

Punto de partida: Configuración constitucional del derecho a la vivienda y el reconocimiento del derecho subjetivo de acceso a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Juli Ponce Solé

Catedrático de Derecho Administrativo

Universitat de Barcelona

Codirector de la Cátedra Barcelona de Estudios de Vivienda¹

1. Introducción: realidad social, influencia del Derecho internacional y europeo y distribución de competencias.
2. Aspectos constitucionales desarrollados en la nueva ley estatal de 2023
3. El concepto de gran tenedor y sus implicaciones jurídicas.
4. Medidas legales relacionadas con la protección de deudores hipotecarios y propietarios.
5. Medidas legales relacionadas con la protección del arrendatario
6. Otras cuestiones de Derecho administrativo, Derecho urbanístico y vivienda. Medidas legales relacionadas con el fomento del alquiler y la lucha contra la vivienda vacía: el papel municipal
7. Entrada en vigor. Calendario de aplicación de la ley
8. Aspectos no considerados en la nueva ley: el mundo local.
9. Una primera consideración del impacto de la ley estatal respecto a Euskadi
10. Derecho a una buena administración y vivienda.
11. Bibliografía

1. Introducción: realidad social, influencia del Derecho internacional y europeo y distribución de competencias.

La vivienda asequible ha sido un tema abandonado históricamente por el legislador tanto estatal como autonómico y por las regulaciones locales, si bien en las últimas décadas, **especialmente desde la ley catalana del derecho a la vivienda de 2007, en el**

¹ <https://cbeh.cat/es>

[ámbito autonómico y local se han aprobado numerosas leyes de vivienda y ordenanzas locales en la materia.](#) Entre ellas, es destacable la ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de vivienda.

Asimismo, como [nos explica el profesor Andrei Quintiá](#), el **Tribunal Constitucional** ha dictado desde la constitución 48 sentencias en la materia (algo erráticas y confusas, cabe señalar), un 75% de ellas desde 2012 y un 40% de las misma desde fecha tan cercana como 2017, lo que es un indicador de la relevancia jurídica creciente de la materia.

Entre estas SSTC, destaca respecto a Euskadi, la **STC 97/2018**, que conoce de los arts. 9.4, 74 y 75.3 de la Ley vasca 3/2015, declarando que la previsión autonómica de incumplimiento de la función social de la vivienda no vulnera el artículo 33 CE ni la competencia estatal para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE), conforme a las previas STC 16/2018, FFJJ 5, 7, 8 y 17, y 32/2018, FFJJ 6 y 8. Además, la STC matiza, frente a una sentencia suya anterior, la **STC 80/2018**, en referencia a la Ley valenciana 2/2017, que la acción pública prevista en la ley vasca sea inconstitucional, aceptándola, pero en el ámbito exclusivo de los procedimientos administrativos, no en el proceso contencioso.

¿Qué conclusiones pueden extraerse de este conjunto de SSTC desde una perspectiva jurídico-dogmática?

En primer lugar, la existencia de cambios de criterio, a pesar de las remisiones a previas sentencias para reforzar la argumentación de posteriores. En segundo lugar, la importancia del art. 149.1.13 CE en la jurisprudencia del TC y su visión predominantemente economicista de la vivienda. En tercer lugar, un rechazo a considerar la conexión entre el artículo 47 CE y el art. 149.1 CE. En cuarto lugar, no son infrecuentes los votos particulares, en algunos casos muy duros, contra la decisión mayoritaria.

Como señala Quintiá (2022b), la distribución de los títulos competenciales considerados por el Tribunal Constitucional en los fundamentos jurídicos de las sentencias es diversa. **Mientras que el art. 149.1.13 CE está presente en más de la mitad de los asuntos (56.25%),** la invocación del art. 149.1.8 CE sobre legislación civil aparece en menos de una tercera parte (27.08%) y los restantes se observan sólo en un 20.83% (el art. 149.1.18 CE en un 20.83%) y **12,50% (art. 149.1.1 CE y art. 149.1.11 CE).**

Quintía (2022b) destaca como la estadística muestra que la representación estatal habría invocado reiteradamente el art. 149.1.1 CE, pero éste ha estado ausente de la fundamentación jurídica de las sentencias. Aunque la asociación no es significativa de acuerdo a sus cálculos, $\chi^2(1, 48) = 1.26, p < .260$, el autor observa que **en un 83.33% de las ocasiones en las que el art. 149.1.1 CE fue invocado por la representación estatal, no llegó a ser considerado por el Alto Tribunal.**

En definitiva, del conjunto de la jurisprudencia del TC se extraen las siguientes conclusiones:

- Se trata de una jurisprudencia dubitativa, oscilante, con votos particulares
- Se acepta que la regulación autonómica incluya el deber de ocupar la vivienda como componente de la función social de la propiedad y se acepta la expropiación del uso y la imposición de sanciones, conforme a art. 149.1.13CE, pero se declara violado este mismo artículo si la expropiación del uso afecta a los bancos como acreedores hipotecarios.
- Se señala que un impuesto autonómico sobre viviendas vacías no incurre en doble imposición
- Se acepta regulación autonómica sobre reservas para VPO en SUC
- No se acepta que una regulación autonómica imponga controles de renta
- Se acepta regulación autonómica estableciendo acción pública en materia de vivienda en el ámbito del procedimiento administrativo, pero no en sede judicial.
- No se ha aceptado hasta el momento el art. 149.1.1 CE en relación con el art. 47CE como título competencial del Estado aplicable, ante la falta de desarrollo estatal de las condiciones básicas a que se refiere el precepto.

Por otro lado, [esa relevancia jurídica creciente](#) ha ido acompañada de un aumento paralelo de las políticas públicas desarrolladas en este ámbito, **tras un prolongado período de mal gobierno y mala administración que ha conducido a una situación difícil para muchos conciudadanos.**

Así, una regulación defectuosa ha permitido que de **los casi 6 millones de viviendas de protección oficial construidas de 1962 a 2020 (casi un 32% del total del parque residencial) la mayoría hayan sido descalificadas y pasado al mercado libre**, a precios

actualmente estratosféricos, como nos explica el preámbulo de la nueva [Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda](#).

Ello explica que **el parque de vivienda social actual sea de los más bajos de Europa**, no llegando al 2% de los más de 18 millones de viviendas existentes. La **construcción de VPO** ha ido cayendo en picado en los últimos años, pasando de unas 68.000 en 2008 a 5000 en 2017. El **gasto público**, francamente miserable (7 veces inferior al de la UE), ha caído el 38% entre 2007 y 2018, [el 50% por ejemplo en Catalunya entre 2008 y 2020](#), si bien en el caso de Euskadi el gasto se situaría en torno al 0,50% del PIB, [frente al 0,08% de Catalunya, acercándose al 0,60% de la UE](#). Paralelamente, **entre 2008 y 2019 se realizaron casi 700.000 desalojos, afectando a casi 2 millones de personas**. Sólo en 2010, se realizaron en España 248 procesos de ejecución hipotecaria al día.

Todo ello ha comportado diversas **consecuencias negativas**. Trastornos de la salud mental con suicidios incluidos, aumento del sinhogarismo, de la segregación residencial (y escolar, vinculada), aumento del gasto de los hogares en vivienda, o una emancipación de los jóvenes en España que se encuentra muy por encima de la media de la UE: 30 años frente a 26, como también señala el preámbulo de la nueva ley estatal.

En la materia de vivienda es preciso tener muy en cuenta también, lo que no siempre se hace, **el Derecho aplicable en el estado español por los convenios internacional suscritos** (así España ha sido ya [condenada siete veces](#) por el comité encargado de velar por la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la [jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Derecho y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que limitan y orientan la discrecionalidad del legislador en el Estado español](#)).

Por lo que se refiere al Derecho europeo, el **art. 1 del protocolo 1 del CEDH, reconoce el derecho propiedad, sin perjuicio del** “derecho que poseen los Estados de poner en vigor las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general”. El TEDH ha concedido un amplio margen discrecional al legislador nacional para regular el derecho de propiedad en aras de proteger el interés público, incluyendo la aceptación de limitaciones de rentas de alquiler, con el único límite del llamado test del *Fair Balance*, que implica la necesaria obtención por el propietario de la vivienda de algún rendimiento derivado de su derecho de propiedad, que no puede

quedar totalmente vaciado, si bien el TEDH es ampliamente deferente en este punto, como, por ejemplo, demuestra [la STEDH en el caso Nobel de 2013](#).

Asimismo, el TEDH ha conectado el art. 8 del CEDH, relativo al derecho al respeto de la vida privada y familiar y del domicilio, con los desalojos de ciudadanos de sus alojamientos, afirmando la posible vulneración de ese derecho si no se realiza un juicio de proporcionalidad y no ofrece una alternativa habitacional a las personas desalojadas (por ejemplo, [STEDH de 11 de abril de 2023](#)). Doctrina que ha aplicado también a las relaciones entre privados, como demuestra la **medida cautelar adoptada el 15/10/2013 de paralización del desalojo de familias que ocupaban un edificio vacío de la SAREB en Salt, puesto que la Generalitat de Catalunya no ofreció medidas alternativas. También el TEDH exigió explicación de las medidas a tomar por AAPP en el caso de la Corrala Utopía, por ocupación por diversas familias de un piso vacío de banco en 2014**. Esta jurisprudencia ha llevado a su aplicación interna en España, en diversas sentencias del TS, sala contenciosa, ante el desalojo de viviendas públicas donde residían menores (así, SSTS de [23 de noviembre de 2020](#), [4 de octubre de 2021](#) o [17 de abril de 2023](#)).

En cuanto al Derecho de la Unión Europea, éste aparece ya desde el preámbulo de la nueva ley estatal por el derecho a la vivienda de 2023, que señala lo siguiente:

“Asimismo, la aprobación de la presente ley cumple con el hito establecido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, relativo a la reforma C02.R03 «Ley de Vivienda» recogido en el número 22 del anexo a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 16 de junio de 2021, relativa a la entrada en vigor de una norma que incluye acciones de apoyo al aumento de la oferta de viviendas que cumplan los requisitos de los edificios de consumo de energía casi nulo, estrechamente vinculado a los objetivos que marca la propia definición de vivienda digna y adecuada a los que se orienta el conjunto de medidas adoptadas”

Por su parte, el TJUE, en aplicación del Derecho de la Unión europea, ha decidido diversos casos relevantes en el ámbito del Derecho privado, referidos a deudores hipotecarios, lanzamientos y cláusulas abusivas, como las cláusulas suelo, **mediante más de una docena de SSTJUE, entre ellas el conocido caso Aziz (13 de marzo de 2013), desautorizando al legislador español, al TC (véase su auto 19/2/2011, en el que no vio**

problema alguno en la legislación procesal y su configuración de procedimientos sumarios para el desalojo respecto al art. 24 CE) y al propio TS.

