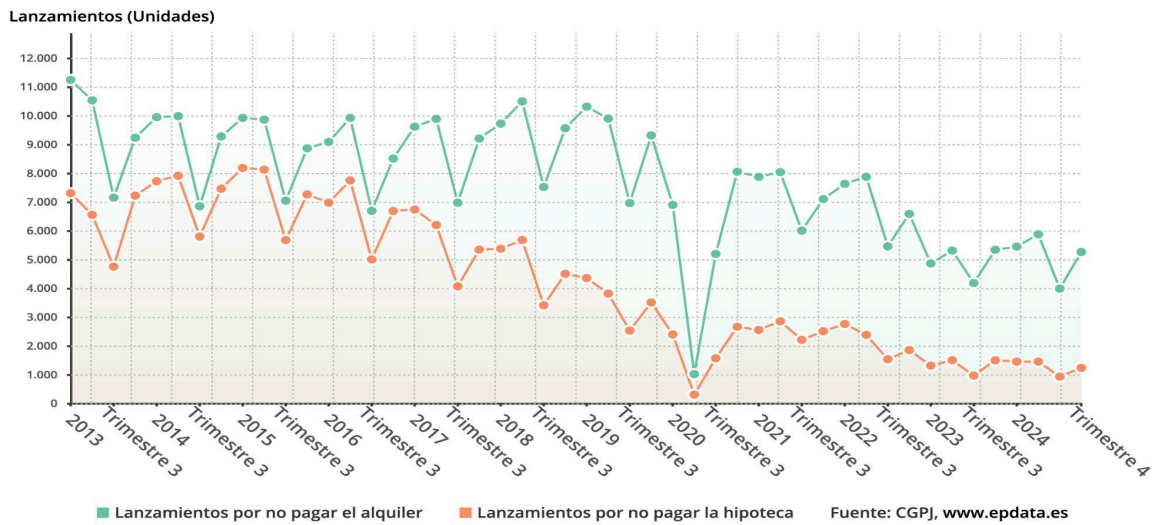
2.1 Desahucios

El acceso a la vivienda se ha convertido en unos de los problemas más importantes a nivel económico y social del país. Tal es la situación, que en las grandes capitales españolas ya son pocas las opciones que se pueden encontrar por menos de 600 euros al mes. Según destaca el Consejo General del Poder Judicial «Los lanzamientos aumentaron un 3,4%; los derivados de ejecuciones hipotecarias bajaron un 3,6% mientras que los derivados del impago del alquiler aumentaron un 4,5%»²⁶

Según el informe, el número de lanzamientos ejecutados en el año 2024 llegó a 27.564, aunque hay que destacar que se llevaron a cabo sobre distintos tipos de inmuebles y no sólo en vivienda habitual. De todos estos, casi un 75% fueron de procedimientos derivados de la LAU, siendo el resto de ejecuciones hipotecarias. Esto quiere decir que la mayoría de los desahucios actuales afectan a inquilinos que no han podido pagar el alquiler, mientras que una parte menor corresponde a propietarios que no han podido hacer frente con el pago de su hipoteca.

²⁶LÓPEZ ESPLÁ, V. y ALBOR, L., «Los desahucios por impago del alquiler aumentan en España: estas son las regiones del país donde más se registran», en *ABC*, 17 de marzo de 2025.

Desahucios por no pagar el alquiler o la hipoteca



El procedimiento de desahucio se encuentra regulado principalmente por la Ley de Enjuiciamiento Civil y por la Ley de Arrendamientos Urbanos. La LEC prevé un procedimiento especial de desahucio por falta de pago de carácter verbal, permitiendo al arrendador reclamar judicialmente la posesión de la vivienda ante el incumplimiento de la obligación del pago de la parte arrendataria.

Sin embargo, teniendo en cuenta el impacto social que pueden tener los desahucios en colectivos vulnerables, se han aprobado medidas de protección social. A raíz de la crisis sanitaria provocada por el COVID, el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, estableció la suspensión temporal de lanzamientos para personas que se encontrasen en situación de especial vulnerabilidad, así como mecanismos para el acceso a programas de alquiler social.

2.2 Ocupación

Podemos definir la ocupación como «a la entrada y uso de una vivienda sin el permiso del propietario, generalmente con la intención de vivir allí sin derecho legal»²⁷. En España, como estimación general, la ocupación ilegal de viviendas afecta aproximadamente al 0.5% del parque inmobiliario, por lo que hay alrededor de unas 25.000 a 30.000 viviendas ocupadas ilegalmente²⁸. Estos números pueden variar dependiendo de las fuentes, pero proporcionan una idea aproximada de la dimensión del problema.

