

Aproximación preliminar y crítica a la ley española del derecho a la vivienda de 2023^{* **}

Miguel Beltrán de Felipe^{***}

1. *Introducción*

La ley 12/2023 por el derecho a la vivienda (en adelante LViv), aprobada por el Parlamento español en mayo de 2023 es, o mejor dicho podría ser, un hito importante en las políticas públicas de vivienda en España. Desde la crisis financiera de 2008 estas políticas han sido objeto de bastantes innovaciones y de vaivenes normativos, tendentes a reforzar sucesivamente la protección del deudor hipotecario o del arrendatario moroso o fallido, del deudor hipotecario no moroso, del arrendador, del arrendatario, incluso del ocupante sin título, y alguna norma autonómica previó incluso la expropiación de las viviendas deshabitadas o sometidas a proceso ejecutivo de lanzamiento judicial.

Salvo la limitación de rendas arrendaticias, a las que luego me referiré, la LViv no aporta grandes novedades sustantivas respecto a este conjunto de normas, y representa una continuidad con las normas posteriores a 2018, sobre todo en lo referente a cambiar las relaciones entre arrendador y arrendatario, en beneficio de este. Atendiendo a su E. de M., la LViv aspira a corregir los crecientes desequilibrios y las desigualdades que los mercados inmobiliarios han ido generando en los últimos quince años.

* Una primera versión abreviada de este trabajo se publicó con el título “Aproximación preliminar a la nueva ley de la vivienda” en el *Boletín de Investigación del I-INGOT de la Universidad de Málaga*, nº 1, diciembre de 2023 (<https://www.uma.es/i-ingot/info/143949/boletin-de-investigacion-num-1-estudio/>).

** Durante el proceso de evaluación de presente artículo (febrero - junio de 2024) recayó la sentencia constitucional (nº 79/2024, de 21 de mayo) que resolvió el recurso que el Gobierno andaluz interpuso contra la LViv. Para no demorar demasiado el proceso de publicación, no he incorporado ningún comentario a dicha sentencia sino que me he limitado a señalar, en general en nota a pie de página y sin comentario alguno, si declara conformes con la CE, o no, los artículos de la LViv que a mi juicio invaden competencias autonómicas.

*** Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Castilla- la Mancha.

En este trabajo no me referiré al derecho europeo, ni tampoco a otros modelos comparados. Dado que en España en los últimos diez o quince años se ha escrito mucho sobre vivienda, no me ha parecido posible ni conveniente ser exhaustivo en el manejo del aparato bibliográfico, así que he optado por usar únicamente un puñado de referencias que he considerado más relevantes. Haré primero un breve recorrido por el contenido de la LViv (apartado 2), después en el apartado 3 me detendré en si la ley se acomoda al orden constitucional de competencias. Finalmente formularé algunas consideraciones más o menos críticas sobre la LViv, haciendo también un pronóstico acerca de su efectividad (apartado 4).

2. Contenido de la ley del derecho a la vivienda

Lo primero que llama la atención es que la ley pretende ser ambiciosa. Define en su título I nada menos que un denominado “estatuto básico del ciudadano” en relación con la vivienda (arts. 8 y ss.), que incluye un “régimen jurídico básico del derecho de propiedad de la vivienda” (art. 10), basados ambos en la función social de la propiedad del art. 33 de la CE. Entre los deberes de este último régimen (art. 11) no aparece el de ocupación de la vivienda de que se sea propietario (salvo que se considere que está incluido en el “uso y disfrute propio y efectivo [...] garantizando la función social de la propiedad”). Ese estatuto básico de ciudadanía, con derechos y deberes de todos (arts. 8 y 9) y en particular de los propietarios (arts. 10 y 11) no añade apenas nada que no estuviese ya recogido en la legislación arrendaticia, urbanística, tributaria, etc., y en algunas normas autonómicas. De modo que esa ambición de crear algo previamente no existente como tal (un “estatuto de derechos y deberes” tanto generales de todos los ciudadanos como de los propietarios) en realidad se revela como algo más bien simbólico, o en el mejor de los casos como algo meramente sistematizador. Como diré luego, tampoco se avanza mucho en la igualación básica de las posiciones jurídicas activas de los ciudadanos en relación con la vivienda.

Similar cosa cabe decir de los veinte «fines de las políticas de vivienda» que prevé el art. 2, todos ellos regulados en términos poco o nada exigibles por los ciudadanos, pues son directrices sin objetivos concretos o cuantificables (tampoco se alude a los medios para alcanzar dichos fines). Sí puede tener relevancia la declaración que hace el art. 4 de tres

actividades (parque de vivienda, construcción de VPO y habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de todo tipo de viviendas) como servicios de interés general a los efectos de la aplicación del derecho de la UE¹.

La LViv regula la figura del «gran tenedor de vivienda», ya prevista con esa u otra denominación en algunas leyes autonómicas. El art. 3 k) lo define como «la persona física o jurídica que sea titular de más de diez inmuebles urbanos de uso residencial o una superficie construida de más de 1.500 m² de uso residencial, excluyendo en todo caso garajes y trasteros», pudiendo reducirse a cinco el número de inmuebles si esos cinco están en una ZMRT y así lo dispone la CA. ¿Qué consecuencias se anudan a ser gran tenedor? La LViv dispone tres: la obligación de aceptar una prórroga que le proponga el arrendatario en situación vulnerable (Disp. fin 1^a), la obligación de soportar la paralización del desahucio en ciertos casos igualmente de vulnerabilidad (Disp. fin 5^a) y la obligación de suministrar información a la CA en ZMRT – en adelante zonas de mercado residencial tensionado (art. 19). Las tres parecen de aplicación directa, incluso cuando las CCAA hayan regulado figuras similares.

El art. 15 refuerza la vinculación entre las políticas de vivienda y el planeamiento urbanístico. Tras algunas previsiones de mera habilitación discrecional, las letras c) y d) – y en menor medida la e) – establecen reglas obligatorias respecto de la inmodificabilidad de la clasificación de suelo como reserva para VPO y del porcentaje de dicho suelo. El legislador estatal continúa así reforzando el suelo para VPO, limitando las posibilidades de la autoridad de planeamiento de cambiar su destino o su calificación. Sin embargo, y de manera a mi juicio sorprendente, esas modificaciones no se llevan al texto del TRLS. Las medidas directamente atinentes a la VPO (arts. 16 y 17, dedicados a la vivienda protegida y a la nueva categoría de la “vivienda asequible incentivada”) no son de eficacia directa sino que son simples principios, criterios o habilitaciones normativas destinadas a otras Administraciones.

¹ Se desconoce si el “plan europeo de vivienda asequible” propuesto por la Presidenta Von der Leyen en julio de 2024, el discurso inaugural de su segundo mandato, se basará en esta consideración de la vivienda: <https://elpais.com/internacional/elecciones-europeas/2024-07-18/von-der-leyen-promete-un-nuevo-plan-europeo-de-vivienda-asequible-con-una-estrategia-de-inversion.html>.

Se permite la creación de un «fondo de vivienda asequible» (art. 25), se regulan los parques públicos de vivienda (arts. 27 a 29), con muy poco contenido efectivo dado que la AGE no promueve viviendas públicas, estando pues destinados dichos preceptos a las demás Administraciones con carácter “*orientativo*” (art. 28). Se establecen con carácter general los derechos y deberes de información recíproca, con el fin de fortalecer los derechos de adquirentes o de arrendatarios (arts. 30 y 31) y de regular la intervención de los intermediarios. La ley es clara en este sentido: los gastos de gestión deberán ser satisfechos por el arrendador (Disp. fin. 1ª, apartado 4, que da nueva redacción al art. 20.1 de la LAU), porque se considera que la actividad del intermediario, o sea de las agencias inmobiliarias, aprovecha al arrendador.

La LViv contempla también medidas para arrendatarios vulnerables (una prórroga extraordinaria: Disp. ad. 1ª, suspensión de desahucios en ciertos casos: Disp. fin. 5ª) y se cambia la indexación para la actualización de las rentas arrendaticias: la Disp. fin. 6ª establece un límite máximo del 2% durante 2023, que subirá al 3% para 2024, en ambos casos conforme al actual sistema de IPC, y al margen de que – como lleva sucediendo desde comienzos de 2022 – el IPC esté bastante por encima de esas dos cifras y de que tal cosa vaya a suponer una transferencia de renta de los arrendadores hacia los arrendatarios. En línea con ello, se encomienda al Gobierno de la Nación, a través del INE, que para 2025 establezca un nuevo índice de actualización de rentas no vinculado al IPC “con el objeto de evitar incrementos desproporcionados en la renta de los contratos de arrendamiento” (Disp. ad. 1º, cinco, que añade una Disp. ad. a la LAU). La medida más novedosa, y que ha suscitado más debate, ha sido la limitación de rentas arrendaticias derivadas de la creación de ZMRT, dando así cobertura tanto política como constitucional a las leyes autonómicas que previamente habían hecho lo mismo². Con vistas a dicha limitación, el art. 18 de la LViv permite – no obliga – a las CCAA crear dichas zonas, siempre que se den ciertas circunstancias de carestía a las que en seguida aludiré. En estas zonas, presumiblemente ciudades grandes o medianas de fuerte presión inmobiliaria, las rentas de los nuevos contratos que

² Al respecto puede verse ALGABA ROS, *El control de la renta en el arrendamiento de vivienda*, *InDret* 1, 2021.

se suscriban no podrán ser determinadas libremente por las partes sino que estarán vinculadas al contrato anteriormente existente. Para ello muy posiblemente el legislador español haya tenido en cuenta el modelo alemán, y en menor medida el ejemplo francés de la llamada ley ALUR. También hubo quien en España había imitado el modelo berlinés. La ley catalana 11/2020, y un decreto-ley posterior, establecieron topes máximos al alquiler basados índices de referencia, y ambas fueron impugnadas ante el TC por el entonces partido en la oposición y por el Gobierno de la Nación (sin solicitar la suspensión automática del art. 161.2 de la CE). Las dos normas catalanas fueron declaradas inconstitucionales por las STC 37/2022 y 57/2002 por el mismo motivo que en Alemania, o sea, por regular materias como las relaciones arrendaticias civiles que están reservadas al Estado por el art. 149.1.8 de la CE³.