En el ámbito del Derecho público, el TJUE ha aceptado la posible delimitación derecho de propiedad, así, STJUE Hauer 44/1979, y ha establecido que la vivienda es:

-Un Derecho Fundamental, vinculado al art. 7 de la CDFUE: **STJUE de 10 de septiembre de 2014**

-Un servicio de interés general: **STJUE de 8 de mayo de 2013.**

- En relación con la **directiva de servicios**, la **STJUE de 22 de septiembre 2020** ha declarado que la **protección del derecho a la vivienda y la mezcla social** constituyen una razón imperiosa de interés general que permite la regulación pública. Siguiendo esta doctrina, las **SSTS de 19 de noviembre de 2020** referida a **Bilbao** y dos **SSTS de 2021 [sobre Barcelona](#)** han aceptado la regulación mediante el planeamiento urbanístico de las viviendas de uso turístico. Así en la **STS de 2 de junio de 2021** se señala:

“...que un plan de urbanismo como el de autos es un instrumento legítimo para someter a la previa autorización administrativa el ejercicio de una actividad de VUT (Viviendas de Uso Turístico) y que los preceptos del mencionado Plan que condicionan la concesión de la tal autorización es proporcionada y está suficientemente justificada por la salvaguarda de la razón imperiosa de interés general de facilitar la existencia de viviendas susceptibles de arrendamientos para residencia de los ciudadanos”

La creciente relevancia del Derecho de la Unión Europea en materia de vivienda, con uso de artículos como el 114 del TFUE, explica la tramitación en estos momentos de un [reglamento sobre viviendas de uso turístico](#).

Por lo que se refiere a las **competencias** mencionadas en la ley estatal de 2023 como fundamento para su promulgación (DF 7ª), se mencionan los arts. de la CE 149.1.1, quizás la referencia más relevante y novedosa, 149.1.13, 149.1.18 (legislación civil), 149.1.6 (legislación procesal), 149.1.14 (hacienda general), siendo algunos de sus preceptos sólo aplicables a la AGE (22, 23,24, 26 y DA 2da).

2. Aspectos constitucionales desarrollados en la nueva ley estatal de 2023

En conexión con el art. 53.3 CE, **la ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda desarrolla no sólo las competencias estatales y el derecho a la vivienda del art. 47CE, que el TC se ha negado sistemáticamente a aceptar que exista en dicho precepto, a diferencia del TS y de los TSJ de las CCAA que aceptan con naturalidad alegaciones de violación del mismo, sino que alude a las interconexiones de éste con otros derechos constitucionales.** Así, se dedican, por ejemplo, diversos artículos a la interacción entre el derecho a la vivienda con el **derecho a la igualdad (con alusión a distintos tipos de discriminación que pueden producirse en el ámbito de la vivienda, art. 6)**, con el derecho a la **salud** (por ejemplo, en las menciones al **sinhogarismo en arts. como el 3 letra l**), al **derecho a la ciudad** (que, si bien no se menciona explícitamente late ,en los preceptos relativos al urbanismo, arts. 15) o con el derecho a la **propiedad y a la libertad de empresa**, como enseguida veremos.

La ley se refiere a que la vivienda cumple una **función social**, dado que constituye un bien destinado a satisfacer las necesidades de alojamiento básico de las personas, algo a lo que ya había hecho referencia con meridiana claridad la STC 89/1994, en referencia a la LAU:

“La historia de la regulación de los arrendamientos urbanos muestra efectivamente que la introducción de la prórroga forzosa, entre otras medidas, respondía a una finalidad tuitiva de intereses que se consideraban necesitados de una especial protección, concretamente la de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario; ello se verifica incluso en las mismas Exposiciones de Motivos de las leyes reguladoras de este tipo de arrendamientos (así, en la de la Ley de Bases de 22 de diciembre de 1959). **En el contexto de la vigente Constitución, esa delimitación del derecho de propiedad encuentra una justificación en la proclamación del art. 47 del Texto fundamental, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones para ello necesarias. Además, no puede olvidarse la relevancia que la continuidad del arrendamiento reviste para la protección de la estabilidad del domicilio familiar, y de la misma familia, en la línea de lo dispuesto en el art. 39.1 de la Constitución. Responde así a la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad que, sin suponer su vaciamiento o desfiguración, pueda contribuir (con mayor o menor fortuna, según las distintas teorías económicas) a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado”**

Lo dicho se constata en la propia definición de vivienda de la ley (art. 3k). La función social de la propiedad de la vivienda consiste en la ley en el deber de destinar ésta al uso habitacional, de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico (art. 1.2), incluyéndose en el régimen jurídico del derecho de propiedad de vivienda un deber de “uso y disfrute propios y efectivos de la vivienda” (art. 11.1 a), de acuerdo con la legislación vigente

3. El concepto de gran tenedor y sus implicaciones jurídicas.

La ley realiza una **distinción entre dos tipos de propietarios: los grandes tenedores y el resto**. Los grandes tenedores son personas físicas o jurídicas que **tienen en propiedad más de 10 viviendas** (en Barcelona, por ejemplo, [el 36% del parque residencial está en manos de ellos](#)) o 1500 m2 de uso residencial (sin contar garajes ni trasteros), art. 3k. Esta definición **puede ser cambiada en ciertas áreas urbanas por las CCAA, en sus posibles declaraciones de las llamadas Zonas de Mercado Residencial Tensionado (ZMRT, que enseguida explicaremos)**. La inclusión de un propietario en la categoría de gran tenedor implica una serie **de consecuencias jurídicas** vinculadas a la mayor función social de sus propiedades (como señala el art. 14 de la Constitución alemana, “la propiedad obliga. Su uso debe servir al mismo tiempo al bien común”, y añadimos nosotros, obliga más en estos casos), consecuencias jurídicas que iremos aludiendo a continuación.

4. Medidas relacionadas con la protección de deudores hipotecarios y propietarios

4.1 Lanzamientos

La protección respecto a los primeros se refiere a **lanzamientos suspendidos por la legislación debido a la pandemia hasta el próximo 30 de junio y en general (DT 3 y DF 5, respectivamente)**.

En el primer caso, si el propietario arrendador es gran tenedor, los lanzamientos no se reanudarán, a menos que exista petición expresa de éste, con acreditación de haber seguido un procedimiento de conciliación o intermediación (a establecer) en un período determinado anterior a la solicitud (o si se ha intentado y ha habido inactividad administrativa superior a dos meses, bastará con una declaración responsable del acreedor hipotecario al respecto).

En el segundo caso, se modifica la LEC y si el deudor hipotecario es una empresa de vivienda o un gran tenedor (si no lo es, debe justificarlo con certificado del Registro de la propiedad) deberá acreditar en el proceso (o si no, no será admitida la demanda ni se realizará la ejecución) si hay o no vulnerabilidad económica del deudor que resida en su vivienda habitual, mediante documento acreditativo administrativo (de vigencia de 3 meses) o documento alternativo dejando constancia de que el deudor no consiente en el estudio de su situación económica o, en caso de inactividad administrativa de más de 2 meses, una declaración responsable del deudor al respecto, caso éste en el que órgano judicial dará un plazo extra de 10 días a la Administración para que actúe.

Si no existe vulnerabilidad económica, se seguirá el proceso y en su caso el lanzamiento. **Si existe vulnerabilidad**, el acreedor deberá justificar que ha seguido un procedimiento de conciliación o intermediación (a regular) y deberá acreditarlo con documento administrativo (vigencia 3 meses) o bien aportar declaración responsable (vigencia 5 meses) en caso de inactividad administrativa (concediendo el juez en el proceso de ejecución 10 días extra a la Administración para actuar). El lanzamiento deberá ser fijado con día y hora exacta (y se dará traslado a las Administraciones).

4.2 La ocupación de la vivienda: usurpación de viviendas vacías, grupos vulnerables y la protección administrativa ante su desalojo.

La ley no realiza **ninguna modificación** de la regulación de la usurpación (entrada en vivienda vacía) ni del allanamiento de morada (ocupación en vivienda habitada). Se limita a señalar que, en el primer caso, ocupación de vivienda vacía, si entre los ocupantes existen personas dependientes o víctimas de la violencia sobre mujeres o menores será necesario dar traslado de esta situación a las AAPP para adoptar medidas de protección.

4.3 Transparencia y compra de vivienda

Dos artículos de la ley se ocupan de esta cuestión, fijando por ejemplo la información mínima en las operaciones de compra, sin perjuicio de lo que ya indica la legislación autonómica y estatal para la defensa de los consumidores y usuarios (arts. 30 y 31).

5. Medidas legales relacionadas con la protección de los arrendatarios

5.1 Las Zonas de Mercado Residencial Tensionado

Las ZMRT ya mencionadas (art. 18) son declaradas por las “Administraciones competentes” en materia de vivienda, en principio las CCAA (148.1.3 CE y Estatutos de

Autonomía). Cabe recordar que las SSTC 37 y 57 de 2022 anulaban la ley catalana de 2020 que pretendía establecer limitaciones al precio de alquileres, señalando que tal posibilidad queda reservada al Estado en virtud del art. 149.1.8 CE, competencia estatal sobre derecho civil.

Pero, [dependiendo de la regulación autonómica en la materia, también podrían ser municipios](#). En cuanto al modo de hacerlo, la ley remite a la normativa autonómica, pero **establece ciertas normas básicas** respecto al **procedimiento administrativo debido**, con información pública a seguir, la existencia de una **Memoria y de una motivación**, que fundamente y justifique que concurren las circunstancias para dicha declaración (que la ley señala son una subida del precio de alquiler de la vivienda en los 5 años anteriores a la declaración de más de tres puntos por encima del IPC o la incapacidad del mercado de atender la demanda a precio razonable, que cabe entender que concurre cuando los arrendatarios o deudores hipotecarios dediquen más del 30% de sus ingresos al pago de la renta o deuda, incluyendo en el pago los suministros básicos).

Dichas circunstancias previstas legalmente deberán ser [evaluadas ex post](#), a los 3 años de entrada en vigor de la ley (DA 3). Asimismo, realizada la declaración, esta durará 3 años, pudiendo prorrogarse anualmente en función de la evolución de las circunstancias descritas.

La declaración, como dijimos, puede establecer que el concepto de gran tenedor se vincule a 5 viviendas, no a más de 10. De ella deriva la necesidad de establecer un plan específico con calendario de medidas a desarrollar en la ZMRT. También deriva de ella que, como regla general, excepcionable motivadamente, el suelo obtenido por cesiones urbanísticas y que integre los patrimonios públicos del suelo deberá destinarse exclusivamente a construcción y gestión de viviendas sociales o dotacionales, lo que vincula, pues, a los municipios (art. 15e, que contempla otros usos sólo de forma excepcional y acreditada). Además, los grandes tenedores en estas ZMRT tienen determinadas obligaciones específicas de información a las AAPP (art. 19).

5.2 Efectos de las ZMRT

Declarada la ZMRT se producen **dos efectos**: la **prórroga** de los contratos de arrendamiento con las mismas condiciones originales, obligatoria para el arrendador, y el establecimiento de un **control del precio del alquiler**.

Respecto a la prórroga (nuevo art. 10.2 LAU), será obligatoria para arrendador si la solicita el arrendatario, lo que podrá hacer anualmente hasta un máximo de 3 años, salvo en diversos casos previstos en la ley (necesidad de ocupar vivienda para sus familiares o conyugue en caso de sentencia firme de separación o disolución del vínculo matrimonial)

En cuanto al control del precio del alquiler, **éste será distinto, en función de si el propietario es o no gran tenedor (DF 3, modificando art. 17 LAU).**

Si el propietario arrendador no es gran tenedor, la regla general es que en los contratos sucesivos de alquiler de una vivienda **la renta no podrá exceder la del anterior contrato**, una vez aplicada la actualización anual. Excepcionalmente, **se podrá subir la renta hasta un máximo del 10%** si concurren una serie de casos fijados en la ley, basados en la realización de rehabilitaciones y mejoras, incluyendo energía primaria no renovable, en los dos años anteriores, la mejora de la accesibilidad o celebración de un contrato por 10 años como mínimo o con derecho de prórroga del arrendatario por ese mismo período.