²⁷ CARMONA, I., «El problema de la ocupación en España», en *Selectra*, marzo de 2025

²⁸ *Ibid*

De la misma manera, si se comparan los casos de allanamientos y usurpaciones registrados en el año 2024 con otras tipologías delictivas, se puede constatar que la ocupación es de los delitos menos frecuentes.²⁹

Cómo de comunes son las 'okupaciones' respecto a otros delitos

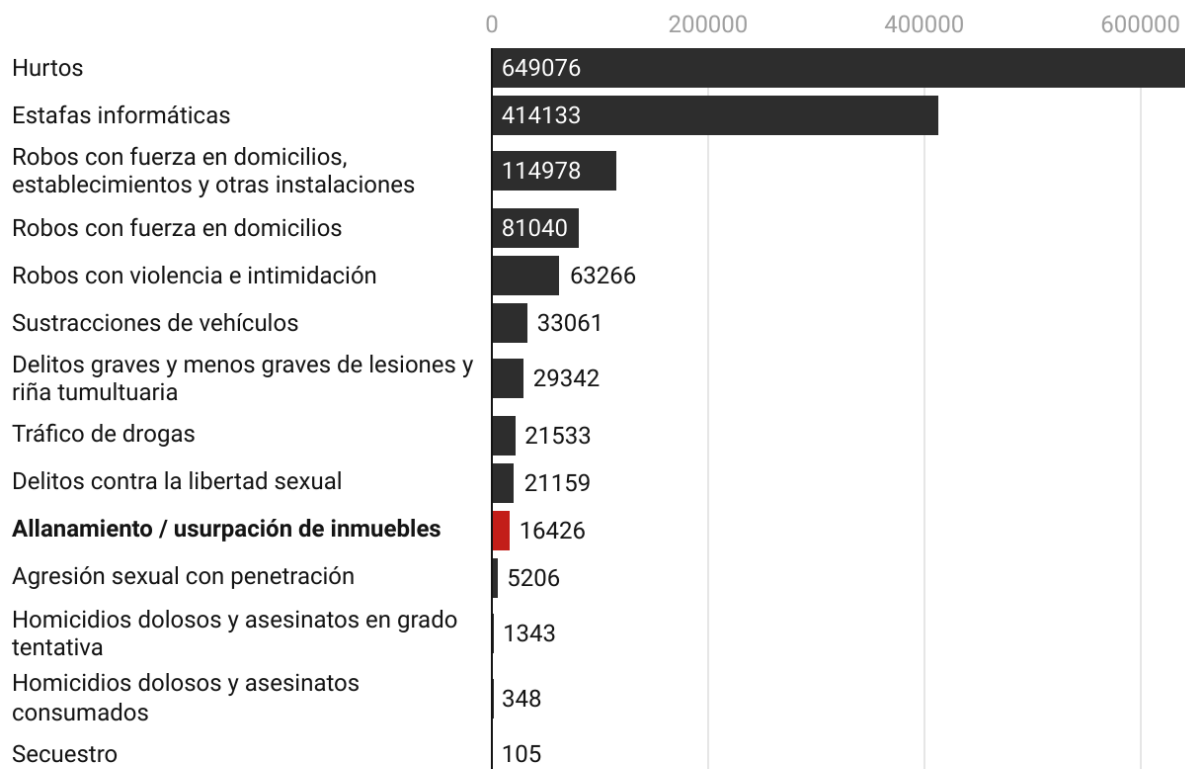


Gráfico: EpData • Fuente: Ministerio del Interior • Creado con Datawrapper

Para hacer frente a las ocupaciones ilegales, se aprobó la Ley 5/2018, de 11 de junio, que modificó varios artículos de la LEC. Esto introdujo un procedimiento especial que permite a los propietarios poder recuperar de forma más rápida la posesión de los inmuebles ocupados sin su consentimiento. Entre las principales novedades destaca que el propietario puede solicitar directamente el desalojo del ocupante desde el mismo momento que presenta la demanda, evitando así la espera de un juicio ordinario. Además de esto, se exige que el ocupante, en un plazo de cinco días, acredite algún título que justifique su posesión.