La LViv, imitando la legislación alemana y francesa, y el precedente catalán, hace de las ZMRT el eje o el pre-requisito de la limitación de las rentas arrendaticias, pero deja su creación en manos de las CCAA, conforme a un procedimiento ya no facultativo sino vinculante. A mi juicio lo más importante es que las CCAA pueden libremente «de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en su normativa» (art. 18.1 Lviv) declarar ZMRT a los efectos que deseen. Pero si uno de esos efectos es «aplicar las medidas específicas contenidas en esta ley», o sea, limitar las rentas arrendaticias, las CCAA deberán seguir los criterios y el procedimiento del art. 18. El procedimiento del apartado 2 de artículo 18 es bastante complejo, y en cualquier caso sólo podrá crearse una ZMRT destinada a la limitación de las rentas arrendaticias – no así para otros destinos – si se dan alguno de los dos criterios del apartado 3 del mismo artículo: gasto en vivienda mayor del 30% de la renta media de los hogares, o incremento de las rentas

³ Ponce defiende la constitucionalidad de la ley catalana escribiendo que afirmar que la normativa catalana vulnera las competencias estatales en legislación civil, y en concreto las referentes a la libertad contractual, es, si no lo he entendido mal, incurrir en activismo ideologizado (“Lo contrario supondría adentrarse en una nueva era Lochneriana, expresión usada en referencia a la infame sentencia *Lochner* del Tribunal Supremo de los EE.UU en 1905, que anuló una ley que limitaba las horas de trabajo en las panaderías (no más de 10 al día ni 60 a la semana) alegándose que infringía... la libertad de pactos, disfrazando así con la palabra libertad lo que, se reconoce hoy, no fue más que ideología pura y dura”): J. PONCE *¿Es constitucional la ley catalana que limita el precio de los alquileres? (I)*, <https://www.hayderecho.com/2020/10/03/es-constitucional-la-ley-catalana-que-limita-el-precio-de-los-alquileres-i/>.

arrendaticias en los cinco años anteriores al menos un 3% superior al IPC en la CA. De modo que estos criterios son condiciones alternativas, que funcionan como elementos reglados de la competencia discrecional. En cambio, para la creación de ZMRT destinadas a otros fines las CCAA no necesitan someterse a la LViv, lo cual puede plantear más de un problema si los procedimientos no son similares.

Como se puede apreciar, la LViv tiene algunos preceptos de aplicación inmediata con los que medir su efectividad, y otros que no son inmediatamente aplicables. Entre los primeros están:

- a) los de contenido procesal (la acción pública del art. 5, y las reformas de la LEC que establece la Disp. final 5^a);
- b) los de contenido arrendaticio (las varias reformas de la LAU, la limitación al 2% y al 3% de la actualización anual de la renta durante 2023 y 2024, el denominado «procedimiento de conciliación o intermediación» al que se somete la reanudación de los procedimientos de desahucio y lanzamiento suspendidos como consecuencia de las normas relativas al COVID⁴, así como la nueva regulación de los derechos de información precontractual que afecta a la LAU y a la legislación de consumo, en particular los honorarios de las agencias inmobiliarias);
- c) los de contenido urbanístico (reforma de un precepto del TRLS por la Disp. final 4^a, y parte del art. 15);
- d) los de contenido tributario (modificación de la ley del IRPF por la Disp. final 2^a, y en menor medida de la reforma de la LHL por la Disp. final 3^a).

Se trata de medidas de fuerte impronta social, destinadas casi todas a proteger a los arrendatarios o deudores vulnerables, que continúan la línea marcada por el real decreto-ley 7/2019 y por las medidas de suspensión de desahucios adoptadas durante la epidemia de coronavirus. No me parece algo menor que la medida que política y mediáticamente ha tenido más relevancia (la limitación de las rentas arrendaticias derivadas de la creación de ZMRT) no sea de aplicación inmediata sino que dependa de las CCAA.

⁴ La Disp. trans. tercera apenas regula ese procedimiento sino que deja su creación y casi toda su regulación a lo que establezcan las Administraciones Públicas, lo cual a mi juicio entra en contradicción con la fecha de entrada en vigor de la norma (diciembre de 2023). Y en cualquier caso genera una notable inseguridad jurídica.

Del contenido de la ley que se acaba de resumir se deduce que prácticamente no hay aspecto del sector de la vivienda que quede sin regulación – aunque, como se dirá en seguida, muchos de sus preceptos son solo principales u orientativos, y no afecten directamente al “estatuto básico del ciudadano” en relación con la vivienda. Este contenido mayormente principal, o si se quiere de “derecho blando”, tiene consecuencias a las que me voy a referir a continuación.

3. La ley del derecho a la vivienda y su acomodo al orden constitucional de competencias

La LViv es la primera norma con rango de ley mediante la cual las Cortes Generales, durante el periodo constitucional, regulan la vivienda de manera integral o completa. Y lo hacen desde la perspectiva del derecho a la vivienda enunciado en el art. 47 de la CE. No es casualidad que en 45 años no haya habido ninguna ley de ese tipo. Ello obedece, naturalmente, a que el art. 148.1.3 de la CE, y sus corolarios de los EEAA, reservan a las CCAA de manera exclusiva la materia «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Tal cosa parecía hasta ahora impedir que las Cortes Generales aprobasen una ley integral de vivienda. Sin duda las Cortes Generales disponen de títulos competenciales indirectos o transversales (de tipo económico: art. 149.1.13 de la CE), o directos (legislación arrendaticia, o sea civil: art. 149.1.8 de la CE, y la legislación procesal: art. 149.1.6 de la CE) o de igualación (las condiciones básicas del art. 149.1.1 de la CE) mediante los cuales pueden intervenir en materias de competencia autonómica. Pero repito que hasta los años 2022 y 2023 ninguna mayoría en las Cortes Generales, de ninguna orientación política, había nunca interpretado que disponía de habilitación competencial suficiente para aprobar una ley como la LViv.

Debo comenzar por una obviedad. Tienen respaldo competencial claro las medidas de consumo, las civiles-arrendaticias, las tributarias y las procesales que la LViv prevé, en particular la reforma de la LAU consistente en la limitación de las rentas arrendaticias derivadas de la declaración de un determinado territorio o sector como ZMRT.

Sin embargo, creo que otras partes de la LViv exceden de las posibilidades competenciales de las Cortes Generales. También lo han considerado así quienes, desde distintas posiciones políticas, han impugnado la LViv

ante el TC⁵. Del mismo modo, el informe del CGPJ, de enero de 2022, emitido sobre el entonces anteproyecto de LViv (respecto del cual una minoría de vocales formuló un voto particular) consideraba que varios de sus preceptos eran inconstitucionales⁶. Y, como se verá más adelante, autores como Velasco o García López han considerado que la LViv, en todo o en parte, contraviene el orden constitucional de competencias. Veamos algunos ejemplos de esos excesos competenciales. El art. 3, que como dije antes determina pormenorizadamente los fines de las políticas de vivienda, a mi juicio invade la competencia autonómica. Y ello por mucho que se diga que dichos fines lo son «en el ámbito de las respectivas competencias de los poderes públicos», algo que me parece redundante e irrelevante y desde luego insuficiente para considerar que las competencias autonómicas quedan salvaguardadas. Más adelante volveré sobre esta idea. En todo caso, establecer nada menos que veinte finalidades en esos términos tan detallados colisiona con el margen constitucional y estatutario de decisión con el cual las CCAA pueden establecer, precisamente, fines propios y específicos de sus políticas de vivienda⁷. Soy consciente de que la STC 141/2014, resolutoria de recursos de algunas CCAA contra el TRLS de 2008, refrendó en su fundamento jurídico 6 B la constitucionalidad de un precepto similar al ahora mencionado art. 3 de la LViv. Me parece que se trató de un exceso, y en cualquier caso las cautelas con las que el legislador de 2008 procuraba salvaguardar la competencia autonómica eran mayores y más atendibles que en la LViv.

Lo que quiero decir es que los mandatos del art. 47 de la CE están dirigidos a todos los poderes públicos, pero esencialmente a quien es competente de manera exclusiva para hacer la política de vivienda (las CCAA). Y las CCAA son dueñas de seleccionar los fines de las políticas de vivienda dentro del amplio margen del art. 47 de la CE, de manera

⁵ El BOE de 3 de octubre de 2023 publicó los recursos de las CCAA de Cataluña, Madrid, Baleares, Andalucía, y del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, que se dirigen contra un buen número de artículos de la ley. Como se dijo en la nota inicial, el recurso del Gobierno andaluz fue resuelto por la STC 79/2024, de 21 de mayo.

⁶ Publicado en <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-Pleno-del-CGPJ-aprueba-el-informe-al-anteproyecto-de-Ley-por-el-Derecho-a-la-Vivienda>.

⁷ La CA de Andalucía sólo impugnó los apartados f), g) y k), que fueron declarados conformes con la CE en el FJ 7 B de la STC 79/2024.

que la fijación de fines por las Cortes Generales para todos los poderes públicos, en los términos del art. 3 de la LViv, a mi juicio contraviene el orden constitucional de competencias por adentrarse indebidamente en opciones de política de vivienda que sólo corresponden a las CCAA y a las que no pueden alcanzar los títulos competenciales que la CE atribuye al Estado.