Si el propietario arrendador es un gran tenedor, entonces la renta de los nuevos contratos será igual o inferior al límite máximo del precio aplicable conforme al sistema de índices de precios de referencia, que deberá fijar el INE antes de final de 2024, usando la nueva base de datos a constituir (DA 1), afectando el límite tanto a nuevos contratos (si se indica en la declaración de ZMRT, respecto a viviendas no arrendadas en los últimos cinco años) como a contratos sucesivos.

5.3 Otras protecciones legales de los arrendatarios

La ley se refiere a **desahucios suspendidos por la legislación debido a la pandemia hasta el próximo 30 de junio (DF 3) y en general (DF 5). Incluye también un supuesto de limitación extraordinaria de la actuación anual de la renta sólo para 2023 y 2024 (DF 6).**

En cuanto a los desahucios, en el primer caso, si el propietario arrendador es gran tenedor, los desahucios no se reanudarán, a menos que exista petición expresa, con idénticas condiciones a las ya vistas antes al exponer el caso de los lanzamientos.

En el segundo caso, se modifica también la LEC y **no se admitirán demandas de desahucio** a menos que el propietario arrendador justifique, si se trata de la vivienda habitual del arrendatario, si es o no gran tenedor y si al arrendatario sufre de vulnerabilidad económica (mediante los sistemas ya descritos en relación con los

deudores hipotecarios: documento administrativo acreditando o expresando oposición arrendataria al estudio de su situación, declaración responsable del arrendador por inactividad administrativa). En caso de vulnerabilidad económica, deberá justificarse el seguimiento de procedimiento de conciliación o intermediación, en los términos también expuestos antes al hablar de los deudores hipotecarios.

En el proceso de desahucio **debe informarse al ocupante de la vivienda de los datos exactos de las Administraciones a las que puede acudir para solicitar ayuda**, información que el órgano judicial deberá, de oficio, cursar a éstas. El órgano judicial **podrá dictar un auto de suspensión del lanzamiento para que las mismas actúen** (2 meses si el propietario es persona física, 4 si jurídica), ponderando en su decisión diversos factores indicados en la ley (vulnerabilidad de la parte actora, gasto en arrendamiento por parte del arrendatario superior al 30% de su renta, si dicha renta es inferior a los ingresos establecidos por la propia ley, así como si en la vivienda se encuentran personas dependientes, víctimas de la violencia contra las mujeres o menores). **En todo caso, el desahucio deberá fijarse con día y hora exactas.**

Junto a la prórroga obligatoria para el arrendador de hasta 3 años en las ZMRT, ya mencionada, **la ley prevé que en los contratos de arrendamiento de vivienda habitual podrán aplicarse, previa solicitud del arrendatario, una prórroga extraordinaria del plazo del contrato de arrendamiento por un periodo máximo de un año**, durante el cual se seguirá aplicando los términos y condiciones establecidos para el contrato en vigor. Esta solicitud de prórroga extraordinaria requerirá la acreditación por parte del arrendatario de una situación de vulnerabilidad social y económica sobre la base de un informe o certificado emitido en el último año por los servicios sociales de ámbito municipal o autonómico y **deberá ser aceptada obligatoriamente por el arrendador cuando este sea un gran tenedor de vivienda**, salvo que se hubiese suscrito entre las partes un nuevo contrato de arrendamiento.

Finalmente, la **limitación extraordinaria de la actualización** de la renta durante 2023 y 2024 se aplicará tanto si el arrendador es gran tenedor o no, siendo en el primer caso más amplia la limitación, puesto que en 2023 si lo es el pacto entre las partes no puede superar la variación anual del índice de garantía de la competitividad y en 2024 el 3%.

Además, la ley establece que **los gastos de gestión inmobiliaria y formalización del contrato correrán a cargo del propietario.**

Finalmente, los arts. 30 y 31 de la ley, ya citados, establecen una serie de prescripciones también sobre transparencia y arrendamiento, **incluyendo la obligación del propietario que arriende una vivienda de indicar si ésta se encuentra en una ZRMT** y las condiciones del contrato (art. 31).

6. Otras cuestiones de Derecho administrativo, Derecho urbanístico y vivienda. Medidas legales relacionadas con el fomento del alquiler y la lucha contra la vivienda vacía: el papel municipal

Si bien ya hemos hecho referencia a algunos aspectos de Derecho administrativo (quien establece las ZMRT, cómo, actuación de AAPP en casos de lanzamiento o desahucio...). Vamos ahora a concentrarnos en otros que destacan también.

6.1 Tipologías de vivienda

La ley distingue (implícitamente) entre vivienda de mercado libre y vivienda protegida (art. 3, art. 16). En ésta última, a su vez, distingue entre la vivienda social de titularidad pública (en suelo público con derecho de superficie o similar, dotacional o adquirida, por ejemplo, mediante tanteo y retracto), vivienda protegida de precio limitado, de iniciativa pública o privada, calificada así administrativamente y, **novedad, vivienda asequible incentivada, de titularidad privada y que no necesita calificación administrativa como la protegida (art. 17).**

6.2 Parques públicos de vivienda

La ley hace mención a los parques públicos de vivienda (arts. 27 a 29, especialmente), estableciendo la **imposibilidad de vender bienes patrimoniales de los mismos a privados con ánimo de lucro (solo a AAPP y a entidades sin ánimo de lucro), venta que había generado ya pronunciamientos judiciales pronunciándose en contra.** Su financiación provendrá de varias vías, incluyéndose obligatoriamente las sanciones cobradas por el incumplimiento de la función social de la propiedad. La ley establece la **necesidad de fijar obligaciones públicas específicas** respecto al crecimiento de estos parques y un **compromiso general por defecto del 20% de viviendas sociales sobre el total del parque de residencial en 20 años en las ZMRT a falta de regulación autonómica específica.**

6.3. Derecho urbanístico y vivienda

En cuanto al Derecho urbanístico y la vivienda (art. 15), se produce, como vimos, **una regulación por la nueva ley de los patrimonios públicos de suelo en ZMRT obligando a un único destino, salvo excepciones previstas en la ley, de construcción de vivienda protegida**. Asimismo, la ley declara compatible el uso de construcción de viviendas dotacionales en suelos dotacionales; **declara que la calificación como vivienda protegida, a que se refiere el art. 20.1 b del Texto Refundido estatal de Suelo de 2015 (TRS), no puede modificarse por los planes de urbanismo**, salvo justificación de la innecesaridad o la imposibilidad sobrevenida de la construcción de vivienda; además **las viviendas protegidas, no se pueden descalificar administrativamente si se sitúan en suelos calificados urbanísticamente para ello**, e incluso si no lo hacen, la regla general será de mantenimiento de la calificación al menos 30 años.

Se modifica el art. 20.1b TRS para **aumentar los porcentajes de reservas para vivienda protegida**: en suelo urbanizable, los terrenos precisos para situar el 40% de la edificabilidad residencial prevista, salvo que se excepciones garantizando el cumplimiento íntegro y la cohesión social, y en suelo urbano no consolidado, el 20%. De esos porcentajes, **el 50% deberá ser en régimen de alquiler**, salvo que el plan de urbanismo justifique que ello no es posible por las características de los demandantes u otras circunstancias económicas o sociales.

Nada se señala sobre el suelo urbano consolidado, más allá de exigir que la legislación autonómica debe establecer instrumentos efectivos para asegurar el equilibrio, la calidad de vida el acceso a la vivienda y el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Debe recordarse que el Tribunal Constitucional en su [sentencia 16/2021](#) ha considerado constitucionalmente aceptable la reserva para vivienda protegida en suelo urbano consolidado establecida por la legislación catalana, posibilidad que ha sido también considerada válida legalmente, con cita de la STC citada, por la STSJ de Cataluña de 6 de julio de 2021, número de recurso 33/2019.

6.4 Datos, derecho de acceso a la información y publicidad activa en materia de suelo y vivienda: las nuevas obligaciones públicas

Los arts. 32 a 36. establecen una serie de **obligaciones públicas de publicidad activa anual** de una serie de informaciones al parque público de vivienda (realización de inventario y memoria), inversión presupuestaria, vivienda vacía, aplicación de recargos de IBI, registro de demandantes de vivienda protegida y suelo público disponible.

Téngase en cuenta que este Título V, cap. II., titulado “Información y transparencia en materia de vivienda y suelo”, (que la DF 7 vincula con la competencia estatal de art. 149.1.8 CE, lo que nos parece un error), implica una serie de obligaciones del Estado, cuya interpretación sistemática es necesaria, puesto que la LTAIBG 2013 (basada en los artículos 149.1.1.^a, 149.1.13.^a y 149.1.18.^a CE) establece, como es sabido, en su art. 5 la necesidad de la publicación de “información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”, lo que ahora concreta la ley de vivienda.

Asimismo, aunque se mencione que la obligación de publicación es del estado, debe tenerse en cuenta la LRJSP de 2015, cuyos arts. 140 y ss. aluden, como la ley de vivienda, a los principios de colaboración y cooperación, señalando la obligación de las CCAA y entes locales de proporcionar la información precisa al Estado para el cumplimiento de la ley, dado que:

“La asistencia y colaboración requerida sólo podrá negarse cuando el organismo público o la entidad del que se solicita no esté facultado para prestarla de acuerdo con lo previsto en su normativa específica, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante”.

Téngase en cuenta, por otro lado, que, de acuerdo con la **Disposición adicional primera, titulada “Base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda y refuerzo de la coordinación en la información sobre contratos de arrendamiento”**:

- “se conformará” una base de datos de contratos de arrendamiento de vivienda
- se establecerán mecanismos de colaboración con las comunidades autónomas y otros organismos e instituciones, para disponer de la información veraz sobre los contratos de arrendamiento de vivienda vigentes, a través de los datos recogidos en los distintos registros autonómicos y estatales
- se iniciará un proceso específico de colaboración entre el Departamento Ministerial competente en materia de vivienda y las comunidades

autónomas que hayan desarrollado sistemas de referencia del precio del alquiler en sus respectivos ámbitos territoriales, esto es, Catalunya.

6.5 Organización administrativa: Consejo Asesor de Vivienda

En este ámbito destaca este nuevo órgano, abierto a integrar intereses sociales, económicos y académicos (art. 26):

“Artículo 26. Consejo Asesor de Vivienda.

1. Con la finalidad de asegurar la participación de los distintos agentes sociales en la elaboración y desarrollo de la política de vivienda, el Consejo Asesor de Vivienda será el órgano colegiado, de carácter técnico, asesor y consultivo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en materia de programación estatal de la política de vivienda.

Este Consejo podrá estar integrado por representantes de los distintos Departamentos Ministeriales con competencias relacionadas con la vivienda, de asociaciones empresariales, de asociaciones y colegios profesionales, de entidades financieras, de asociaciones del tercer sector, de la economía social y de asociaciones representativas de intereses afectados por la ley. También podrán formar parte del Consejo distintos profesionales expertos en materia de vivienda, así como del ámbito universitario y de la investigación.

2. Reglamentariamente, se establecerá la creación del Consejo Asesor de Vivienda, definiendo su composición, atribuciones y funcionamiento.”