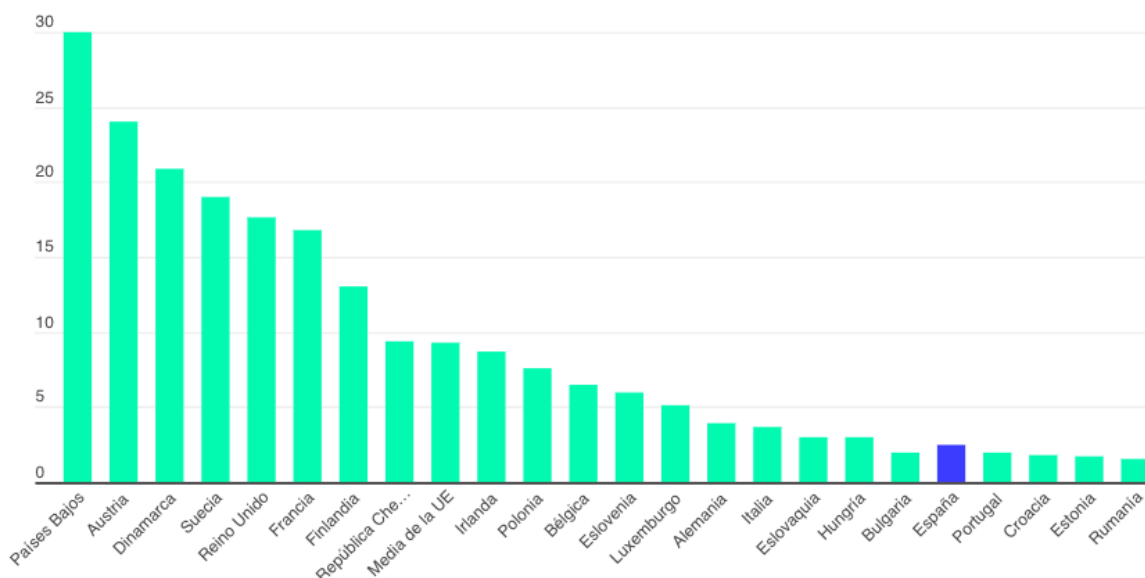
²⁹ EPDATA, «La 'okupación' ilegal de inmuebles en España», *en gráficos*, 24 de febrero de 2025.

3. Comparación con otros países europeos

España es uno de los países miembros de la Unión Europea que menor porcentaje de viviendas sociales tiene construidas. En concreto, se ubica en la posición 18 de la Unión, con un 2,5% de vivienda social con respecto al total de las construcciones en el país en 2020.³⁰ Para hacer una comparación con el estándar de la Unión Europea, la construcción de viviendas sociales en los países de nuestro entorno supera el 15%.³¹

Si comparamos con las cifras de países como Austria, con un 24% o Países Bajos con un 30%³², es evidente que tienen un claro compromiso público con el acceso a la vivienda. Además, otros países como Alemania o Francia también presentan porcentajes de vivienda social superiores al de España.

Porcentaje de vivienda social construida



En Alemania, a pesar de que el porcentaje de vivienda social no es tan elevado como en otros países europeos, tiene un mercado de alquiler altamente regulado y protegido. Esto ha conseguido que la mayoría de la población opte por el alquiler como forma de residencia

³⁰ ESPINOSA, J., «España, a la cola de Europa en porcentaje de vivienda social construida en 2020», en *Newtral*, 17 de enero de 2023.

³¹ AMNISTÍA INTERNACIONAL, «Derecho a la vivienda en España», febrero de 2025

³² Eurostat

habitual, gracias a los contratos de larga duración, limitaciones a los precios y medidas de protección a los desahucios.³³

Francia, por su parte, cuenta con unos de los mayores parques de vivienda social de Europa. Alrededor del 17% de las viviendas de Francia son sociales y están destinadas a garantizar el acceso a la vivienda de los sectores más desfavorecidos. Sumado a esto, existe una política de construcción de nueva vivienda pública y una normativa que obliga a los municipios a tener un mínimo de vivienda social en su territorio.

Estas diferencias reflejan cómo otros países de nuestro alrededor invierten en materia de vivienda de manera más decidida, lo que ayuda a un acceso más rápido y estable a la vivienda.

V CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

En este trabajo, se ha examinado el derecho a la vivienda en el marco de la Constitución Española, observando su configuración jurídica así como su desarrollo normativo y jurisprudencial. Este estudio nos lleva a concluir que a pesar de la importancia social que tiene, y su mención en el Artículo 47 CE, el derecho a la vivienda no goza del mismo nivel de protección y exigibilidad como sí tienen otros derechos reconocidos como fundamentales.