Hay más ejemplos. El art. 16 regula la vivienda protegida, que es un ámbito de competencia autonómica verdaderamente exclusiva, y establece una regla que venía siendo reclamada por muchos expertos: la prohibición de descalificación de las VPO (art. 16.1 d). Lo que pasa es que el legislador estatal es muy consciente de que sus títulos competenciales no le alcanzan para hacerlo, y establece esa prohibición sólo de manera supletoria (dado que a ese respecto «la normativa de ámbito autonómico o municipal tendrá en todo caso carácter prevalente»). Por lo que en seguida diré, incluso con esa previsión supletoria, tal cosa me parece un exceso competencial⁸. Los arts. 27, 28 y 29 regulan los parques públicos de vivienda, algo sobre lo que el Estado está igualmente desapoderado en virtud del art. 149.1.13 de la CE. Como recuerda Velasco, ese título competencial se refiere a las actuaciones de los particulares en el mercado de la vivienda, y en todo caso relacionadas – en teoría - con la economía, y «no ampara actuaciones promotoras o gestoras directas del propio Estado [...] de modo que los parques públicos de vivienda caen notoriamente fuera de la competencia estatal del art. 149.1.13 de la CE»⁹. Siendo ello así, tampoco me parece que el Estado pueda dictar normas al respecto, ni siquiera de manera supletoria con la cautela con la que el art. 27.1 LViv, tercer párrafo, parece pretender salvar la competencia autonómica estableciendo un elenco de posibles contenidos de «Los parques públicos de vivienda, regulados específicamente por la legislación autonómica en materia de vivienda, urbanismo y ordenación del territorio»¹⁰.

⁸ El art. 16.1 en su totalidad fue declarado contrario a la CE por el FJ 7 B de la STC 79/2024.

⁹ F. VELASCO, *Complejidad competencial y diversidad de formas normativas: el caso de la ley por el derecho a la vivienda*, en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 8, 2023, p. 71.

¹⁰ La misma cautela, a mi juicio inútil, establece el art. 28.1 relativo a los «criterios orientadores en la gestión de los parques públicos de vivienda. El tercer párrafo del art. 27.1 y el art.

Velasco afirma igualmente que las normas de la LViv de aplicación supletoria, como las dos recién mencionadas, no están afectadas por la prohibición derivada de las viejas sentencias constitucionales sobre la supletoriedad en materia de transporte (STC 118/1996) y de urbanismo (STC 61/1997). No estoy seguro de que lleve razón. O sea, no estoy seguro de que el modelo competencial del urbanismo o de los transportes, que prohíbe a las Cortes Generales, amparándose en la cláusula de art. 149.3 de la CE, aprobar leyes destinadas a ser supletorias, sea tan distinto al modelo de la vivienda como sugiere Velasco. Además, lo que establece el art. 28 no es en puridad una norma supletoria. Es más bien una habilitación discrecional que, de entre todas las finalidades o modalidades o destinos posibles de la gestión de la vivienda pública le señala a las CCAA aquellas que “pueden” emplear. De cualquier manera, creo que la “supletoriedad pura” y la “supletoriedad diferida” de la LViv, en palabras de dicho autor, no se basan en título competencial suficiente y condicionan de manera indebida (“desproporcionada”, en la terminología de Velasco) la exclusividad de las competencias en materia de vivienda de las CCAA.

Finalmente están lo que Velasco denomina “normas sugerentes” en el sentido de que sugieren o proponen, sin imponérselas, a las CCAA una actividad o finalidad determinada. Este autor escribe que:

«la posible falta de competencia estatal para la regulación de registros voluntarios de agentes inmobiliarios se pretende superar en la propia ley mediante una reducción absoluta de eficacia de la norma en cuestión, que en puridad ni autoriza, ni impone, ni prohíbe nada a las comunidades autónomas. En este sentido, si bien las normas “sugerentes” de la LDV tan sólo contienen propuestas a las comunidades autónomas, y por ello no son imaginables conflictos competenciales (porque difícilmente es imaginable la *vindicatio potestatis* por parte de alguna comunidad autónoma), no se puede negar que tales normas son difícilmente conformes con el orden constitucional de competencias»¹¹.

27.3 fueron declarados contrarios a la CE por el FJ 8 B de la STC 79/2024 (por el contrario, los arts. 28 y 29 sí se consideraron compatibles con la CE).

¹¹ FRANCISCO VELASCO, *Complejidad*, cit, p. 85.

Después de los ejemplos vayamos a la argumentación. La objeción principal es que a mi juicio cabe hacerle a la LViv es la interpretación de los arts. 47 y 149.1.1 de la CE como atributivos de competencias a las Cortes Generales. Como es conocido, el art. 47 de la CE no sólo no otorga ni establece por sí mismo derecho subjetivo alguno, sino que además sus mandatos están dirigidos a los poderes públicos, a todos ellos¹².

Lo primero significa que, según se ha venido constatando desde antiguo, el derecho a la vivienda es un derecho “de configuración legal”, que como señala el art. 53.3 de la CE sólo será exigible o alegable “ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollen”. Eso significa que su exigibilidad no es directa o inmediata, como en el caso de los derechos civiles y políticos del Capítulo segundo del Título primero de la CE, sino que debe ser reconocida en la legislación ordinaria en función del contenido que allí se le dé – con o sin cauce procedimental y procesal *ad hoc*¹³. Otros autores como Vaquer, Aparicio, Quintiá, Pisarello, López Ramón o Ponce, de los que discrepo, afirman la existencia de un derecho subjetivo a la vivienda, con condiciones o potencialidad de exigibilidad inmediata, que derivaría del juego combinado de la CE, de los EEAA, de la legislación estatal básica (singularmente la urbanística) y de la legislación autonómica, derecho que podría o debería ser reconocido jurisdiccionalmente¹⁴. López Ramón escribe que, si bien

¹² Así lo reconoce expresamente el TC, de manera sin embargo bastante contradictoria: «Que el art. 47 CE no contenga un derecho fundamental ni un título competencial, o que constituya un principio rector de la política social y económica, no es óbice para que al mismo tiempo se despliegue como derecho constitucional, con sus vertientes competenciales», STC 79/2024, FJ 2 B ii).

¹³ Véase en López López una crítica desde el Derecho civil a lo que se denomina «posiciones fundamentalistas» que erróneamente ven en el art. 47 de la CE un derecho subjetivo inmediatamente exigible: A.M. LÓPEZ LÓPEZ, , *Propiedad privada y disciplina del mercado en el proyecto de ley por el derecho a la vivienda*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 59, 2022, p. 17. Constitucionalistas como Rodríguez Ruiz reconocen que «en virtud del art. 53.3 CE, ninguno de esos preceptos [como los arts. 43, 44, 45 o 47, que emplean la palabra “derechos”] reconoce derechos fundamentales. La discordancia entre el tenor literal y el contenido del Capítulo III es fuente de confusión y frustración para la ciudadanía, que cree ser titular de derechos inexistentes», y propone «depurar dicho capítulo de falsos derechos»: B. RODRÍGUEZ RUIZ, *Depuración del Capítulo III de falsos ‘derechos’*, en VV.AA. *Estudios sobre la reforma de la Constitución de 1978 en su cuarenta aniversario*, , Y. GÓMEZ COORD., Aranzadi, Pamplona, 2018, p. 129.

¹⁴ No es el momento de profundizar en ello, pero baste ahora con señalar que el reconocimiento estatutario de derechos (subjetivos, fundamentales, estatutarios, el nombre es lo de menos) no genera por sí mismo derechos de los ciudadanos – por lo menos “en el ámbito de

admitiendo que ese reconocimiento por los tribunales implica dificultades y carencias, «la falta de un desarrollo legislativo [del art. 47 de la CE] no puede impedir la aplicación judicial del derecho a la vivienda», y en relación el derecho a la vivienda reconocido en el entonces vigente art. 4.a) del TRLS de 2008 sostiene que «No encontramos en la formulación legal de ese derecho ninguna restricción que impida identificarlo como un derecho subjetivo, esto es, siguiendo la clásica formulación civilista, como una situación de poder tutelada por el ordenamiento jurídico cuyo contenido puede ser exigido por vía judicial»¹⁵.

Yo creo lo contrario. Un derecho subjetivo prestacional de perfiles muy diversos, y de contenido no explicitado en la legislación estatal o autonómica (pero sí solemnemente enunciado), y sometido a la denominada “reserva de lo posible” desde el punto de vista tanto material como presupuestario, no puede o debe ser creado o reconocido por los tribunales, so pena de convertirse en legisladores. Según todos esos autores, si no les he entendido mal, por ejemplo el derecho a la cultura del art. 43 de la CE, reconocido también por los EEAA de última generación, podría a falta de ley ser igualmente ser “aplicado” por los tribunales, determinando su contenido y reconociendo posiciones jurídicas activas y correlativas obligaciones de los poderes públicos o de los particulares. No creo estar afirmando nada raro si digo que para la existencia de un derecho, de una verdadera posición jurídica subjetiva o subjetivizada con contenido discernible y exigible, no basta con una solemne declaración constitucional o estatutaria - o incluso legal - sino que debe haber alguna norma con densidad y contenido suficiente que permita a los

atribución competencial”. Así lo dijo la STC 247/2007, para privar de contenido al “derecho al agua” (sic.) establecido por el EA valenciano en su redacción dada por la LO 1/2006: «En el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada. Lo dicho ha de entenderse sin perjuicio, claro está, de que tales prescripciones estatutarias, como todas las otras contenidas en los Estatutos, habrán de ser tomadas en consideración por este Tribunal Constitucional cuando controle la adecuación de las normas autonómicas al correspondiente estatuto».