6.6 Fondo de vivienda asequible

Fruto de la colaboración público-privada, su regulación queda en manos de “acuerdos específicos”, art. 25. Este fondo es distinto del poco exitoso [Fondo Social de Vivienda](#), previsto en el [Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios](#), que incluyó un mandato al Gobierno para que tomara las medidas necesarias para impulsar, con el sector financiero, la constitución de un fondo social de viviendas destinadas a ofrecer cobertura a aquellas personas que hubieran sido desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario.

6.7 Acción pública

El art. 5 reconoce la acción pública en materia de vivienda, que había sido negada por el Tribunal Constitucional en vía judicial, en su [STC 97/2018 referida a Euskadi, ya mencionada](#), al sostenerse que las CCAA carecían de competencia en materia procesal para declararla. La misma, sin embargo, **queda en manos únicamente de personas jurídicas sin ánimo de lucro que defiendan intereses generales vinculados con la protección de la vivienda.**

6.8 Servicio de interés general

El art. 4 de la ley señala que **tienen la consideración de servicios de interés general, como elementos clave de la cohesión económica, social y territorial, los determinados por las administraciones competentes en la materia**, lo que no constituye estrictamente una novedad, por cuanto diversas legislaciones autonómicas habían ya declarado actividades relacionadas con la vivienda servicios de interés general (así, la ley catalana del derecho a la vivienda de 2007, pionera en este sentido).

La ley no aclara si se trata de servicios de interés general no económicos (SIGNE) o de servicios de interés económico general (SIEG), lo que parece razonable, dado que en el ámbito de la vivienda existirá uno u otro, a determinar caso por caso, en función del criterio de si hay actividad económica o no. Si no la hay, estaremos ante un SIGNE, por ejemplo, cesión gratuita de vivienda en el ámbito de los servicios sociales, lo que sitúa a éste fuera de las reglas de la competencia del Derecho de la Unión. En cambio, si estamos ante una política pública consistente en proveer un arrendamiento asequible, cabría sostener la existencia de un SIEG, lo que implica la aplicación de las reglas de las competencias europeas, pero notablemente matizadas, al menos en 4 ámbitos.

En primer, lugar será posible establecer por la Administración obligaciones de servicio público al prestador del SIEG de vivienda. En este sentido, el art. 19 de la ley estatal por el derecho a la vivienda señala en su primer párrafo que **“En desarrollo del servicio de interés general establecido en la presente ley**, los grandes tenedores de vivienda tendrán la obligación de colaborar con las administraciones públicas competentes en materia de vivienda. A tal efecto, las Administraciones públicas competentes en materia de vivienda podrán exigir a los grandes tenedores de vivienda en las zonas de mercado residencial tensionado declaradas según lo previsto en el apartado 2 del artículo anterior, el cumplimiento de la obligación de colaboración y suministro de información sobre el uso y destino de las viviendas de su titularidad que se encuentren en tales zonas de mercado

residencial tensionado”, detallando el resto del precepto en que consisten las obligaciones de servicio público de provisión de información de los grandes tenedores.

En segundo lugar, la existencia de un SIEG supone para las AAPP la posibilidad de condicionar la gestión del mismo, por ejemplo, restringiéndolo a entidades sin ánimo de lucro.

En tercer lugar, la existencia de un SIEG implica la posibilidad de compensar al prestador del servicio. Esta compensación precisa para la prestación, de acuerdo con el art. 106.2 TFUE, no supone una ayuda pública y por tanto no son de aplicación los arts. 107 y ss. del mismo, siempre que la compensación cumpla con los requisitos detallados por la doctrina del TJUE establecida en sentencias como la conocida Altmark de 2003, que ha establecido los concretos requisitos precisos para que no se esté ante ayudas².

En cuarto lugar, si se está ante ayudas, no existirá necesidad de notificar las mismas a la Comisión, si se refieren a vivienda social dirigida a población que no puede satisfacer la necesidad de su alojamiento mediante el mercado, como señala la [Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011](#), que señala como “las empresas encargadas de servicios sociales, incluidas las que proveen viviendas de protección oficial para ciudadanos desfavorecidos o grupos menos favorecidos socialmente que, por problemas de solvencia, no puedan encontrar vivienda en condiciones de mercado, deben beneficiarse también de la exención de notificación prevista en la presente Decisión”

En el ámbito de competencia estatal o de colaboración del Estado con las demás administraciones **la ley establece directamente las actividades que son servicio de interés general**. Así, por parte de las Administraciones, lo son las relacionadas con los **parques públicos** de vivienda, así como la **construcción o rehabilitación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública** y la **mejora de las condiciones de habitabilidad, de accesibilidad o de eficiencia energética de los edificios de viviendas**,

² 1) la empresa beneficiaria está efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas obligaciones se han definido claramente; 2) los parámetros para el cálculo de la compensación se han establecido previamente de forma objetiva y transparente; 3) la compensación no supera el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable; 4) cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, el nivel de la compensación necesaria se ha calculado sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones

de titularidad pública y privada. También lo son las **actividades privadas cuyo fin sea la construcción o rehabilitación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.**

Dichos servicios podrán gestionarse de forma directa o indirecta mediante diferentes fórmulas de colaboración público-privada.

Esta consideración lo es, según la ley, a **“los efectos de la orientación de la financiación pública”**, conectando así, entendemos este precepto con los arts. 106.2 y ss. del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que, como hemos visto, van más allá de la financiación pública, pese a la dicción literal de la ley.

6.8 Medidas legales relacionadas con el fomento del alquiler y la lucha contra la vivienda vacía: el papel municipal

De acuerdo con la DF 2, en relación con los contratos celebrados a partir de la entrada en vigor de la ley, se prevé una **reducción del rendimiento neto positivo para el propietario declarante calculado en el 50%** (siempre), el 60% (si existe rehabilitación en los 2 años anteriores al contrato), el 70% (si es primer alquiler de vivienda en ZMRT, o el arrendatario está entre los 15 y 35 años o es una administración pública o entidad sin ánimo de lucro con rentas controladas) o hasta el 90% (si se trata de una repetición de un nuevo contrato en una ZMRT y se baja la renta en un 5% respecto del contrato anterior).

En cuanto a la **vivienda vacía**, la ley, en conexión con la función social ya aludida, en su DF3 modifica el art. 72.4 LHL y - tras la aprobación de la modificación de la ley de haciendas locales en 2004 y la imposibilidad de aplicarla por no estar definidos normativamente sus supuestos hasta su activación con el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo – una ley precisa lo que es vivienda vacía a los efectos de los **posibles recargos municipales del IBI.**

Es inmueble desocupado con carácter permanente aquél que permanezca desocupado, de forma continuada y sin causa justificada (la ley fija ya algunas), por un plazo superior a dos años (cuatro, si es vivienda de segunda residencia) conforme a requisitos, medios de prueba y procedimiento **que establezca la correspondiente ordenanza fiscal**, y pertenezca a titulares de cuatro o más inmuebles de uso residencial. Los recargos en IBI son, pues, potestativos para los municipios, fijándolos la ley en hasta 50% (el estándar),

hasta 100% (si la vivienda ha estado vacía más de 3 años) y hasta el 150% (en el caso de titulares de dos o más inmuebles desocupados en el mismo municipio).

7. Entrada en vigor. Calendario de aplicación de la ley

La entrada en vigor de la ley no supone la activación inmediata de todos sus instrumentos:

1. **Tras su publicación en el BOE**, todos aquellos aspectos descritos que no exigen ulterior actividad
2. **Sin fecha específica**: así, constitución del fondo de vivienda asequible, creación del Consejo Asesor de Vivienda, regulación de la vivienda asequible incentivada o creación una base de datos pública sobre vivienda.
3. **2024**: así, fijación por CCAA de los objetivos específicos de ampliación de los parques públicos de vivienda, detalle del presupuesto invertido en los mismos y grado de avance de objetivos, fijación por INE del sistema de índices de precios de referencia, constitución de un grupo de trabajo sobre contratos de arrendamiento distintos a la vivienda en especial por temporada, o publicidad activa relacionada con parques públicos (realización de inventario), inversión, viviendas vacías, demandantes de vivienda protegida, suelo público disponible), posibilidad de incrementar IBI en viviendas vacías.
4. **2026**: las circunstancias previstas legalmente para las ZMRT deberán ser **evaluadas ex post**, a los 3 años de entrada en vigor de la ley (DA 3).
5. **2044**: activación del compromiso de parque mínimo de viviendas públicas del 20% sobre parque total, a falta de regulación autonómica, en municipios con ZMRT.

8. Aspectos no considerados en la nueva ley: el mundo local

En la nueva ley **no existe regulación de aspectos como** las viviendas de uso turístico, el alquiler de habitaciones, la existencia de un derecho subjetivo exigible, como sí existe en otros países (como en el [ejemplo francés de la ley DALO](#)) y se ha intentado ya en las regulaciones de vivienda de vasca de 2015 y valenciana de 2017, la consagración expresa [del derecho a la ciudad](#), las [treguas invernales estables](#) como las fijadas en la legislación francesa, o la fijación de una parte concreta de los futuros presupuestos generales del Estado para ser invertidos en vivienda (las [llamadas preasignaciones presupuestarias](#), sí utilizadas, en cambio, en la legislación estatal sobre cambio climático), por ejemplo.

Pero si se encuentra a faltar algo es una **mayor sensibilidad por las competencias, recursos y políticas públicas de los entes locales**. Actualmente, la regulación de la LBRL sobre **servicios mínimos obligatorios** (art. 26) no incluye ninguna previsión sobre alojamiento y la propia **competencia sobre vivienda de los municipios**, prevista en el art. 25 LBRL, en redacción de la LRSAL, es insuficiente y confusa, lo que ha generado ya litigación autonómica, [negándose la competencia municipal para intervenir en materia de vivienda privada](#). Por todo ello, se hubiera agradecido un mayor cuidado del legislador estatal hacia el mundo local, crucial en esta materia de vivienda, en el que la colaboración leal entre AAPP ha de ser fundamental.

Confiemos en que ese cuidado se muestre en la fase de aplicación y evaluación *ex post* de la ley.

9. Una primera consideración del impacto de la ley estatal respecto a Euskadi

La valoración del posible impacto de la ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en Euskadi, deberá hacerse de modo reposado, teniendo en cuenta las peculiaridades del sistema vasco.

La ley estatal no afecta al establecimiento de un derecho a la vivienda subjetivo con obligación de resultado que establece la ley vasca. Ésta, como es sabido, y mencionamos antes, establece, de modo excepcional en el panorama del Estado, junto con leyes como la valenciana de 2017, y en línea con otras regulaciones de países europeos, una regulación que obliga a las administraciones vascas a la satisfacción del derecho a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada, resultado que puede ser realizado por parte de las administraciones públicas vascas con competencia para ello mediante la puesta a disposición, en régimen de alquiler, de una vivienda protegida o de un alojamiento protegido, o incluso de una vivienda libre en caso de su disponibilidad por causa de programas de intermediación u otros, con la renta o el canon que corresponda en cada caso. Sólo en defecto de vivienda o alojamiento, y con carácter subsidiario, esta satisfacción podrá efectuarse mediante el establecimiento de un sistema de prestaciones económicas (art. 9.1 y 9.2).