Esto es así porque desde el punto de vista jurídico, el derecho a la vivienda se configura como un principio rector de la política social y económica, lo que implica que su cumplimiento requiere un desarrollo legislativo para dotarlo de eficacia jurídica plena, siendo más bien un mandato dirigido a los poderes públicos, lo que limita su exigibilidad directa ante los tribunales. Esta visión ha generado un debate doctrinal, puesto que hay parte de la doctrina que considera que en determinadas circunstancias, si este derecho a la vivienda está en conexión con derechos fundamentales como el de la dignidad de la persona del artículo 10 CE o el de la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE, debería de estar protegido judicialmente.

En lo que respecta al desarrollo legislativo, destaca la Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda. Esta ley es uno de los avances más relevantes en los últimos años ya que introduce medidas que buscan limitar el precio del alquiler estableciendo las «zonas tensionadas»,

³³ EFE, «El Gobierno alemán prorroga el freno a los precios de alquiler de vivienda hasta 2029», 10 de abril de 2024

proteger a los colectivos más vulnerables y darle más importancia al papel de las CCAA, dotándolas de mayor influencia para desarrollar políticas de vivienda, lo que al mismo tiempo también genera cierta desigualdad en el acceso real a una vivienda digna, ya que dependerá del desarrollo del gobierno de cada comunidad. También podemos decir que esta ley puso en manifiesto la complejidad del reparto competencial en materia de vivienda, ya que algunos de sus preceptos han sido anulados por el TC por invadir competencias autonómicas.

En cuanto a la subida generalizada de los precios, debido a la elevada demanda y a la escasez de oferta, ha convertido que el acceso a una vivienda sea un verdadero reto, especialmente para los jóvenes y las familias con menos recursos. A día de hoy es un hecho que la vivienda ha dejado de ser un bien accesible y ha pasado a ser de su consecución una hazaña.

Cabe preguntarse si el derecho a la vivienda debería alcanzar el rango de derecho fundamental. En mi opinión, diría que no, puesto que considero que plantea serias dificultades prácticas que un Estado, por más de que sea un Estado de Bienestar y con las garantías que eso conlleva, pueda proporcionar garantías con una exigibilidad real sobre ese derecho. Sin embargo, también considero que el Estado tiene que priorizar la construcción de viviendas públicas, facilitando la inversión privada mediante incentivos, seguridad jurídica y simplificación administrativa, haciendo que las promotoras vean una rentabilidad razonable a corto o medio plazo, lo que impulsaría la construcción de nuevas viviendas, aumentando la oferta y en consecuencia, disminuiría los precios.

Mencionar también el panorama de los jóvenes ante esta situación de difícil acceso a la vivienda, donde a pesar de algunas medidas del gobierno para amenizar la situación como la aprobación de la mencionada Ley 12/2023, por el derecho a la vivienda y el otorgamiento de ayudas puntuales, como el «Bono Alquiler Joven», no termina de ser suficiente para solventar esta compleja situación. Por ejemplo, sería fundamental una ampliación del parque público de vivienda destinado a este colectivo, además de establecer ayudas económicas para hacer frente a la entrada inicial en la compra de la vivienda, o incluso avales públicos que garanticen su solvencia ante las entidades financieras.

En definitiva, garantizar el derecho a una vivienda digna no debe ser entendido únicamente como un ideal constitucional, sino como un compromiso real que exige voluntad política, cohesión normativa y sensibilidad social.

VI. BIBLIOGRAFÍA

RODRÍGUEZ ACHÚTEGUI, E., *Derecho a la vivienda: de principio rector a derecho subjetivo*, Revista Aranzadi Doctrinal, nº 8, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

Disponible en:

https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/dossieres-legislativos/Rodr%C3%ADguez%20Ach%C3%BAtegui_0.pdf

LÓPEZ DE LEMUS ABOGADOS, «Derechos constitucionales, derechos fundamentales y principios rectores», en *López de Lemus Abogados* [recurso electrónico], 5 de febrero de 2024 [consultado 4 de marzo de 2025]. Disponible en:

<https://lopezdelemus.com/derechos-constitucionales-derechos-fundamentales-y-principios-rectores/>