¹⁵ F. LÓPEZ RAMÓN, *El derecho subjetivo a la vivienda*, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 102, 2014, p. 65.

ciudadanos discernirlo como tal, exigir su respeto por parte de otros ciudadanos y de los poderes públicos, y eventualmente articular una concreta pretensión jurisdiccional – que, si de verdad está respaldada por un derecho subjetivo tal y como afirman estos autores, debería ser atendida por los tribunales. A falta de dicha norma y de dicho contenido, el derecho subjetivo no existe, o si se prefiere es meramente orientativo para una ulterior fase normativa, y su eventual satisfacción no debería trasladar al poder judicial el cometido que habitualmente corresponde o al legislador o a la Administración prestacional¹⁶.

En segundo lugar, hay que recordar algo del todo evidente. Los mandatos del art. 47 de la CE no otorgan competencias a los poderes públicos, y las actividades o potestades o políticas que lleven a cabo en relación con la vivienda vendrán determinadas por el orden constitucional de competencias establecido en el Título VIII de la CE, tal y como viene siendo interpretado por el TC. Que el art. 47 de la CE no atribuye competencias directas lo reconoce la E. de M. de la LViv al señalar en su apartado I, con clara incorrección terminológica, que “la vivienda no es un título competencial autónomo”. Y repito que esos poderes públicos deberán llevar a cabo los mandatos de art. 47 de la CE a través del sistema constitucional de competencias, que a quien otorga la competencia de vivienda es a las CCAA (art. 148.1.3 de la CE), quedando las Cortes Generales o la AGE habilitados para intervenir sólo indirecta o residualmente a través de los títulos competenciales que les pueda atribuir el art. 149.1 de la CE. Por eso hasta ahora se ha venido entendiendo, de manera a mi juicio correcta, que las autoridades estatales podían aprobar planes de vivienda (amparándose en la doctrina de la STC 152/1988, que faculta al Gobierno de la Nación a establecer mecanismos de fomento y alguna regulación de la VPO¹⁷), leyes urbanísticas reguladoras de las “condiciones básicas”

¹⁶ A. QUINTIÁ, menciona a algunos autores que piensan que la judicialización de un derecho (en el caso de que sea un verdadero derecho) no es ni la única ni la mejor de las garantías para su eficacia: *Más allá del art. 47 CE: Derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables*, en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 6, p. 129.

¹⁷ Esta sentencia realizó, según afirma con razón F. IGLESIAS, una “interpretación expansiva” del título competencial estatal del art. 149.1.13 de la CE, y fue “protectora de las competencias estatales”: *Distribución competencial entre Estado*, en *Comunidades Autónomas y entidades locales en materia de vivienda*, en *Cuadernos de Derecho Local*, 59, p. 46.

del derecho de propiedad inmobiliaria proyectado sobre el suelo (TRLs), o leyes con un contenido regulatorio muy limitado como la de rehabilitación de 2013 (ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas), y desde luego normas civiles (hipotecarias, arrendaticias, de consumo), pero no una ley reguladora de la vivienda en general.

La consecuencia de que del art. 47 de la CE no derive ni un derecho subjetivo, ni tampoco ninguna atribución de competencias a ningún poder público, la extrajo de nuevo la STC 152/1988 diciendo que la función de garantía de la igualdad, en lo relativo a la vivienda, el Estado la desempeña mediante sus competencias económicas del art. 149.1.13 de la CE. Ciertamente, la claridad – y a mi juicio el acierto – de esta doctrina quedó más adelante empañado cuando el TC titubeó y comenzó a excepcionarla para ciertas intervenciones estatales sobre materias de competencia autonómica¹⁸. Sin duda se trata de un cambio importante desde la STC 152/1988. Hay quien lo ha aplaudido. Para Iglesias en estas sentencias “el Estado corrige su rumbo”, que consideraba hasta entonces equivocado. Lo que pasa es que esta nueva jurisprudencia no me parece que sea tan nítida o tan relevante como se quiere ver.

De modo que pese a la jurisprudencia de estos últimos años, creo que las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.1 y 149.1.13 de la CE no le permiten a las Cortes Generales ir hasta donde ha llegado en la LViv. Como escribe Velasco¹⁹, el art. 149.1.1 de la CE «no acota ningún ámbito de regulación reservado al Estado». Es decir, no le permite a las Cortes Generales, como sigue afirmando el mismo autor, «aprobar una ley general de vivienda», y en cualquier caso la doctrina constitucional provoca dudas sobre la legitimidad constitucional de diversos preceptos de la LViv.

Desde esta perspectiva creo dudoso que tengan anclaje constitucional algunos de los contenidos de los arts. 8 y 9 de la LViv, o sea, el denominado “estatuto básico del ciudadano” similar al que para los propietarios de suelo estableció la hoy derogada LS de 2007 (arts. 4 y 5, luego incorporados al TRLs de 2008). Veamos los referidos a los derechos (art. 8).

¹⁸ Sobre esta tendencia jurisprudencial pueden verse Pemán, citado por F. VELASCO, *Complejidad*, p. 79, e F. IGLESIAS, *Distribución*, cit., pp. 49-54.

¹⁹ F. VELASCO, *Complejidad*, cit., p. 64.

El derecho del apartado a) (“Disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos dispuestos por esta ley, ya sea en régimen de propiedad, de arrendamiento, de cesión de uso, o de cualquier otro régimen legal de tenencia”) derivaría, según la Disp. fin. 7ª de la LViv, del art. 47 de la CE unido al de igualdad básica del art. 149.1.1 de la CE. Ese derecho de disfrute de esa vivienda “en los términos dispuestos en la LViv” es un derecho casi vacío porque de la ley apenas se deducen verdaderos derechos subjetivos – salvo los civiles en las relaciones arrendaticias o en la prohibición de desahucios de personas en situaciones vulnerables²⁰. El derecho del apartado b) (“Acceder a la información de que dispongan las Administraciones públicas sobre los programas públicos de vivienda y a las condiciones de acceso a los mismos en formatos accesibles para personas con discapacidad, así como sobre las prestaciones, ayudas y recursos públicos disponibles para garantizar el acceso a la vivienda por parte de las personas y familias en situación de vulnerabilidad”), no impugnado en el recurso resuelto en la STC 79/2024, tendría amparo en el art. 149.1.18 de la CE en lo referido al acceso a la información pública, pero no lo tendría en lo referido a los “programas públicos de vivienda” y a “las personas y familias en situación de vulnerabilidad”. Elaborar o no ese tipo de programas es una decisión exclusivamente autonómica, y el hecho de que todas las CCAA los tengan es irrelevante para la competencia estatal. Una CA puede legítimamente considerar que su política de vivienda derivada del art. 47 de la CE consiste en fomento del mercado y no de dación directa de bienes o servicios (vivienda pública) o de medidas de fomento (ayudas y subvenciones). Algo diré sobre ello más adelante al referirme a la tesis de López Ramón. Y también puede una CA considerar que no debe establecer políticas específicamente dirigidas a “personas y familias en situación de vulnerabilidad”. Como luego diré, la competencia estatal de igualdad básica (en el urbanismo, y también en la vivienda) no puede contener determinaciones o conceptos urbanísticos o de vivienda sino sólo medidas referidas a los derechos que pretende igualar.

²⁰ El art. 8 a) fue declarado conforme con la CE por el FJ 4 B de la STC 79/2024.

El derecho del apartado c) (“Solicitar la inscripción en los registros de demandantes de vivienda protegida constituidos al efecto por las Administraciones públicas competentes en la materia, y en los diferentes programas, prestaciones, ayudas y recursos públicos para el acceso a la vivienda, en función de su situación social y económica, así como de sus circunstancias personales y familiares”) contiene claramente una determinación de política de vivienda que compete a las CCAA como es los registros de demandantes, y a mi juicio es por ello inconstitucional – pese a que la STC 112/2013 consideró que el Estado podía válidamente condicionar la competencia autonómica de vivienda imponiendo la exigencia de registros públicos de demandantes. Esta es una doctrina equivocada, porque el modo de adjudicación de las viviendas públicas no tiene nada que ver (o únicamente de manera muy lejana o indirecta) con la economía (art. 149.1.13 de la CE), y porque el Estado está desahogado en materia de promoción pública de viviendas y su venta o adjudicación, que es sin lugar a dudas una competencia autonómica²¹. Finalmente, el apartado d) (“Participar en los programas públicos de vivienda, y acceder a las prestaciones, ayudas y recursos públicos en materia de vivienda en los términos y condiciones establecidos en su normativa reguladora”), no impugnado en el recurso resuelto en la STC 79/2024, incurre en el mismo vicio que el apartado b), y está casi vacío de contenido. Es evidente que cualquier persona puede legalmente participar en programas de vivienda si reúne las condiciones establecidas en su normativa reguladora, y no me parece que el art. 8 añada nada a esa situación.

Veamos los deberes del art. 9. Todos ellos se refieren a las relaciones de vecindad, así que tendrían cobertura constitucional por el juego combinado de los arts. 149.1.1 y 33 de la CE, o si se prefiere del art. 149.1.8 de la CE (legislación civil). Lo que pasa es que el deber genérico de “respetar el parque de vivienda” del apartado a) – se entiende que se trata de viviendas públicas – no está relacionado con la propiedad ni con las leyes civiles, y menos aún lo está el del apartado e) («atender a la especial importancia de parque de viviendas como instrumento de

²¹ El art. 8 c) fue declarado conforme con la CE en el FJ 4 B de la STC 79/2024.

acción en favor del derecho a la vivienda»), que tiene aún menor contenido y parece requerir del ciudadano una especie de adhesión a un determinado tipo de política de vivienda²².

De manera que varios de los derechos y deberes en que consiste el «estatuto básico del ciudadano en relación con la vivienda» o son superfluos e irrelevantes o tienen un contenido evanescente²³.