Para la exigencia del derecho de acceso resultará necesario cumplir una serie de requisitos que la ley vasca explicita (art. 9.3)

a) No hallarse en posesión de vivienda ni de alojamiento estable o adecuado. La no adecuación de la vivienda podrá deberse a razones jurídicas, de habitabilidad, de tamaño, de capacidad económica o cualesquiera otras que dificulten una residencia cotidiana y normalizada.

b) Hallarse válidamente inscrito en el Registro de Solicitantes de Vivienda Protegida y Alojamientos Dotacionales en la condición de demandante exclusivamente de alquiler, con una antigüedad mínima que se establecerá reglamentariamente y que respetará, a efectos de su cómputo, la ya adquirida y vigente en el momento de la entrada en vigor de esta ley.

c) Acreditar unos ingresos anuales comprendidos entre los límites que se establezcan reglamentariamente.

La ley estatal no implica alteración de esta regulación. Ahora bien, en cuanto a las obligaciones de resultado, recordemos que la ley estatal exige que en el plazo de un año las CCAA establezcan resultados a alcanzar respecto a sus parques públicos de vivienda, cosa que si no hacen implicará la entrada en vigor, por defecto, del requisito del **del 20% de viviendas sociales sobre el total del parque de residencial en 20 años en las ZMRT a falta de regulación autonómica específica.**

En cuanto a la financiación, la ley estatal continúa utilizando la figura de los planes de vivienda estatales, que en el caso de Euskadi y Navarra tienen menor relevancia debido al sistema de financiación existente en ambos casos. En todo caso, consideramos que **es pertinente plantear si hoy en día tiene sentido que estén en manos estatales los fondos dedicados a la financiación de la protección pública de la vivienda. En nuestra opinión, la STC 152/1988 consagra una anomalía en el ámbito de la vivienda: la pervivencia de la doctrina del poder de gasto o *spending power*, que permite al Estado regular y disponer de estos fondos.**

La **actividad de fomento** en el ámbito de la vivienda protegida se despliega mediante préstamos calificados y otorgamiento de ayudas económicas directas, que comprenden tanto la subsidiación del crédito como las propias subvenciones al promotor o a los adquirentes de estas viviendas. En esta actividad de fomento toman parte tanto las comunidades autónomas como el Estado, a pesar de que éste no tenga competencia alguna en la materia vivienda. **La razón de esta intervención estatal, radica, como es sabido,**

en la interpretación efectuada por la crucial STC 152/1988 (continuada por la STC 59/1995, de 17 de marzo) que es el fallo constitucional esencial en este punto³.

Efectivamente, como es sabido, la STC de 1988 señaló que, dada la relevancia de la vivienda para la economía –y a pesar de que les corresponda a las comunidades autónomas el desarrollo de "una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política" (FJ 2)– las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre las bases de la ordenación del crédito "limitan" esta competencia autonómica (artículos 149.1.13 y 11 CE).

En consecuencia, la STC de 1988 distingue cuatro aspectos inherentes a las competencias estatales en el ámbito del fomento con incidencia sobre la vivienda: a) La definición de las actuaciones protegibles; b) la regulación esencial de las fórmulas de financiación adoptadas (créditos calificados, subsidiación de préstamos y subvenciones); c) el nivel de protección, y d) la aportación de recursos estatales (FJ 4). Todo eso, sin embargo:

“no significa que las comunidades autónomas con competencias en materia de vivienda hayan de quedar absolutamente desprovistas de cualquier atribución por lo que se refiere a las actuaciones protegibles en el sector. Por un lado, es evidente que, en función de aquellas competencias estatutarias, pueden definir y llevar a cabo una política de vivienda propia, complementando las actuaciones de protección y promoción previstas por el Estado, con cargo a sus propios recursos, lo que, frente a lo que alega el Gobierno Vasco, no resulta impedido por las disposiciones que impugna. Pero, además, para la ejecución de la normativa estatal reguladora de las actuaciones protegibles que, como diremos más adelante, les corresponde, las comunidades autónomas deben contar con un margen de libertad de decisión que les permita aplicar las medidas estatales adaptándolas a las peculiares circunstancias de su territorio, sin perjuicio del respeto debido a los elementos indispensables que las normas estatales arbitran para alcanzar los fines de política económica general propuestos”

³ En referencia a esta doctrina del Tribunal Constitucional en el ámbito de la vivienda, se pueden consultar los siguientes trabajos: Beltrán de Felipe, M. (2000). *La intervención administrativa en la vivienda*. Valladolid: Lex Nova; Iglesias González, F. (2000). *Administración pública y vivienda*. Madrid: Montecorvo, y (2000). *Régimen jurídico de la protección en la promoción y adquisición de viviendas*. Pamplona: Aranzadi; y Muñoz Castillo, J. (2000). *El Derecho en una vivienda digna y adecuada*. Colex; y (2003) *Constitución y vivienda*. Madrid: CEPC.

Esta doctrina del Tribunal Constitucional se ve reflejada hoy en día en el vigente Plan estatal de vivienda desarrollado por cada comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias.

Dentro de este complejo marco es, pues, el Estado quien aporta recursos financieros que distribuye entre las comunidades autónomas, salvo Navarra y el País Vasco, mediante la figura de los convenios con éstas y es también quien firma los convenios con las entidades de crédito, para la concesión de los préstamos calificados y quien efectúa los pagos a éstas. En relación con este modelo, puede señalarse que la STC de 1988 lo encontró acorde con la distribución competencial mencionada (FJ5). La STC de 1988 también consideró que (FJ 5):

“Por último, en cuanto al pago de los subsidios a los créditos concedidos por las entidades financieras para financiar las actuaciones protegibles en materia de vivienda, si bien no es el único sistema constitucionalmente posible, no puede entenderse que invada las competencias de la Comunidad Autónoma del País Vasco aquel en virtud del cual es un organismo centralizado el que tiene la facultad de liquidar tales subsidios”⁴.

En este modelo, queda en manos autonómicas el desarrollo de las bases estatales, añadiendo requisitos y, en su caso, financiaciones complementarias. En este punto, es de gran interés la posibilidad autonómica de crear *figuras de vivienda de protección autonómica*, como alternativa a la vivienda de protección oficial, que también son susceptibles de recibir financiación estatal, siempre y cuando su superficie útil no exceda de los límites fijados por la regulación estatal.

Por supuesto, queda también en manos autonómicas el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda, respetando las bases estatales, estableciendo las regulaciones propias que crean convenientes y fomentando las actuaciones vinculadas a éstas con fondos exclusivamente propios.

Finalmente, también está en manos autonómicas la ejecución de las políticas públicas de fomento, mediante, entre otras actuaciones, las calificaciones provisionales y definitivas

⁴ Creemos que éste no sólo no es el único sistema constitucionalmente posible, sino que hay otra alternativa más respetuosa con las competencias autonómicas en materia de vivienda: que sean las propias comunidades autónomas quienes abonen las cantidades a las entidades de crédito. Coincidimos en este punto con Iglesias González, F. (2000), p. 117. *Op. cit.* p.33

que son las que abren la puerta a recibir la financiación estatal en el caso de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

Si bien existe una abundante jurisprudencia incluso anterior a la STC de 1988 (SSTC 144/1985, 95 y 96 de 1986, 146/1986, 14 y 15 de 1989, 13/1992 y otras) negando que el poder de gasto sea un título competencial en sí mismo⁵, lo cierto es que el uso de títulos transversales como el 149.1.11 y 13 CE llevan al mismo resultado en lo concreto, aunque negado en lo general y abstracto, siendo como es la competencia en materia de vivienda exclusiva de las CCAA.

Iglesias González es especialmente incisivo al respecto, señalando que en el cómputo de los servicios traspasados en materia de vivienda no se integraron las cantidades que realmente dedicaba la Administración estatal a la protección pública en la vivienda, singularmente a la protección y a la promoción y adquisición de viviendas. Estas cantidades permanecieron en manos estatales y su reparto se ha ido articulando mediante las normas que han ido aprobando los planes de vivienda. Eso explicaría que en aquellas comunidades autónomas con un régimen de financiación singular (País Vasco y Navarra) no se hayan celebrado convenios con el Estado y las mismas hayan quedado, voluntariamente, al margen de los planes de vivienda, al disponer de fondos propios para hacer las políticas públicas propias.

Por ello este autor sugiere un cambio global de modelo, que pasaría por la transferencia incondicionada de los fondos estatales a todas las comunidades autónomas, pues ellas son quien tienen la competencia en materia de vivienda, con una redefinición de la fórmula del coste efectivo, sin que eso tenga que impedir el establecimiento de una regulación

⁵ Doctrina recogida, por ejemplo, en el art. 114 del EAC:

“Artículo 114. Actividad de fomento.

1. Corresponde a la Generalitat, en las materias de su competencia, el ejercicio de la actividad de fomento. A tal fin, la Generalitat puede otorgar subvenciones con cargo a fondos propios.

2. Corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia exclusiva, la especificación de los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables así como la regulación de las condiciones de otorgamiento y la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión.

3. Corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia compartida, precisar normativamente los objetivos a los que se destinan las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, así como completar la regulación de las condiciones de otorgamiento y toda la gestión, incluyendo la tramitación y la concesión.

4. Corresponde a la Generalitat, en las materias de competencia ejecutiva, la gestión de las subvenciones estatales y comunitarias europeas territorializables, incluyendo la tramitación y la concesión.

5. La Generalitat participa en la determinación del carácter no territorializable de las subvenciones estatales y comunitarias europeas. Asimismo, participa, en los términos que fije el Estado, en su gestión y tramitación.”

básica estatal referida a las líneas principales y a los criterios globales de ordenación del sector en desarrollo de los títulos competenciales ya aludidos⁶.

Más allá de esta cuestión de los planes estatales de vivienda, la ley estatal no prevé la reserva de un porcentaje de los presupuestos estatales de vivienda, esto es, una preasignación presupuestaria, para garantizar la suficiencia y estabilidad de la inversión pública estatal. Cabe señalar que tampoco lo hace la ley vasca de 2015, puesto que su art. 7.4 se limita a señalar que “el 80 % de los recursos en materia de vivienda se destinarán a políticas de alquiler, no siendo inferior a ese porcentaje el volumen edificatorio de protección pública”, pero esa preferencia por el alquiler no detalla cuál deba ser el 100% de los recursos en materia de vivienda. El *Síndic de Greuges* catalán ha señalado como la técnica de las preasignaciones presupuestarias, utilizadas por otros países en relación con derechos sociales, puede ser de interés en garantía del necesario gasto público en materia de vivienda. Nada impide al legislador vasco en el futuro el empleo de dicha técnica.

Hay otros aspectos de la ley estatal que no parecen innovar ni afectar al ordenamiento jurídico vasco, como por ejemplo el concepto de SIG, por cuanto la ley de 2015 ya reconoce en su art. 5 que “Todas y cada una de las actividades vinculadas a la provisión de viviendas y alojamientos destinados a políticas de protección pública se configuran como un servicio de interés general, para asegurar una vivienda digna y adecuada a toda la ciudadanía”. De igual modo, la idea de función social de la propiedad de vivienda está claramente expresada en el art. 4 de la ley vasca. Otro tanto ocurre con la vivienda vacía regulada ahora a efectos del incremento del IBI por la ley estatal. La regulación de los arts. 56 y ss. de la ley vasca de 2015 sobre vivienda deshabitada va más allá de la regulación estatal, pues estos artículos prevén la imposición de un canon extrafiscal (compatible con el aumento del IBI), un registro de viviendas deshabitadas (art. 58) o la posibilidad del alquiler forzoso (art. 59), a los que ahora se les añade el posible incremento del IBI mediante ordenanza fiscal, en los términos ya expuestos más arriba.