GIMÉNEZ, L., «Caso López Ostra, el antecedente murciano de la sentencia del Tribunal de Estrasburgo contra Suiza: de los malos olores en Lorca a la inacción contra el cambio climático», en *Cadena SER* [recurso electrónico], 10 de abril de 2024 [consultado 7 de marzo de 2025]. Disponible en:

<https://cadenaser.com/murcia/2024/04/10/de-los-olores-en-lorca-a-la-sentencia-a-suiza-por-no-luchar-contr-el-cambio-climatico-el-caso-lopez-ostra-en-la-doctrina-empleada-por-el-tedh-radio-murcia/>

LIBERTIES, «El Tribunal de Estrasburgo frena el derribo del único hogar de una familia búlgara», en *Liberties.eu* [recurso electrónico], 2 de mayo de 2016 [consultado 7 de marzo de 2025]. Disponible en:

<https://www.liberties.eu/es/stories/tedh-frena-derribo-de-hogar-bulgaro/8307>

INFOBAE, «Abogada general de la UE considera discriminatoria una ley danesa para acabar con guetos», en *Infobae* [recurso electrónico], 13 de febrero de 2025 [consultado 8 de marzo de 2025]. Disponible en:

<https://www.infobae.com/america/agencias/2025/02/13/abogada-general-de-la-ue-considera-discriminatoria-una-ley-danesa-para-acabar-con-guetos/>

BRYANT, M., «Top EU court adviser finds Denmark’s ‘ghetto law’ is direct discrimination», en *The Guardian* [recurso electrónico], 13 de febrero de 2025 [consultado 8 de marzo de 2025]. Disponible en:

<https://www.theguardian.com/world/2025/feb/13/top-eu-court-adviser-denmark-ghetto-law-parallel-society-act-direct-discrimination>

LA MONCLOA, «Ley de vivienda: ¿qué regula y cómo funciona?», en *La Moncloa* [recurso electrónico], 8 de enero de 2025 [consultado 9 de marzo de 2025]. Disponible en:

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transportes/paginas/2023/040523-nueva-ley-vivienda-2023.aspx>

GOBIERNO VASCO, *Plan Director de Vivienda 2021-2023*, en *Etxebide* [recurso electrónico], 2021 [consultado 9 de marzo de 2025]. Disponible en:

<https://www.etxebide.euskadi.eus/plan-director-vivienda-2021-2023/>

COMUNIDAD DE MADRID, *Plan Vive*, en *Comunidad de Madrid* [recurso electrónico], 2025 [consultado 10 de marzo de 2025]. Disponible en:

<https://www.comunidad.madrid/plan-vive>

TALLER DE GARANTÍAS, «STC 31/2019, de 28 de febrero. El Tribunal Constitucional declara que, si no lo ha hecho antes de oficio, el juez se encuentra obligado a apreciar el eventual carácter abusivo de la cláusula de vencimiento anticipado aunque la solicitud del deudor hipotecario se realizara transcurrido el plazo para oponerse a la ejecución. Otra cosa contraviene la primacía del Derecho europeo», en *Taller de Garantías* [recurso electrónico], 28 de marzo de 2019 [consultado 11 de marzo de 2025]. Disponible en:

<https://garantias.blogs.uv.es/2019/03/28/el-tribunal-constitucional-declara-que-si-no-lo-ha-hecho-antes-de-oficio-el-juez-se-encuentra-obligado-a-apreciar-el-eventual-caracter-abusivo-de-la-clausula-de-vencimiento-anticipado-aunque-la-solic/?>

BANKINTER, «La vivienda seguirá subiendo en 2025 y 2026», en *Blog Bankinter* [recurso electrónico], 25 de marzo de 2025 [consultado 7 de abril de 2025]. Disponible en:

<https://www.bankinter.com/blog/finanzas-personales/prevision-precio-vivienda>

DELGADO, I., «El precio de la vivienda sigue subiendo: "Un bajo que es un cuchitril cuesta 900 euros al mes"», en *Antena 3 Noticias* [recurso electrónico], 20 de abril de 2025 [consultado 21 de abril de 2025]. Disponible en:

https://www.antena3.com/noticias/economia/precio-vivienda-sigue-subiendo-que-cuchitril-cuesta-900-euros-mes_20250420680532cc4ad22d000104118f.html

PELAYO, Á., «Trabajar en una ciudad y vivir en otra por culpa del precio de la vivienda: "Es brutal el precio en Madrid"», en *Antena 3 Noticias* [recurso electrónico], 18 de abril de 2025 [consultado 21 de abril de 2025]. Disponible en:

https://www.antena3.com/noticias/economia/trabajar-ciudad-vivir-otra-culpa-precio-vivienda-brutal-precio-madrid_20250418680255134ad22d000102853d.html