En cuanto al régimen jurídico del derecho de propiedad de la vivienda (arts. 10 y 11 LViv), se ampara en el título competencial de legislación civil (art. 149.1.8 de la CE). Los derechos a que alude consisten en determinaciones genéricas: uso y disfrute de la vivienda conforme a la normativa (10.1 a) y obras de conservación, mantenimiento y rehabilitación etc. (10.1 b). El apartado b) alude a la consulta administrativa, que en otras leyes (urbanismo, normas hipotecarias, tributos) no parece estar referido a la legislación civil. En cualquier caso, esos tres extremos del derecho de propiedad, por débiles que sean, tienen amparo constitucional. Lo que no lo tiene es el apartado 2 del art. 10, no impugnado en el recurso resuelto en la STC 79/2024. Porque se adentra en la competencia autonómica exclusiva de vivienda («Corresponde a las CCAA...») y enumera – y por tanto condiciona – las medidas que estas pueden adoptar para «velar para el pleno ejercicio de los derechos de propiedad de la vivienda». De nuevo reitero el ejemplo de antes: una CA puede legítimamente decidir que no va a hacer política de vivienda para la tenencia en régimen de propiedad sino sólo en arrendamiento, y en cambio el art. 10.2 de la LViv le está condicionando a hacerlo. Es verdad que sólo de manera discrecional («podrán adoptarse y ejecutarse cuantas medidas...»), pero ello no sana el vicio de incompetencia que aqueja al art. 10.2.

Los deberes y las cargas del art. 11.1 de la LViv sí me parecen compatibles con el orden constitucional de competencias, porque son reconducibles a

²² A.M. LÓPEZ LÓPEZ, escribe que «en el artículo 9 no hay ningún deber que no existiera previamente, y con su regulación ad hoc, incluido el recordatorio (apartado c) del deber de respetar las situaciones posesorias, que tiene algún recorrido desde los *interdicta* romanos a hoy», cit., p. 28.

²³ Así lo entiende nuevamente ivi: «El artículo 8, primero del Capítulo I, bajo la monumental rúbrica “Estatuto del ciudadano”, y titulado de manera muy prometedora “Derechos del ciudadano en relación con la vivienda», aparte de repetir el texto del artículo 47 de la CE, es un conjunto de vaguedades, y cuando alcanzan concreción, ya eran deducibles de toda una legislación anterior”, *Propiedad*, cit., p. 28.

relaciones civiles, y así lo estableció el TC en el FJ 6 B de la STC 79/2024. Tengo mis dudas en cuanto al apartado 2 (no impugnado en el recurso que dio lugar a dicha sentencia), porque establece un mandato de actuación a las CCAA. En relación con esto último Velasco parece considerar que los artículos 9, 10 y 11 tienen en su totalidad cobertura constitucional en la medida en que “subjetivan normas autonómicas”. Porque «si bien no definen con una mínima precisión e inmediatez el contenido de los derechos y deberes que enuncian», sí obligan a la legislación autonómica a «dar contenido a verdaderos derechos subjetivos, que por tanto podrán ser ejercidos directamente por los ciudadanos ante los tribunales (art. 25.1 LJCA)»²⁴. No me parece que ello sea viable. Las Cortes Generales no pueden válidamente establecer para el legislador autonómico una obligación concreta de crear derechos subjetivos – particularmente en una materia de competencia autonómica exclusiva - no sólo porque ello contravendría el orden constitucional de competencias sino porque sería una obligación absolutamente inexigible, que no pasaría de lo simbólico. Ello revela otro de los problemas de interpretar que los arts. 149.1.1 y 47 de la CE otorgan a las Cortes Generales competencias de igualación básica. No es posible que el legislador estatal iguale un derecho que no existe (por ejemplo porque no aparezca como tal en la legislación autonómica), ni tampoco es posible que, como afirma Velasco, obligue a las CCAA a crearlo. Así que algunos extremos de los arts. 8, 9 y 10.1 de la LViv representan otro condicionamiento indebido de la competencia autonómica. Repárese que en ciertas partes de estos tres artículos, quien no tiene competencia exclusiva en vivienda, y por ello no puede “formular un completo programa normativo de la acción pública de vivienda” (*sic.* en la E. de M. de la LViv), le está imponiendo concretas medidas de vivienda, bajo la fórmula de posiciones activas revestidas de forma de derechos subjetivos y de deberes, a quien sí tiene dicha competencia exclusiva. Y quien es titular de esa competencia podría, a mi juicio legítimamente, considerar por ejemplo que su política de vivienda no debe contener esas determinaciones de derechos y deberes sino otras, o que debe articularse en torno a otras figuras jurídicas que, por razones

²⁴ F. VELASCO, *Complejidad*, cit., p. 90.

de política legislativa, no van a dar lugar a la exigibilidad jurisdiccional a la que alude Velasco. El estatuto de la propiedad inmobiliaria que el Estado establece mediante el TRLS se ampara en el juego combinado de los arts. 33 y 149.1.1 de la CE, regulando las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos. Pero no creo que el juego combinado de los arts. 47 y 149.1.1 de la CE permita hacer lo mismo con un “estatuto básico del ciudadano respecto de la vivienda” porque, como a mi juicio acertadamente en su día señaló el TC, si bien no con la rotundidad necesaria y habiendo en parte rectificado esa postura, la igualación de las “condiciones básicas” del art. 149.1.1. de la CE sólo puede tener por objeto derechos (art. 33 de la CE), no principios rectores (art. 47 de la CE) – menos aun en caso de que la materia sobre la que recaería dicho derecho sea un sector de competencia autonómica exclusiva como es la vivienda.

Retomo ahora una idea que dejé apuntada más atrás. La comparación con el urbanismo nos da otro argumento para dudar de que la LViv se acomode al orden constitucional de competencias. En las sentencias sobre urbanismo 61/1997 y 164/2001 el TC fue muy cuidadoso al establecer la doctrina según la cual las Cortes Generales carecen de competencias para regular la propiedad del suelo mediante conceptos, categorías o técnicas urbanísticas, porque sobre ello recae la competencia exclusiva de las CCAA. Por ese motivo anuló diversos preceptos de la legislación de 1992 y de 1998. Pues bien, transponiendo esta doctrina a la materia de la vivienda resulta que para que resulte constitucionalmente válida, la regulación por ley estatal de las condiciones básicas del derecho a la vivienda tendría necesariamente que hacerse sin técnicas o categorías propias de las políticas de vivienda. Y lo cierto es que buena parte de la LViv se adentra en esas técnicas o categorías, invadiendo el espacio competencial de las CCAA. Por ejemplo, todo lo referente a los parques públicos de vivienda (arts. 13, 27, 28, 29, 32, 34), o a herramientas muy específicas como el denominado «fondo de vivienda asequible» del art. 25 (no impugnado en el recurso que dio lugar a la STC 79/2024), y evidentemente lo referente a la principal categoría de la política de vivienda como es la vivienda protegida (art. 16), este sí declarado inconstitucional en dicha sentencia. Es igualmente muy dudoso que el «régimen jurídico básico del derecho de propiedad de la vivienda» del art. 10.2 – no impug-

nado en el recurso que dio lugar a la STC 79/2024 - pueda válidamente contener determinaciones de política de vivienda tales como las ayudas, la gestión directa, la intermediación, etc.

La conclusión sería que en virtud del art. 149.1.1 de la CE el Estado puede dictar leyes sobre la propiedad inmobiliaria o del suelo, porque la propiedad es un derecho constitucional bien delimitado (y regulado por leyes como el Código Civil). Y podrá hacerlo siempre que no se adentre en técnicas urbanísticas de competencia exclusiva de las CCAA. En cambio difícilmente podría dictar leyes sobre el “derecho a la vivienda” porque no se trata de un derecho que derive de la CE y porque en cualquier caso el contenido de dicho derecho de configuración legal, tal y como se deduce de la legislación autonómica, se articula en torno a técnicas de política de vivienda en las que el Estado no está habilitado para entrar amparándose en el art. 149.1.1 de la CE. Dicho de otro modo: el Estado puede válidamente establecer condiciones básicas de la propiedad inmobiliaria del art. 33 de la CE (así lo ha hecho en el TRLS) sin emplear técnicas específicamente urbanísticas. Y por lo mismo, si quiere válidamente establecer condiciones básicas del derecho a la vivienda del art. 47 de la CE tiene que hacerlo sin emplear técnicas o conceptos de política de vivienda. Y para ello dispone de la herramienta de la legislación de propiedad, arrendaticia, procesal y de consumo, no necesitando acudir al juego combinado de los arts. 149.1.1 y 47 de la CE. Así que una de dos. O, según creo, la competencia de igualación básica del art. 149.1.1 de la CE no se puede aplicar a la vivienda, por no ser un derecho como tal y por ser materia de competencia autonómica exclusiva, o bien sí se puede aplicar, pero no en los términos de la LViv. Esto segundo enlaza con lo que se acaba de apuntar en la comparación con el urbanismo, y equivale a preguntarse si la LViv podría haberse hecho de otra manera que fuese respetuosa con las competencias autonómicas. Es decir: asumiendo que el Estado está constitucionalmente habilitado para igualar por ley las condiciones básicas del derecho a la vivienda, ¿qué posible contenido podría tener esa ley? ¿En qué quedaría ese título competencial estatal? López Ramón ha dado a esta pregunta una respuesta muy plausible. Partiendo de una premisa que muchos no compartirán (a saber: que la intervención pública en VPO y en parques de vivienda es “injusta y ficticia”), este autor escribe que la competencia

estatal igualatoria del art. 1491.1.1 de la CE debe consistir en “acceso preferentemente por medio del mercado a una vivienda de calidad y conservación de la misma”²⁵.