Asimismo, el problema de la duración de la calificación administrativa de una vivienda como protegida, que en el caso estatal se vincula ahora al suelo calificada a tal fin o, fuera de éste, como mínimo a 30 años, ha estado solucionada en el caso vasco desde hace ya años, estableciendo la calificación perpetua, como señala ahora el art. 29 de la ley vasca de 2015, indicando que “Las viviendas de protección pública y sus anejos, sea cual fuere

⁶ Iglesias González, F. (2000). p. 323 y ss. *Op. cit.* p.33

su tipología o promoción, tendrán la calificación permanente de protección pública, con las salvedades previstas en esta ley”.

En cambio, otros aspectos de la ley sí pueden tener incidencia en el ámbito vasco. Así, por ejemplo, la acción pública prevista en el art. 6 de la ley vasca, del que se suprimió el inciso **“y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente”**, por efecto de **la ya comentada STC 97/2018**, deberá releerse a la luz de la ley de vivienda estatal, que permite la acción pública también en el ámbito judicial, si bien, como vimos, con ciertos límites respecto a quien puede ejercer dicha acción.

De igual modo, la posibilidad de declarar ZMRT abierta por la ley estatal no era prevista en la ley vasca de vivienda (que no podía hacerlo, a la luz de la jurisprudencia del TC). Las modificaciones de la LEC y de la LAU, descritas, afectan plenamente a Euskadi también, como igualmente lo hacen las previsiones de la ley estatal en materia de urbanismo, que inciden ya no sólo sobre la ley vasca de vivienda, sino sobre la legislación urbanística de Euskadi. En este sentido, tanto la STC de 2021 citada como el silencio de la ley estatal, que no lo prohíbe, permitirían configurar reservas para VPO en suelo urbano consolidado, a imagen y semejanza de las introducidas en la legislación catalana. De igual modo, las obligaciones de colaboración y cooperación exigirán a las AAPP vascas proporcionar al Estado la información precisa para el cumplimiento de sus obligaciones ya descritas de los arts. 32 a 36 de la ley estatal.

10. Derecho a una buena administración y vivienda.

La comparación entre la ley estatal de 2023 y la legislación vasca de urbanismo y vivienda deberá ser objeto de un análisis más reposado del que ahora se puede ofrecer. En todo caso, queremos finalizar señalando que ni en la ley estatal ni en la ley vasca se insiste en la importancia del derecho a una buena administración como acompañante del derecho a la vivienda. Creemos que esta es una perspectiva que merecería la pena explorar. Desde el reconocimiento de este derecho, ahora incluido en el art. 64 de la **Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco**⁷, y en conexión con la gestión pública de vivienda y

⁷ Que señala lo siguiente:

“Artículo 64. Derechos y deberes de la ciudadanía.

1. Las ciudadanas y ciudadanos en su relación con el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi tienen los derechos y deberes establecidos en la presente ley, además de los que le reconozca la legislación básica del Estado y la legislación de la Unión Europea.

2. Las ciudadanas y ciudadanos, en los términos expresados en el apartado anterior, y como consecuencia de los principios contenidos en el artículo precedente, tienen derecho a una buena administración.

el derecho a la vivienda [y el debido cuidado y la debida diligencia enfatizada por la jurisprudencia europea y española](#), técnicas como las cartas de servicio, con estándares temporales respecto a la duración de la espera en los Registros de demandantes de vivienda o las aportaciones conductuales y los *nudges*, ya empleados en otros países pueden ser relevantes en el logro de prestaciones de calidad (Ponce, 2022).

12. Bibliografía

AA.VV. (2007). *La distribució de competències en el nou Estatut*. IEA.

Barnes, J. (2004) Legislación básica y artículo 149.1.1 CE. En AA.VV. *Informe de las comunidades autónomas 2003* (p. 816 y ss.). Instituto de Derecho Público

Bassols Coma, M. (1983). Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978. *RDU*, 85, 167 y ss.

3. A los efectos de esta ley, el derecho a una buena administración incluirá:

- a) Derecho a que sus asuntos sean tratados de un modo imparcial y equitativo, y dentro de un plazo razonable, pudiendo en su caso conocer los motivos de las demoras que sean inevitables.
- b) Derecho a la participación en los asuntos públicos en los términos que esta ley establece.
- c) Derecho de audiencia previa respecto a toda medida individual que le afecte, conforme dispongan las normas de procedimiento administrativo común.
- d) Derecho a una información pública veraz y de calidad, incluyendo el acceso a los archivos y registros existentes en la Administración pública, en los términos que la ley establezca, así como el acceso al expediente que le afecte, dentro del respeto a los intereses legítimos de la confidencialidad, de la protección de sus datos de carácter personal y del secreto profesional y comercial.
- e) Derecho a la motivación de las decisiones públicas y, en particular, de las que afecten a sus intereses, en los términos previstos en las leyes de procedimiento.
- f) Derecho a la reparación de los daños causados por la Administración o sus entes institucionales o instrumentales en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo previsto por las leyes vigentes en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración.
- g) Se garantizará el derecho de la ciudadanía a relacionarse en euskera con los sujetos integrantes del conjunto del sector público vasco, para lo que se garantizarán los derechos lingüísticos de toda la ciudadanía.
- h) Derecho a la defensa de los derechos reconocidos por la legislación en su relación con la Administración pública, a través de los recursos correspondientes.
- i) Derecho a la simplicidad de los trámites y procedimientos de la Administración pública y a no presentar los documentos no exigidos por las normas aplicables a los procedimientos o que se hallen ya en poder de la Administración pública.
- j) Derecho a poder acceder de forma igualitaria a unos servicios públicos de calidad, incluyendo un servicio que garantice una atención adecuada, y siendo dichos servicios prestados sin interrupciones y de forma que sean continuamente evaluables.
- k) Derecho a expresar sus solicitudes, sugerencias, agradecimientos o quejas, utilizando los canales, medios e instrumentos facilitados por la Administración y de acuerdo, en su caso, a la regulación orgánica del derecho de petición.
- l) Derecho a identificar a las autoridades o al personal bajo cuya responsabilidad se presta el servicio.
- m) Derecho a conocer cuáles son sus derechos y deberes en relación con los servicios prestados por las administraciones públicas y a ser asesoradas o asesorados y, en su caso, ayudadas, para el efectivo ejercicio de sus derechos y la correcta recepción de dichos servicios públicos, sin perjuicio del asesoramiento que, sobre estas mismas materias, puedan prestar de forma profesional empresas o personas particulares.”

Bassols Coma, M. (1989). La vivienda como producto finalista de las ordenaciones territorial y urbanística. *Ciudad y Territorio*, 80(2), 21 y ss.

Bassols Coma, M. (2000). *La intervención administrativa en la vivienda*. Valladolid: Lex Nova

Bassols Coma, M. (2004). Las relaciones entre la planificación territorial y la urbanística en la Ley de urbanismo de Cataluña. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 209, 39 y ss.

Beltrán de Felipe, M. (1997). Vivienda y urbanismo. En Muñoz Machado, S., García Delgado, J.L. & González Seara, L. (Dir.). *Las estructuras del bienestar. Derecho, economía y sociedad en España*. Civitas-Escuela Libre Editorial.

Castillo Blanco, F.A. (1999, abril-mayo). La actividad de edificación, rehabilitación urbana y equipamiento comunitario como competencia de las sociedades urbanísticas. *RDUyMA*, 49 y ss.

Cerrillo, A. (Coord.). (2007). *Governança i bona administració*. Barcelona: EAPC, Barcelona <http://www.eapc.cat/publicacions/material/022/materials22.pdf>

Chiti, M.P. (2003). Il ruolo della comunità europea nel governo del territorio. En Civitarese, S., Ferrari, E. & Urbani, P., (Eds.) *Il governo del territorio* (pp. 162 y ss.), Milán: Giuffrè editore

Costas, A. (Dir.). (2006). *Llibre blanc de l'habitatge a Barcelona* http://www.bcn.cat/habitatge/ass_lib_bla.shtml

Deschamps, E. (1998) *Le Droit Public et la Ségrégation Urbaine (1943-1997)*. LGDJ

Font Llovet, T. & Ponce Solé, J. (2002). La organización y competencias de las administraciones públicas. Los principios constitucionales sobre organización territorial del Estado. En Rodríguez Arana, J. (Dir.), Calvo Charro, M. (Coord.). *La Administración pública española*. Madrid: INAP, Madrid

Gómez Giménez, M. L. (2006). *La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005*. Montecorvo-Grupo Pinar

Iglesias González, F. (2000a). *Administración pública y vivienda*. Madrid: Montecorvo

Iglesias González, F. (2000b). *Régimen jurídico de la protección en la promoción y adquisición de viviendas*. Pamplona: Aranzadi

Iglesias González, F. (2022). Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda. *Cuadernos de Derecho Local*, 59

López Ramón, F. (2005). *Introducción en el Derecho Urbanístico*. Marcial Pons

López Ramón, F. (2020). *Las vinculaciones singulares urbanísticas*. Atelier, 114

Menéndez Rexach, A. (2001). La ordenación del territorio y la ordenación urbanística en la legislación estatal y de las comunidades autónomas. En *Manual de Derecho Urbanístico* (pp.9 y ss.). Madrid: INAP

Muñoz Castillo, J. (2000). *El Derecho en una vivienda digna y adecuada*. Colex

Muñoz Castillo, J. (2003). *Constitución y vivienda*. Madrid: CEPC

Organización de Naciones Unidas. (2008). *Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari. Adición. Misión a España*
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/105/34/PDF/G0810534.pdf?OpenElement>

Pareja, M.; Ponce, J. & García, L. (2004). *Urbanisme i habitatge com a eines de desenvolupament sostenible*. Fundació Carles Pi i Sunyer

Mialot, C. y Ponce, J. “[Ten Years of the French DALO and the Catalan Right to Housing Act: European Innovation in the Fields of Land Use Planning and Housing](#)”, *JCULP*, Vol. 2 (2017), Iss. 1

Moltó Darner, J.M y Ponce Solé, J. (Coords) (2017) *Derecho a la vivienda y función social de la propiedad*, Thompson Reuters Aranzadi, Registradores de España.

(Coord.) (2022a), *Acicates (Nudges), buen gobierno y buena administración. Aportaciones de las ciencias conductuales, nudging y sectores público y privado*, Marcial Pons, Madrid.

Ponce Solé, J. *Estudio sobre las novedades jurídicas de la Ley Estatal 12/2023 de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*. Fundación ¿ Hay Derecho? [Las-novedades-de-la-ley-estatal-jponce.pdf \(hayderecho.com\)](#)

Ponce Solé, J. *Una propuesta al proyecto de ley por el derecho a la vivienda, el gasto público y las preasignaciones presupuestarias (Informe independiente)*. Fundación ¿Hay Derecho? [Estudios independientes sobre el funcionamiento de nuestras instituciones \(hayderecho.com\)](#)

Ponce Solé, J. (2001). *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido*. Valladolid: Lex Nova

Ponce Solé, J. (2004). Solidaridad, cohesión social y Derecho público: A propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible. En AA.VV. *Diversidad y convivencia en las ciudades*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer-CEMCI-UIM

Ponce Solé, J. (2005a). Algunas reflexiones sobre la competencia en materia de vivienda y las tendencias actuales en su ejercicio. En Instituto de Derecho Público. *Informe comunidades autónomas*. Barcelona, 800 y ss.