BERMEJO, I., «La oferta de vivienda en venta se desploma un 15% en 2024 y 11 capitales tocan fondo», en *La Razón* [recurso electrónico], 21 de enero de 2025 [consultado 21 de abril de 2025]. Disponible en:

https://www.larazon.es/economia/oferta-vivienda-venta-desploma-15-2024-11-capitales-tocan-fondo_20250121678f75341236b600015e446a.html?utm_source

ENCABO, M., «La falta de suelo, principal barrera para solucionar el problema de la vivienda en España», en *Observatorio Inmobiliario* [recurso electrónico], 19 de noviembre de 2024 [consultado 21 de abril de 2025]. Disponible en:

<https://observatorioinmobiliario.es/noticias/residencial/la-falta-de-suelo-principal-barrera-para-solucionar-el-problema-de-la-vivienda-en-espa%C3%B1a/>

SÁNCHEZ DE LA CRUZ, D., «El atasco de la vivienda: desarrollar obra nueva en España supone de 10 a 12 años de espera», en *Libre Mercado* [recurso electrónico], 19 de enero de 2022 [consultado 21 de abril de 2025]. Disponible en:

<https://www.libremercado.com/2022-01-19/burocracia-intervencionismo-urbanismo-encarecimiento-vivienda-espana-6855790/>

FEDEA, *Impacto de la inseguridad jurídica y la intervención del mercado en la disponibilidad de vivienda en España*, en FEDEA [recurso electrónico], 4 de marzo de 2025 [consultado 21 de abril de 2025]. Disponible en:

<https://fedea.net/impacto-de-la-inseguridad-juridica-y-la-intervencion-del-mercado-en-la-disponibilidad-de-vivienda-en-espana/>

LÓPEZ ESPLÁ, V. y ALBOR, L., «Los desahucios por impago del alquiler aumentan en España: estas son las regiones del país donde más se registran», en *ABC* [recurso electrónico], 17 de marzo de 2025 [consultado 21 de abril de 2025]. Disponible en:

<https://www.abc.es/economia/desahucios-impago-alquiler-aumentan-espana-regiones-pais-20250317153249-nt.html>

CARMONA, I., «Ocupación ilegal de viviendas en España: qué es, consecuencias y cómo actuar», en *Selectra* [recurso electrónico], 7 de febrero de 2025 [consultado 22 de abril de 2025]. Disponible en:

<https://selectra.es/alarmas/ocupacion-espana>

EPDATA, «La 'okupación' ilegal de inmuebles en España, en gráficos», en *EpData* [recurso electrónico], 2024 [consultado 22 de abril de 2025]. Disponible en:

<https://www.epdata.es/datos/denuncias-okupacion-graficos/560>

ESPINOSA, J., «España, a la cola de Europa en porcentaje de vivienda social construida en 2020», en *Newtral* [recurso electrónico], 17 de enero de 2023 [consultado 22 de abril de 2025]. Disponible en:

<https://www.newtral.es/vivienda-social-espana-europa-datos/20230117/>

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Derecho a la vivienda en España*, en *Amnistía Internacional España* [recurso electrónico], febrero de 2025 [consultado 23 de abril de 2025]. Disponible en:

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/espana/derecho-vivienda/>

AGENCIA EFE, «Alemania proroga el freno a los precios de alquiler hasta 2029», en *EFE* [recurso electrónico], 10 de abril de 2024 [consultado 23 de abril de 2025]. Disponible en:

<https://efe.com/economia/2024-04-10/alemania-prorroga-precio-alquiler-2029/>

Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio, ECLI:ES:TC:1988:152

Sentencia del Tribunal Constitucional 16/1994, de 20 de enero, ECLI:ES:TC:1994:16

Sentencia del Tribunal Constitucional 118/2006, de 24 de abril, BOE-T-2006-9159

Sentencia del Tribunal Constitucional 79/2024, de 21 de mayo, ECLI:ES:TC:2024:79

Sentencia del Tribunal Constitucional 20/2024, de 8 de octubre, ECLI:ES:TC:2024:120

Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2019, de 28 de febrero, ECLI:ES:TC:2019:31

Sentencia del Tribunal Constitucional 93/2015, de 14 de mayo, BOE-A-2015-6831