Es decir, esas condiciones básicas se referirían a la protección frente a la desposesión de la vivienda (desahucios) y a las normas de acceso al mercado de la vivienda (hipotecas, información precontractual, etc.) que garanticen su “limpieza y libertad”. O sea, para López Ramón lo importante no es el no-mercado (intervención directa de las Administraciones, normalmente mediante la promoción y adjudicación) sino el mercado, porque parece considerar que el mercado (adquisición de viviendas, sin alusión al arrendamiento) está en mejores condiciones de satisfacer el derecho a la vivienda del art. 47 de la CE, siempre que se le introduzcan determinados correctivos.

Se comparta o no esta idea “propietarista” o “de mercado” defendida por López Ramón, lo cierto es que no sólo sería respetuosa con las competencias asumidas de manera exclusiva por las CCAA en materia de VPO, promoción pública, adjudicaciones, etc., sino que probablemente permitiría al Estado un margen competencial mayor (por ejemplo condicionando los desahucios a la disposición de otra vivienda incluso provisional, o estableciendo reglas de consumo que prevalecerían sobre las normas autonómicas).

En definitiva, el Estado ha utilizado un título competencial que en ningún caso le habilita para aprobar una ley completa, general o integral en materia de vivienda sino que sólo le permite “limitar, mitigar o acotar desigualdades en derechos constitucionales”²⁶. Yo creo que ha hecho precisamente aquello que le está prohibido, convirtiendo así la competencia autonómica exclusiva en una competencia de desarrollo de unas bases constitucionales que no están previstas en la CE. De nuevo en palabras de Velasco, “la incidencia del Estado sobre la vivienda no puede ser de tal extensión e intensidad que de facto convierta la competencia autonómica sobre vivienda en una competencia compartida con el Estado, de desarrollo de unas hipotéticas bases estatal”. La LViv da un paso más

²⁵ LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *El derecho*, cit., p. 85.

²⁶ F. VELASCO, *Complejidad*, cit., p. 65.

en la tendencia severamente criticada por los Magistrados Xiol, Roca, Asúa y Valdés en sus votos particulares a la serie de sentencias derivada de la STC 93/2015, y por autores como Tornos, Quintiá, Ponce o Arias. Creo que el legislador de la LViv era del todo consciente de que se estaba excediendo en sus atribuciones, o por lo menos adentrándose en terreno inexplorado (ya se dijo que se trata de la primera ley estatal de vivienda en 45 años de régimen constitucional). Por ello, intenta aparentar que está respetando el margen competencial autonómico. En algunos casos ese respeto es sincero, o real, porque establece normas sólo supletorias, o “sugerentes”. En otros no lo es. Que, como dije más atrás, los veinte “fines” de las políticas de vivienda establecidos en el art. 3 se apliquen «en el ámbito de las respectivas competencias de los poderes públicos» no salva a la LViv de ser contraria al orden constitucional de competencias. Ese artículo lo que hace es imponer objetivos o finalidades a políticas exclusivas de las CCAA – eso sí, «en el ámbito de las competencias de las CCAA» – lo cual en nada convalida un claro exceso competencial. Tal vez lo más llamativo sea el apartado 4 de la Disp. final séptima, referida a los títulos competenciales: «Lo dispuesto en esta ley se aplicará sin perjuicio de: [...] b) El ejercicio de la competencia exclusiva que hayan asumido las comunidades autónomas en virtud del artículo 148.1.3.^a de la Constitución en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Se trata de otro abuso de la cláusula “sin perjuicio de”, empleada con frecuencia por todos los legisladores, también por las Cortes Generales, para adentrarse en territorio competencial ajeno. No hace falta detenerse en argumentar que esa cláusula en absoluto subsana los varios excesos competenciales en que incurre la LViv.

Ciertamente, el asunto competencial no es pacífico, y no es descartable que las posturas al respecto – la mía también – respondan más a voluntarismos que a otra cosa. No me refiero sólo a la cuestión teórica, pero con enormes implicaciones prácticas, de las complejidades de las políticas prestacionales en Estados federales o altamente descentralizados como es España. El alcance de todos los títulos competenciales a los que me acabo de referir es objeto de un intenso debate doctrinal, y además, como ya he apuntado, la jurisprudencia constitucional ha ido desdibujándose poco a poco y hoy no es demasiado clara, si bien es indudable que el TC ha ido superando su inicial interpretación estricta de la competencia

estatal de igualación de las condiciones básicas. Pero me parece poco discutible que si alguien está constitucionalmente habilitado a regular la vivienda de la manera general o amplia que hace la LViv no son las Cortes Generales sino quien tiene atribuida la competencia exclusiva en vivienda, es decir, las CCAA. Velasco no sostiene abiertamente la inconstitucionalidad de buena parte de la LViv (sólo lo apunta respecto de unos pocos artículos) sino que, con fundamento en la compleja estructura normativa de dicha ley, y en la consiguiente falta de eficacia directa de muchos de sus preceptos, sostiene que ese tipo de intervención normativa estatal “no es conveniente”. En cualquier caso, me resulta llamativo, por no emplear otro término, que la E. de M. de la propia ley diga que son las CCAA quienes “pueden formular completos programas normativos de la acción pública en materia de vivienda”, cuando eso es precisamente lo que está haciendo la LViv en sus 36 artículos, 6 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias y 8 disposiciones finales, ocupando un total de 50 páginas del BOE, resultando ello, en palabras de Velasco, en “una ley general de vivienda”²⁷.

4. *Reflexiones críticas sobre la ley del derecho a la vivienda y su efectividad*

Me parece del todo evidente que con medidas de orientación, facultativas, de impulso o fomento, o de habilitación a que otras Administraciones actúen, medidas que pueden ser de distinta intensidad en función de cada CA, no se garantizan o satisfacen derechos, ni se transforma la realidad, pero seguramente tampoco se regulen, como señala el art. 1 de la LViv, «las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles», ni tampoco se dé contenido al “estatuto básico del ciudadano” en relación con la vivienda establecido en los arts. 8 y 9 LViv²⁸.

²⁷ F. VELASCO, *Complejidad*, cit., p. 63.

²⁸ Así lo señala Velasco: «Es dudoso que normas meramente “orientativas”, como las mencionadas, sean reconducibles a la competencia estatal de igualación básica ex art. 149.1.1 CE,

Ejemplo de ello es el antes mencionado art. 16, que elimina o más bien dificulta la descalificación de las VPO, que es sólo supletorio de la normativa autonómica. Lo mismo sucede con el art. 27, que regula los parques públicos de vivienda. Al no ser el Estado competente para ello, ese precepto se limita a señalar a) los bienes de los que “podrán” estar compuestos; b) que “podrán” destinarse a dichos parques las fianzas de los contratos arrendaticios, y c) los “criterios orientadores” (art. 28) para la gestión de las viviendas²⁹. Tal vez el caso más llamativo de norma carente de aplicabilidad (o “poco trascendente en la práctica”³⁰) es la Disp. trans. 2ª, que “establece como referencia general el compromiso de alcanzar [por las Administraciones territoriales competentes], en el plazo de 20 años, un parque mínimo de viviendas destinadas a políticas sociales del 20 por ciento respecto al total de hogares que residen en aquellos municipios en los que se hayan declarado zonas de mercado residencial tensionado”. Este carácter supletorio, principal o meramente habilitador de muchos artículos de la LViv puede frustrar enormemente las no pocas expectativas que la norma parece haber generado, sobre todo entre los arrendatarios de viviendas.

En cuanto a las menciones que la LViv hace al derecho a la vivienda entendido como derecho subjetivo, tanto en la E. de M. como en varios de sus preceptos se afirma que satisface o responde al derecho a la vivienda reconocido en el art. 47 de la CE. Discutir sobre si tal derecho pre-existe a la LViv, porque se deduzca directa e inmediatamente del art. 47 de la CE, o si la LViv lo está creando o “configurando” en los términos del art. 53.3 de la CE me parece un nominalismo. Y en cualquier caso antes de mi opinión al respecto. Yo creo que lo que la LViv intenta hacer – sin conseguirlo, como vengo diciendo – es la “configuración legal” de dicho derecho. Pues bien, en más de un precepto la LViv se desliza hacia un cierto populismo legislativo porque afirma estar creando o reconociendo o regulando un derecho a la vivienda que no es tal, bien porque, como

precisamente porque su propio sentido “orientativo” difícilmente puede considerarse idóneo para igualar el disfrute de derechos constitucionales en toda España, *Complejidad*, cit., p. 85.

²⁹ Según se dijo más atrás, algunos de estos preceptos fueron declarados inconstitucionales en la STC 79/2024 (concretamente los arts. 16, 27.1 párrafo tercero y 27.3 de la LViv).

³⁰ *Ivi*, cit., p. 89.

hemos visto, la norma es meramente supletoria o porque requiere de una concreción por parte del legislador competente – que es el legislador autonómico. Y en cualquier caso la densidad normativa de la ley no permite apenas considerar que está creando o regulando posiciones jurídicas activas susceptibles de ser consideradas un derecho subjetivo. Para que exista un derecho subjetivo, o sea una situación de poder activa, cuyo contenido es reconocido y tutelado por el ordenamiento jurídico, y que puede ser exigido a terceros a través de mecanismos administrativos y sobre todo judiciales, no basta con que las normas (constitucionales o legales o reglamentarias) así lo digan de manera meramente nominal. Cuando proclaman ese derecho, pero no concretan ni su contenido, ni las posiciones pasivas de los sujetos obligados, ni tampoco los mecanismos jurisdiccionales de garantía eficaz, no solamente se abandonan a que las leyes desempeñen «un papel meramente propagandístico»³¹, sino que están incurriendo en una enorme contradicción, generando lo que se ha denominado «derechos en broma»³² y como señala Fernández Rodríguez están degradando el derecho que dicen estar reconociendo³³. Sin embargo, no es descartable que haya quien considere que este tipo de leyes tengan un cierto valor simbólico, en el sentido de reforzar la vertiente social de la CE, o de dar un paso, aunque de momento no sea efectivo, en la futura construcción de un verdadero derecho a la vivienda. A mí ese argumento no me convence, pero estoy dispuesto a admitir que pueda tener un cierto peso de tipo político o moral o de legitimación de los derechos sociales o de construcción de ciudadanía. La LViv es una ley con una fuerte y loable impronta social, que pretende dar respuesta a algunos de los grandes cambios acontecidos en el mercado inmobiliario desde la crisis financiera de 2008 y a las desigualdades y a la exclusión social que dichos cambios han provocado³⁴. Y pretende

³¹ LÓPEZ RAMÓN, *El derecho*, cit., p. 85.