Ponce Solé, J. (2005b). *Urbanisme, habitatge i cohesió social*. Barcelona 2000. http://www.bcn2000.es/ca-es/9_lista_descargas/descargas.aspx?idioma=Ca-Es&_gIdContexto=2

Ponce Solé, J. (Coord.). (2006). *Derecho Urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*. Madrid: Marcial Pons

Ponce Solé, J. (2007). Dret, bona administració i governança. En Cerrillo, A., (Coord.) *Governança i bona administració* (pp.31 y ss.). Barcelona: EAPC, Barcelona, 2007, p. 31 y ss. <http://www.eapc.cat/publicacions/material/022/materials22.pdf>

Ponce Solé, J. (2019). *El derecho de la Unión Europea y la vivienda. Análisis de experiencias nacionales e internacionales*. INAP-McGraw Hill

Ponce Solé, J. (2020). La reserva para vivienda de protección oficial en suelo urbano consolidado en Barcelona Nuevas perspectivas en las relaciones entre derecho urbanístico y derecho a la vivienda. En Paleo Mosquera, N. & Nogueira López. A., (Coords.).

Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente (pp.377-410). Tirant Lo Blanch

Pound, R. (1910). Law in Books and Law in Action. *American Law Review*, 44, 12-36

Quintiá, A (2022a). *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad*, Thompson Reuters Aranzadi.

Quintiá, A. (2022b). Más allá del art. 47CE: derechos fundamentales y legislación autonómica para la protección del derecho a la vivienda de grupos sociales vulnerables, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, núm. 6, 2022.

Sáenz Royo, E. (2003). *Estado social y descentralización política*. Madrid: Thomson-Civitas

Sarmiento, D. (2004). *El control de la proporcionalidad de la actividad administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, Valencia

Síndic de Greuges. (2007). Informe extraordinario de julio de 2007. El dret a l'habitatge: obstacles i límits. Síndic de Greuges de Catalunya. http://www.sindic.cat/ficheros/informes/52_INFORME-HABITATGE%2020070628.pdf

Vaquer, M. (2022). El proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia. *Cuadernos de Derecho Local*, 59

Villar Palasí, J. L. (1981). *La protección pública a la vivienda*. Madrid

Viver Pi i Sunyer, C. (2006, octubre). L'Estatut de 2006. *Activitat Parlamentària*, 10, 34 y ss.

Punto de partida:
**Configuración constitucional del derecho a la
vivienda**
y
**el reconocimiento del derecho subjetivo de acceso a
la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada
en la Comunidad Autónoma de Euskadi**

Juli Ponce Solé
jponce@ub.edu



ASPECTOS A CONSIDERAR

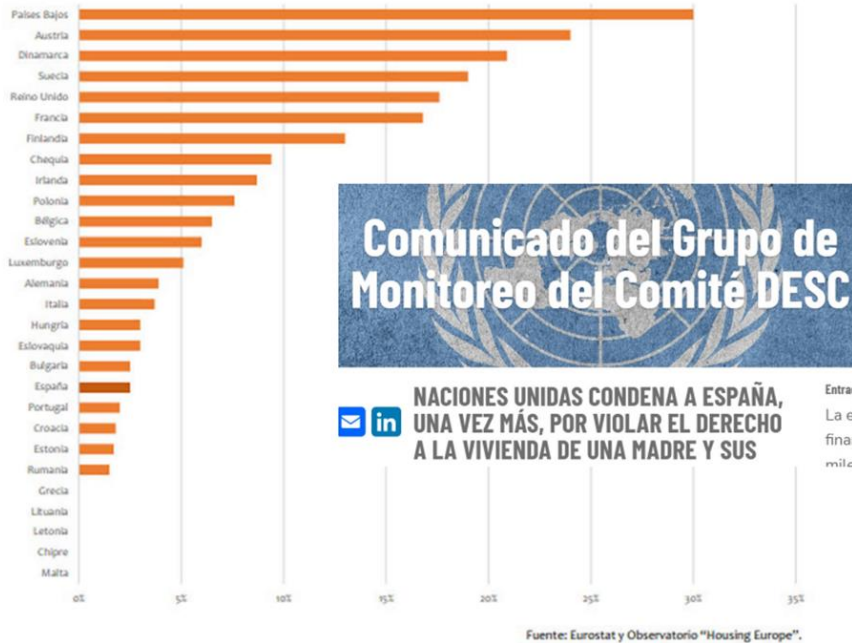


1. Introducción: realidad social, influencia del Derecho internacional y europeo y distribución de competencias.
2. Aspectos constitucionales desarrollados en la nueva ley estatal de 2023
3. El concepto de gran tenedor y sus implicaciones jurídicas.
4. Medidas legales relacionadas con la protección de deudores hipotecarios y propietarios.
5. Medidas legales relacionadas con la protección del arrendatario
6. Otras cuestiones de Derecho administrativo, Derecho urbanístico y vivienda.
Medidas legales relacionadas con el fomento del alquiler y la lucha contra la vivienda vacía: el papel municipal
7. Entrada en vigor. Calendario de aplicación de la ley
8. Aspectos no considerados en la nueva ley: el mundo local.
9. Una primera consideración del impacto de la ley estatal respecto a Euskadi



1. EL MARCO PREVIO: ALGUNOS DATOS Y EL PREÁMBULO DE LA LEY

Gráfico 2.1.b. Porcentaje de vivienda social sobre el total de vivienda principal/hogares.



VISTA

Manuel Gómez Beneyto: "La relación entre suicidio y desahucio es evidente"

• El presidente de la Comisión Nacional de Psiquiatría reivindica que la prevención de salud mental debe ser un tema prioritario en la agenda política



Nombre d'habitatges protegits, amb règim de protecció

Àmbits	Total habitatges	Habitatges acabats prom. públ.	HPO - QD 1990-92	Total HPO - QD 1993-2021
Barcelona	84.195	11.694	881	71.620
Girona	10.180	124	106	10.580
Lleida	9.972	255	369	9.348
Tarragona	17.340	216	613	16.511
Catalunya	122.317	12.289	1.969	108.059

2. EL DERECHO DE LA VIVIENDA Y A LA VIVIENDA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL, EUROPEO, CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO Y SU INFLUENCIA EN LA LEY ESTATAL



2. CEDH Y TEDH Y DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y TJUE.

0. CONDENAS DEL ESTADO ESPAÑOL POR VIOLACIÓN ART. 11 PIDESC



La séptima condena a España de un comité de la ONU por vulnerar el derecho a la vivienda con un desalojo

La Fundación Abogacía Española señala que España es “uno de los Estados más demandados y el más condenado” en el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

1. TEDH y DERECHO PRIVADO y DERECHO PÚBLICO

-ART. 1 PROTOCOLO 1 CEDH, DERECHO PROPIEDAD sin perjuicio “derecho que poseen los Estados de poner en vigor las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general”

-EL TEDH Y EL AMPLIO MARGEN DEL LEGISLADOR NACIONAL: EL LÍMITE DEL FAIR BALANCE. EL EJEMPLO DEL CASO NOBEL DE 2013

-TEDH y DESALOJOS, art. 8 CEDH. TAMBIÉN ENTRE PRIVADOS: Medida cautelar 15/10/2013 paralización desalojo familias edificio SAREB en Salt: Generalitat no ofreció medidas alternativas. TEDH exigió explicación medidas a tomar por AAPP en Corrala Utopía en piso vacío de banco en 6/3/2014.

APLICACIÓN INTERNA: PROTECCIÓN DE MENORES Y SSTS DE 23 de NOVIEMBRE DE 2020 Y DE 4 DE OCTUBRE DE 2021

1. PUNTO DE PARTIDA: MÁS ALLÁ DEL ESTADO ESPAÑOL: CEDH Y TEDH Y DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y TJUE.

2. TJUE Y VIVIENDA

2. **DERECHO PRIVADO:** Deudores hipotecarios, lanzamientos y cláusulas abusivas, cláusulas suelo. **Legislador español, TC (auto 19/2/2011) y TS desautorizados por 13 SSTJUE**, entre ellas el conocido caso Aziz (13 de marzo de 2013), con crítica de p. ej. ATIENZA.

2. **DERECHO PÚBLICO:** delimitación derecho de propiedad, ej STJUE Hauer 44/1979

- VIVIENDA COMO **DERECHO FUNDAMENTAL:** STJUE de 10 de septiembre de 2014

- VIVIENDA COMO **SERVICIO DE INTERÉS GENERAL:** STJUE 8 de mayo de 2013.

- **VIVIENDA EN RELACIÓN CON LA DIRECTIVA DE SERVICIOS: LA STJUE DE 22 DE SEPTIEMBRE 2020 Y LA STS de 19 de noviembre de 2020 REFERIDA A BILBAO Y LAS SSTS DE 2021 SOBRE BARCELONA : LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA Y LA MEZCLA SOCIAL COMO UNA RAZÓN IMPERIOSA DE INTERÉS GENERAL.**

STS de 2 de juny de 2021, considerant legal la regulació del PEUAT de 2016 en aplicació de la STJUE de 20 de setembre de 2020 i declarant:

“...que un plan de urbanismo como el de autos es un instrumento legítimo para someter a la previa autorización administrativa el ejercicio de una actividad de VUT (Viviendas de Uso Turístico) y que los preceptos del mencionado Plan que condicionan la concesión de la tal autorización es proporcionada y **está suficientemente justificada por la salvaguarda de la razón imperiosa de interés general de facilitar la existencia de viviendas susceptibles de arrendamientos para residencia de los ciudadanos”**

5. **DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y VIVIENDA: PROPUESTAS EN MARCHA Y POSIBILIDADES FUTURAS EN BASE A DIVERSOS ARTÍCULOS TFUE**

Preámbulo de la ley: **El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español** está enmarcado dentro de los planes nacionales que han elaborado los 27 estados miembros de la Unión para acogerse al

[Plan de Recuperación para Europa NextGenerationEU.](#)

“Asimismo, la aprobación de la presente ley cumple con el hito establecido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, relativo a la reforma C02.R03 «Ley de Vivienda» recogido en el número 22 del anexo a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, de 16 de junio de 2021, relativa a la entrada en vigor de una norma que incluye acciones de apoyo al aumento de la oferta de viviendas que cumplan los requisitos de los edificios de consumo de energía casi nulo, estrechamente vinculado a los objetivos que marca la propia definición de vivienda digna y adecuada a los que se orienta el conjunto de medidas adoptadas.”

EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA VIVIENDA

Análisis de experiencias nacionales e internacionales

Juli Ponce Solé

Mc
Graw
Hill



Manuel Atienza

Podemos hacer más

Otra forma de pensar el Derecho



FASOS PERDIDOS

Artículo 1. Objeto de la Ley.

1. Esta Ley tiene por objeto 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, atendiendo al cumplimiento de lo dispuesto en los instrumentos internacionales ratificados por España y respetando en todo caso las competencias de las comunidades autónomas y, específicamente, las que tienen atribuidas en materia de vivienda.

Disposición final séptima. Títulos competenciales.