³² P. DE LORA, *Los derechos en broma. La moralización de la política en las democracias liberales*, Deusto, Bilbao, 2023.

³³ T.R. Fernández Rodríguez, *¡Demasiados derechos!*, en VV.AA. *Derechos fundamentales y otros estudios: Homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, Zaragoza, vol. 1, 2008, pp. 131-140.

³⁴ Véanse algunos datos en M. VAQUER CABALLERÍA, *Derecho a la vivienda y garantía de un mínimo vital: algunas propuestas*, *El Cronista del Siglo XXI*, 48, 2014, pp. 34-39. Cifras más actualizadas están disponibles en el *Observatorio de Vivienda Asequible* de la entidad ProVivienda

asimismo situarse a la estela de países y de CCAA que han experimentado, parece que con algún éxito, la limitación de rentas arrendaticias en zonas de carestía. Esos ambiciosos objetivos explican que la LViv haga política de vivienda desde la AGE como, sobre todo, que encuadre las políticas de vivienda de todas las demás Administraciones, regulándolas desde casi todas las perspectivas posibles y convirtiéndose por ello, en palabras de Velasco, en “una ley general de vivienda”.

Sin embargo la efectividad de las medidas que la LViv prevé está severamente condicionada por la exclusividad de las competencias autonómicas en vivienda (y en menor medida en urbanismo) y por el carácter sólo transversal o mediato de la mayoría de los títulos competenciales estatales. Ello explica que, según se viene diciendo, gran parte de su contenido no pase de ser principal (o de no ser verdaderamente exigible) como el larguísimo art. 2 sobre los fines de las políticas públicas de vivienda o como la mayoría de los derechos y los deberes contenidos en el “estatuto básico del ciudadano” de los arts. 8, 9 y 10. Que haya relativamente pocos preceptos de la LViv de aplicación inmediata, o sea sin intermediación normativa de algún poder público, nos pone sobre la pista de las dos principales conclusiones que a mi juicio se extrae de ella. La primera es que la LViv incurre en una enorme contradicción, que salta a la vista para cualquier lector – incluso para quien no sea jurista. Leyes orientativas, indirectas, o supletorias como es casi todo el contenido de la LViv no pueden o no deben encontrar cobertura constitucional en el título competencial de igualdad básica del art. 149.1.1 de la CE “precisamente porque su propio sentido “orientativo” difícilmente puede considerarse idóneo para igualar el disfrute de derechos constitucionales en toda España”³⁵. Esta contradicción sólo puede derivar de que no hay título competencial válido, porque la igualdad básica se refiere a una materia de competencia exclusiva autonómica, siendo a las CCAA a quien compete el reconocimiento y la satisfacción, en su caso, del derecho a la vivienda del art. 47 de la CE. Dicho de otro modo, la igualdad básica en

(<https://provivienda.org/observatorio/informe-la-casa-a-cuestas-el-problema-de-la-vivienda-asequible-en-espana-2022/>), conforme al cual la exclusión social residencial (la existente y la potencial) no para de aumentar.

³⁵ F. VELASCO, *Complejidad*, cit., p. 85.

el sentido pretendido por el legislador estatal tan solo es posible hacerla mediante técnicas de política de vivienda, y ello – emplear instrumentos o conceptos de política de vivienda - contraviene el orden constitucional de competencias según tiene establecido el TC respecto del derecho de propiedad inmobiliaria del suelo (art. 149.1.1 de la CE en relación con el derecho de propiedad del art. 33 de la CE). Si el art. 149.1.1 de la CE fuese hipotéticamente título competencial a priori válido, no lo sería para gran parte del contenido de la LViv – aun de aplicación mediata o supletoria – que incide en materia de vivienda y emplea conceptos y técnicas de vivienda. Con lo que estaríamos ante una singular paradoja no tanto jurídica como lógica: la LViv sería algo así como inconstitucional “por defecto”, es decir, como apunta Velasco, por no responder a la finalidad de establecimiento efectivo de las condiciones básicas del derecho a la vivienda.

La segunda conclusión no es de tipo constitucional sino empírico: hasta que las demás Administraciones competentes en vivienda no pongan en marcha el desarrollo de la LViv (singularmente las ZMRT, pero también buena parte de las medidas atinentes al “estatuto básico del ciudadano”), será imposible pronunciarse sobre su efectividad para “regular, en el ámbito de competencias del Estado, las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la vivienda y, en particular, el derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada y al disfrute de la misma en condiciones asequibles”, tal y como ambiciosamente establece su art. 1.1. Y esa puesta en marcha podría no ocurrir nunca.

¿Tendrá la LViv la misma triste suerte que muchas de las fallidas políticas y medidas en materia de vivienda y de suelo como la SAREB, la SPA, el agente urbanizador, los depósitos de las fianzas arrendaticias, etc.? Indudablemente alguna de las medidas de la LViv (supuestos de prórroga obligatoria y de no desahucio para personas vulnerables, en caso de que el arrendador sea un gran tenedor, cambio en la cuantificación del incremento anual de las rentas arrendaticias, deberes de información previa, y gastos de gestión a costa del arrendador) sí van a tener efecto inmediato. Y así lo percibirán tanto quienes resulten favorecidos por dichas medidas (los arrendatarios o los adquirentes, o en general los ciudadanos en situación de vulnerabilidad) como los arrendadores

cuya posición haya empeorado respecto de la normativa anterior. Pero desde luego la más famosa y potencialmente efectiva de esas medidas (la limitación de rentas arrendaticias) será con toda seguridad asimétrica territorialmente, porque depende de la voluntad política de las CCAA. Y los responsables de algunas de ellas han declarado que no tienen intención de aplicar ese tipo de medidas que consideran excesivamente intervencionistas o ineficaces o con efectos indeseados³⁶. Más de uno pensará que la no aplicación de la limitación de rentas arrendaticias, en función de criterios esencialmente políticos o ideológicos, o como parte de las dinámicas políticas de gobierno / oposición, es un fracaso en sí mismo. Y además allá donde sí se aplique, la limitación de las rentas arrendaticias muy probablemente encontrará severos obstáculos de tipo burocrático, de resistencias del sector, y de muchos arrendamientos que seguirán sin declararse y funcionando al margen de la ley. Eso sin contar con la crítica que algunos formulan para oponerse a la LViv, y sobre la que a falta de resultados no me parece posible pronunciarse, conforme a la cual las restricciones a la posición del arrendador que derivan de la LViv, cuando se creen las ZMRT, provocarán una retracción de la oferta

³⁶ En el momento de escribir estas líneas (enero de 2024) Cataluña es la única CA que se había adentrado – inconstitucionalmente según las SSTC 37/2022 y 57/2022 – en la limitación de rentas arrendaticias. A la entrada en vigor de la LViv en mayo de 2023, al quedar habilitada la potestad autonómica antes declarada inconstitucional, la CA de Cataluña manifestó su voluntad de ampliar de 40 a 140 la inicial cifra de municipios incluidos en una ZMRT a los que se aplicaría la limitación de rentas (<https://elpais.com/espana/catalunya/2023-06-22/la-generalitat-inicia-los-tramites-para-limitar-el-precio-del-alquiler-en-140-municipios.html>). Sin embargo el Gobierno de la Nación no dio el visto bueno a esta ampliación argumentando que primero debía elaborar el índice de referencia de los precios del alquiler común en toda España previsto en la Disp. ad. primera de la LViv. Hasta el momento no hay noticias de que el Gobierno de la Nación recién constituido haya expresado ninguna postura al respecto. Otras CCAA parecen haber emprendido ese mismo camino. La ley navarra 20/2022, de 1 de julio, para el fomento de un parque de vivienda protegida y asequible en la Comunidad Foral de Navarra modificó la ley de vivienda de 2010 para introducir dos preceptos (los arts. 97 y 98) que prevén la declaración de las ZMRT. También Galicia acaba de establecer normas al respecto. El art. 9 de la ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas modifica la ley 8/2012 de vivienda de Galicia añadiéndole una disposición adicional vigesimocuarta mediante la cual se atribuye a la CA (a través del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo) la competencia para declaración de las ZMRT, estableciéndose un procedimiento y unos criterios muy similares a los de la LViv. Ha de tenerse en cuenta que, como se dijo más atrás, la declaración por una CA de ZMRT conforme a su propia legislación no habilita en principio para limitar las rentas arrendaticias, sino que la ZMRT debe cumplir, incluso sobrevenidamente, los criterios y el procedimiento del art. 18 de la LViv.

y un consiguiente encarecimiento del precio³⁷. Un economista teórico como López García hace un extenso repaso a las medidas de control o limitación de rentas arrendaticias, y además de repasar la abundante literatura contraria a ellas³⁸, concluye que “la mayoría de los controles de alquileres de segunda generación, y probablemente todos los de primera generación, han sido en su conjunto perjudiciales. Y ello especialmente cuando se toman en consideración las dificultades de índole política para eliminarlos cuando sólo están justificados de forma temporal”. El autor afirma que sería mejor, como medida de redistribución de renta, otorgar directamente subvenciones a los demandantes de vivienda de menor renta, porque se mantendría un mejor funcionamiento del mercado y las externalidades se minimizarían³⁹.

Por muchas razones, en España las leyes sociales históricamente han tardado tiempo en ser efectivas, y han cosechado llamativos fracasos. En materia de vivienda las viejas políticas de VPO, unidas a la estabilidad en las reglas hipotecarias y en las del mercado de la vivienda de alquiler

³⁷ Véanse estas objeciones en A. QUINTÁ, *Más allá*, cit., p. 143. Un primer balance de la breve aplicación en Cataluña de la anulada legislación de 2020 no es muy positivo: los precios bajaron, pero no mucho, y a costa de la reducción de la oferta, y las viviendas que eran más baratas que el precio medio (por ser antiguas, deterioradas o pequeñas) igualaron su renta a dicho precio: «La primera limitación de precios de la ley de vivienda afectará a más de 130.000 pisos», *EL PAÍS*, 22 de enero de 2024, <https://cincodias.elpais.com/economia/2024-01-22/la-primer-limitacion-de-precios-de-la-ley-de-vivienda-afectara-a-mas-de-130000-pisos.html>. Existen otras críticas a la medida: algunos de los recursos de inconstitucionalidad contra la LViv a los que aludí más atrás sostienen que la limitación de rentas contraviene la CE por ir más allá del establecimiento de la función social de la propiedad, o de la delimitación de su contenido, y por tanto ser materialmente expropiatoria. En el mismo sentido se pronunciaba A.M. LÓPEZ LÓPEZ, *Propiedad*, cit., pp. 32-33, respecto del entonces proyecto de ley: la limitación arrendaticia, por no distinguir entre «si los contratos son ‘actos en masa’, producidos como actividad empresarial, o bien carecen de ese calificativo, para ser tan solo una forma de obtener renta de una propiedad o propiedades concretas sin que sea la actividad profesional organizada de los titulares», podría incurrir en inconstitucionalidad porque esa no discriminación es desproporcionada e irrazonable.

³⁸ «Es bien conocida la afirmación de que, si exceptuamos bombardearlas, el control de alquileres es la técnica más eficiente conocida hasta ahora para destruir las ciudades», M.A. LÓPEZ GARCÍA, *Controles de alquileres, Hacienda Pública Española, en Review of Public Economics*, 246, 3, 2023, p. 199.

³⁹ «Un procedimiento más adecuado para favorecer a los hogares de renta baja consistiría probablemente en ofrecerles transferencias en efectivo explícitas independientes de su gasto de vivienda. Y, si se insiste en hacerlo mediante transferencias en especie relacionadas con la vivienda, arbitrar algún esquema de subvenciones a la misma expresamente dirigidas a los hogares de renta baja», *ibidem*.

produjeron el espejismo de que la situación habitacional de los españoles era buena, o no era demasiado mala o precaria. Todo eso ha reventado en los últimos quince años, más o menos desde la crisis financiera de 2008 – si bien la VPO ya llevaba tiempo en disminución. Las dinámicas del mercado de la vivienda en España vienen desde entonces siendo casi del todo impermeables a buena parte de las políticas públicas, ya estén bien o mal concebidas. Por ejemplo, largos periodos de desgravaciones fiscales a la inversión en vivienda habitual (tardíamente desaparecidas en 2012), y de tipos hipotecarios negativos, echaban gasolina al fuego de la demanda, incrementando los precios de la vivienda y la denominada “burbuja inmobiliaria”. Ante la caída de los tipos hipotecarios, las autoridades nacionales de la eurozona poco podían hacer, pues carecen de una de las principales herramientas de la política monetaria como es la fijación de los tipos de interés. Pero otras políticas como la fiscal, o sobre todo la de VPO, o últimamente la de los arrendamientos vacacionales o turísticos, sí que podrían haber sido mucho más efectivas, si no hubiesen sido prácticamente abandonadas por Administraciones de todo signo político.

La LViv representa a mi juicio un paso más en el desapoderamiento de las competencias autonómicas en materia de vivienda que comenzó hará unos diez años y frente al que en su día alertaron las minorías discrepantes en el TC y autores como Tornos, Vaquer, Arias, Quintiá, Ponce, y otros. En palabras de la Magistrada Asúa en su voto particular a la STC 93/2015, hay un “nuevo constreñimiento de las competencias autonómicas, que se añade a una serie – ya excesiva – de pronunciamientos recientes, que, como he señalado en votos anteriores, si no se corrigen, terminarán redundando en una grave erosión y distorsión del sistema de distribución competencial consagrado por la Constitución”. Con el agravante de que la finalidad de la LViv (reforzar o garantizar el derecho a la vivienda, estableciendo las condiciones básicas para su ejercicio en todo el territorio), sin duda loable, muy difícilmente se va a poder cumplir, según ha puesto de manifiesto Velasco. Por el motivo bien sencillo de que con una ley de contenido esencialmente orientativo, “sugerente”, o supletorio de las regulaciones autonómicas, o que deja a las CCAA completa libertad para aplicar o no la más incisiva de sus medidas (la limitación de las rentas arrendaticias), ni se satisfacen derechos ni se iguala su ejercicio. Según se ha explicado,

la LViv es una norma de escasa aplicabilidad o efectividad directa, porque la mayoría de los títulos competenciales estatales del art. 149.1 de la CE, salvo en lo procesal, en lo tributario o en lo civil-arrendaticio, y si acaso en lo urbanístico o en las normas de consumo, no facultan a las Cortes Generales para establecer en materia de vivienda normas de aplicación plena, ni tampoco le permiten aprobar una ley completa o de tipo general como es la LViv. Pese a que la LViv ha intentado apurar dicho título competenciales, incurriendo a mi juicio en más de una inconstitucionalidad, no creo que se pueda ser optimista en cuanto a que esté en condiciones, por sí misma - es decir sin otras medidas tributarias, urbanísticas, o regulatorias por ejemplo de los arrendamientos turísticos o vacacionales, o sin la colaboración de otras Administraciones - de dar solución a los problemas que dice querer solucionar y de dotar de contenido real al “estatuto básico del ciudadano” que dice crear en relación con la vivienda. Así, la LViv se sumaría al ya numeroso grupo de leyes-manifiesto, o leyes simbólicas, es decir, de leyes con mucha más carga emocional, retórica o propagandística que contenido efectivo y capacidad transformadora⁴⁰.

A critical approach to the Spanish Right to Housing Act of 2023 *Miguel Beltrán de Felipe*

Abstract: L'articolo analizza la nuova legge spagnola sul diritto all'abitazione (Ley por el Derecho a la Vivienda 12/2023). Dopo un'introduzione (paragrafo 1) dove si parla brevemente del contesto storico-normativo nel quale è avvenuta la risposta (sia con leggi statali che regionali) ai

⁴⁰ Eso es lo que escribe E. GARCÍA LÓPEZ, *Las leyes volitivas*, en *El Confidencial*, 20 de abril de 2023, https://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2023-04-20/leyes-volitivas-vivienda_3614136/. A su juicio la LViv es una “ley volitiva”, y entiende por tal «aquella que expresa una voluntad sin velar por su realización, y no por error, simplemente porque no es su cometido. Porque no se encamina a ello, porque no es esa su misión, su propósito existencial. El objetivo de una ley volitiva no está orientado a regular una realidad, sino a exteriorizar una idea, en ocasiones una ocurrencia. Se busca expresar una voluntad y no articular un hacer traducible en deberes, en deber ser. Ponen el acento en un querer superlativo, no en procurar un obrar factible». En sentido similar A.M. LÓPEZ LÓPEZ, *Propiedad*, cit., p. 28, sostiene que se trata de «un texto lleno de declaraciones programáticas, algunas veces acompañadas de renvío a normas futuras (sin aclarar en ocasiones si estatales o autonómicas, si legales o reglamentarias) o a legislaciones sectoriales ya existentes (v. gr., las relativas al consumo), y donde la retórica ha ganado considerable terreno a la técnica legislativa».

problemi abitazionali e di pignoramenti immobiliari provocati dalla crisi finanziaria del 2008 in poi, il paragrafo 2 descrive il contenuto della legge 12/2023, rilevando che non pochi dei suoi articoli non sono direttamente applicabili ma invece sono solamente orientativi o suppletivi rispetto alle regolazioni regionali – come ad esempio la misura più nota, quella del controllo degli affitti. La terza parte del saggio (paragrafo 3) si dedica ai problemi derivati del fatto che la Costituzione attribuisce alle Comunità Autonome (Regioni) competenze esclusive in materia di abitazione ed edilizia popolare. L'ultima parte, e le conclusioni (paragrafo 4) consistono in una visione critica della legge 12/2023, particolarmente dal punto di vista della sua applicabilità o efficacia, cioè la sua capacità per risolvere i problemi che pretende affrontare.

Abstract:The article deals with the new Spanish Right to Housing Act of 2023 (*Ley por el Derecho a la Vivienda 12/2023*). It starts (paragraph 1) with a brief mention of the historical and normative context of the state and regional normative response to the housing problems caused by the financial crisis started in 2008. Then paragraph 2 expounds the content of the new Act, noting that many of its principles and its parts are not directly enforceable, for they consist in mere guidelines or in norms applicable only in the absence of regional law. Noteworthy, this is the case with the most important of its provisions related to rent control. The third part of the essay is dedicated to the highly problematic insertion of the 2023 Housing Act in the constitutional system of allocation of powers of the State and the Comunità Autonome. Lastly, in paragraph 4 the article addresses the effectiveness of the Act, that is, its capacity to tackle the problems it intends to solve.

Parole chiave: diritto all'abitazione; Comunità Autonome (Regioni); controllo degli affitti; edilizia popolare; prestazioni pubbliche; legislazione civile.

Keywords: Right to Housing; Comunità Autonome (Regions); Rent Control; Public Housing; Housing Benefits; Tenancy Legislation