1. Esta Ley se dicta al amparo del artículo 149.1.1.^a y 13.^a de la Constitución que atribuye al Estado las competencias para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente.

2. De lo expuesto en el apartado anterior se exceptúan los siguientes artículos:

a) Los artículos 10, 11, 32, 33, 34, 35, 36 y disposición final primera que se amparan en la competencia que el artículo 149.1.8.^a de la Constitución Española atribuye al Estado en materia de legislación civil.

b) El artículo 5 y la disposición final quinta que se amparan en la competencia que el artículo 149.1.6.^a de la Constitución española atribuye al Estado en materia de legislación procesal.

c) Las disposiciones finales segunda y tercera que se incardinan en el artículo 149.1.14.^a de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de hacienda general.

3. El contenido de los artículos 22, 23, 24, 26 y la disposición adicional segunda será únicamente de aplicación a la Administración General del Estado.

4. Lo dispuesto en esta Ley se aplicará sin perjuicio de:

a) Las previsiones de los regímenes civiles, forales o especiales en el ámbito reservado a las mismas por el artículo 149.1.8.^a de la Constitución, allí donde existan, así como de los regímenes tributarios forales de concierto y convenio económico en vigor, respectivamente, en los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra.

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.»



-SSTC Y REPARTO DE COMPETENCIAS SOBRE VIVIENDA: el **Tribunal Constitucional** ha dictado desde la constitución 48 sentencias en la materia, un 75% de ellas desde 2012 y un 40% de las misma desde fecha tan cercana como 2017.

-EVITANDO EL SESGO DE CONFIRMACIÓN Y EL *CHERRY PICKING*: *vías de entrada estatales para incidir en materia vivienda.*

-UNA ANOMALÍA BENDECIDA POR EL TC DESDE LOS AÑOS 80 DEL SIGLO PASADO: *SPENDING POWER Y PLANES DE VIVIENDA ESTATALES.*

DERECHO A LA VIVIENDA Y OTROS DERECHOS CONSTITUCIONALES (art. 1)

FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD (art. 7)

1. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL Y SU NEGATIVA A RECONOCER EL DERECHO A LA VIVIENDA EN CE. EL DERECHO EN LA JURISPRUDENCIA DEL TS Y DE LOS TSJ DE LAS CCAA

2. EL TC Y LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD DE VIVIENDAS:

STC 89/1994.

de 17 de març de 1994

La historia de la regulación de los arrendamientos urbanos muestra efectivamente que la introducción de la prórroga forzosa, entre otras medidas, respondía a una finalidad tuitiva de intereses que se consideraban necesitados de una especial protección, concretamente la de los arrendatarios ante la situación del mercado inmobiliario; ello se verifica incluso en las mismas Exposiciones de Motivos de las leyes reguladoras de este tipo de arrendamientos (así, en la de la Ley de Bases de 22 de diciembre de 1959). En el contexto de la vigente Constitución, esa delimitación del derecho de propiedad encuentra una justificación en la proclamación del art. 47 del Texto fundamental, que recoge el derecho a disfrutar de una vivienda y ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones para ello necesarias. Además, no puede olvidarse la relevancia que la continuidad del arrendamiento reviste para la protección de la estabilidad del domicilio familiar, y de la misma familia, en la línea de lo dispuesto en el art. 39.1 de la Constitución. Responde así a la función social de la propiedad inmobiliaria, sin vulneración constitucional, que el legislador establezca una limitación de esa propiedad que, sin suponer su vaciamiento o desfiguración, pueda contribuir (con mayor o menor fortuna, según las distintas teorías económicas) a satisfacer un derecho constitucionalmente afirmado. Y debe señalarse que un razonamiento similar puede llevarse a cabo respecto del



El concepto de gran tenedor y sus implicaciones jurídicas.

Medidas legales relacionadas con la protección de deudores hipotecarios y propietarios.

Medidas legales relacionadas con la protección del arrendatario

Otras cuestiones de Derecho administrativo, Derecho urbanístico y vivienda.

Medidas legales relacionadas con el fomento del alquiler y la lucha contra la vivienda vacía: el papel municipal

SERVICIO DE INTERÉS GENERAL

ART. 47 CE: “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”

ACTIVIDAD RELATIVA A VIVIENDA DIRIGIDA A COLECTIVOS QUE NO PUEDEN PERMITIRSE PRECIOS DE MERCADO: **SERVICIO DE INTERÉS (ECONÓMICO) GENERAL**, ART. 4 LEY

RELACIÓN CON ART. 106.2 TFUE (ALTERACIÓN REGLAS DE COMPETENCIA) Y 107 Y SS (AYUDAS PÚBLICAS)

Entrada en vigor. Calendario de aplicación de la ley

Aspectos no considerados en la nueva ley: el mundo local.

Una primera consideración del impacto de la ley estatal respecto a Euskadi

1. **EL DERECHO SUBJETIVO A LA VIVIENDA Y LAS OBLIGACIONES DE RESULTADO.**
2. **LOS PLANES DE VIVIENDA Y LA FINANCIACIÓN PÚBLICA: LAS PREASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS: EL *SÍNDIC DE GREUGES* DE CATALUÑA Y EL PLAN DE DERECHOS HUMANOS. DE CATALUÑA**
2. **LA FUNCIÓN SOCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE LA VIVIENDA: VIVIENDAS DESHABITADAS/VACÍAS, SOBRECUPADAS, INFRAVIVIENDAS**
3. **SERVICIO DE INTERÉS GENERAL, FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD, CALIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS VIVIENDAS PROTEGIDAS**
4. **ACCIÓN PÚBLICA Y JURISDICCIÓN CONTENCIOSA, DECLARACIÓN ZMRT, RESERVAS PARA VPO EN SUC, COLABORACIÓN Y COOPERACIÓN.**



LO QUE NO ESTÁ EN LA LEGISLACIÓN VASCA, NI EN LA AUTONÓMICA NI EN LA ESTATAL...Y PODRÍA ESTAR...

-LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO Y EL ALQUILER DE HABITACIONES

-LAS TREGUAS INVERNALES Y LA IMPOSIBILIDAD DE CORTE DE SUMINISTROS ESENCIALES: MÁS ALLÁ DE LAS SUSPENSIONES DE LANZAMIENTOS Y DESHAUCIOS POR LA COVID-19

-EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO A LA VIVIENDA: DILIGENCIA DEBIDA Y DEBIDO CUIDADO. LAS LISTAS DE ESPERA Y EL REGISTRO DE DEMANDANTES. LAS CARTAS DE SERVICIOS.

-APORTACIONES CONDUCTUALES Y VIVIENDA: EL USO DE NUDGES (ACICATES) EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA. EJEMPLOS COMPARADOS



U No todo es dinero...



- Transformer l'action publique
- Améliorer l'expérience usagers
- Diffuser l'innovation publique
- Associer citoyens



Accueil > Boîte à outils > Publications >

Encourager la mise sur le marché locatif des logements vacants grâce aux leviers comportementaux

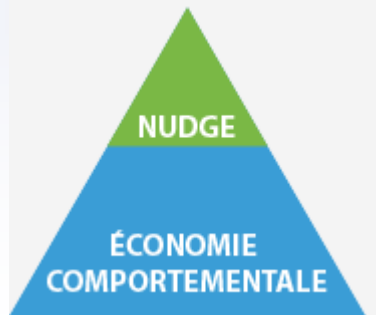
Rapport

Encourager la mise sur le marché locatif des logements vacants grâce aux leviers comportementaux

Publié le 02 avril 2020 par Equipe Sciences comportementales

Sciences Comportementales

Comment augmenter le nombre de propriétaires mobilisés pour remettre leur logement sur le marché immobilier ? L'outil Zéro logement vacant a été lancé par la Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) et



Acicates (*nudges*), buen gobierno y buena administración

Aportaciones de las ciencias conductuales, *nudging* y sectores público y privado

Juli Ponce Solé (coord.)

Consideraciones preliminares de Cass R. Sunstein

Derecho, buen gobierno y transparencia





NUDging consumers towards enerGy Efficiency through behavioral science



NUDGING • THE PROJECT • PILOTS • KNOWLEDGE-HUB • NEWS • EVENTS • CONTACT

O projeto NUDGE, financiado pelo programa Horizonte 2020 da União Europeia, pretende avaliar sistematicamente e potenciar a implementação de intervenções comportamentais para aumentar a eficiência energética, e para promover o uso generalizado deste tipo de intervenções como suporte às atuais políticas energéticas.

O Projeto

A transição energética necessária à mitigação das alterações climáticas exige uma mudança de paradigma, incluindo a avaliação de soluções que envolvam um alargado número de pessoas e do seu potencial contributo na redução do consumo de energia. A redução do consumo de energia requer mudanças comportamentais que têm impacto ao nível do uso de sistemas de aquecimento e equipamentos elétricos, e que contribuem para a ineficiência no uso da energia na habitação.

Coordenação

Filippos Anagnostopoulos, Institute for European Energy and Climate Policy – IEECP
filippos@ieecp.org



INEGI integra projeto europeu que aposta na ciência comportamental para combater desperdício energético

26 novembro 2020

Consumir energía de forma

... y muestren una conducta más eficiente en materia de energía. Por desgracia, las intervenciones actuales para la promoción de conductas más satisfactorias debido que pasan por alto la necesidad de pruebas. El proyecto financiado con fondos europeos como resultado una conducta duradera en materia de energía que combina el análisis de la psicología del consumidor y las intervenciones de campo. Se emplearán métodos de las ciencias del comportamiento individuales y adaptar las intervenciones en diferentes de la Unión Europea y emplearán información.

Información del proyecto

NUDGE

Identificador del acuerdo de subvención: 957012

DOI

10.3030/957012

Fecha de inicio

1 Septiembre 2020

Fecha de finalización

31 Agosto 2023

Financiado con arreglo a

SOCIETAL CHALLENGES - Secure, clean and efficient energy

Coste total

€ 1 955 515

Aportación de la UE

€ 1 955 515



Instituto de Ciência e Inovação em Engenharia Mecânica e Engenharia Industrial



Blog 9th Oct 2018

Reducing rent arrears in social housing

<< Our work < Our blog

BIT has been working with [Metropolitan](#)¹, a housing association with approximately 40,000 properties, mainly in East Midlands, East Anglia and London since early 2017.

Rent arrears are a challenge for Metropolitan – as they are for many social landlords – with around 15-20% of Metropolitan



Blog 8th Apr 2021

Results from (probably) the first behavioural experiments with landlords in the UK

<< Our work < Our blog

Almost two years ago the Centre for Homelessness Impact ([CHI](#)) commissioned BIT to identify ways to increase the willingness of landlords to rent to people receiving housing benefits. We have

JULI PONCE SOLÉ

Urbanismo y vivienda: aportaciones conductuales y acicates (nudges) para arquitectos/as, juristas y quienes desarrollan políticas públicas urbanas



<https://rednmr.wordpress.com/2021/11/18/urbanismo-y-vivienda-aportaciones-conductuales-y-acicates-nudges-para-arquitectos-as-juristas-y-quienes-desarrollan-politicas-publicas-urbanas/>

- Obligaciones de privados de suministrar información (art. 19 grandes tenedores en ZMRT, de propietarios)

-La regla del 20% en 20 años, establecida por el Estado por defecto (*opt out*), DT 2da;

-arts. 32 y ss. y *Smart Disclosure*.