

V

MODOS DE ADQUIRIR LA VIVIENDA HABITUAL

A. Régimen general: Promoción pública y privada

Vega María Arnáez Arce

Profesora Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Deusto

vegamaria.arnaez@deusto.es

Resumen: *Partiendo del reconocimiento constitucional del derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en este trabajo se analiza la evolución del desarrollo legislativo del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada hasta la vigente Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, entiendo por tal no solo la vivienda, sino el conjunto de derechos instrumentales que garantizan el acceso efectivo a la misma de la ciudadanía.*

Palabras clave: *Derecho a la vivienda, configuración legal, exigibilidad.*

Abstract: *Starting from the constitutional recognition of the right of all Spaniards to enjoy decent and adequate housing, this work analyzes the evolution of the legislative development of the right of access to decent and adequate housing until the current Law 12/2023, of 24 May, by the right to housing, I understand not only housing, but the set of instrumental rights that guarantee effective access to it for citizens.*

Keywords: *Right to housing, legal definition, enforceability.*



Sumario: 1. Introducción. 2. Aproximación al tratamiento legislativo del derecho a la vivienda en el ordenamiento jurídico español. 2.1 Contextualización y antecedentes normativos. 2.2 El derecho de acceso a la vivienda en la legislación autonómica. 2.3 El derecho de acceso a la vivienda en la legislación estatal. 3. Retos y oportunidades de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda. 3.1 El servicio objetivo al interés general en relación con el derecho de acceso a la vivienda. 3.2 La promoción pública de viviendas en la Ley 12/2023, de 24 de mayo: a) La ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico; b) La declaración de zonas de mercado residencial tensionado; c) La aprobación de planes estatales de vivienda. 3.3 La colaboración público-privada y el fondo de vivienda asequible. 4. A modo de conclusión. 5. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Constitución Española de 1978 «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación».

Desde el texto constitucional se pone de manifiesto la preocupación por la determinación del contenido, las implicaciones y las consecuencias jurídicas del derecho a una vivienda digna, así como el compromiso de los poderes públicos por garantizar su efectividad y, en definitiva, por la promoción del derecho de acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna y adecuada.

Sin embargo, esta previsión o proclamación constitucional no ha supuesto la garantía automática de las condiciones suficientes y necesarias para asegurar el acceso efectivo a la vivienda de la ciudadanía, especialmente de los colectivos social y económicamente más vulnerables⁽¹⁾.

Ello, por cuanto que el artículo 47 de la CE en el que se proclama este derecho, forma parte del Capítulo Tercero de su Título Primero, « De los principios rectores de la política social y económica» y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53.3 de la CE, se trata de un principio que «[...] informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos [...]» y que podrá ser alegado ante la jurisdicción ordinaria «[...] de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen».

(1) ÁVILA ORIVE, J. L., y ARNÁEZ ARCE, V. M., «Una aproximación al tratamiento legislativo del derecho a una vivienda digna y adecuada, después de tres décadas de reconocimiento constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 87-88/2010, p. 200.



De donde se deduce, la relevancia de la tarea legislativa que se lleve a cabo en desarrollo de este derecho a la vivienda para poder ser efectivo, realizable y, por ende, exigible por la ciudadanía.

En este sentido, este trabajo tiene por objeto el análisis del desarrollo legislativo del régimen general de acceso a la vivienda en el ordenamiento jurídico español y, más en particular, en la vigente ley estatal que lo regula, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

La ley incluye medidas para aumentar la oferta de vivienda a precios asequibles, evitar que se den situaciones de tensión en el mercado del alquiler y apoyar a jóvenes y colectivos vulnerables en el acceso a la vivienda.

Asimismo, ofrece a comunidades autónomas y municipios diferentes herramientas que contribuirán a contener o reducir el precio del alquiler y a aumentar el parque de vivienda en alquiler social.

En definitiva, destaca la norma que se analiza por ser la primera ley estatal aprobada en materia de vivienda y por tratarse de una norma que, tal y como se indica desde su preámbulo pretende garantizar el derecho de acceso y disfrute de una vivienda digna, mediante medidas de fomento de la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales, con medidas como el límite al precio del alquiler o el impulso de las viviendas públicas.

2. APROXIMACIÓN AL TRATAMIENTO LEGISLATIVO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

2.1 Contextualización y antecedentes normativos

Con anterioridad a la promulgación de la Constitución Española de 1978, la legislación en materia de vivienda estaba formada por un conjunto de normas que fueron incorporando, de manera paulatina, diferentes instrumentos de protección y fomento del acceso a la vivienda.

En este contexto, destaca la Ley de Vivienda social de 1976, a la que siguió el Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial⁽²⁾, en el que se regulaban diversas medidas tendentes a la reactivación del sector. Este Decreto Ley fue objeto de desarrollo por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre⁽³⁾.

(2) *BOE* núm. 267, de 8 de noviembre de 1978.

(3) *BOE* núm. 14, de 16 de enero de 1979.

Tras la promulgación y entrada en vigor de la Constitución, y en ejercicio de la competencia exclusiva sobre las bases y planificación de la actividad económica, el Estado ha aprobado sucesivos planes de vivienda y rehabilitación, en los que se reflejan las dificultades de una parte muy importante de la población para acceder a la vivienda y se pone en evidencia como uno de los retos actuales más acuciantes para los poderes públicos, cual es el de la sostenibilidad y eficiencia de la actividad económica y de las políticas públicas que garanticen una producción suficiente de viviendas que pueda satisfacer y dar respuesta a las necesidades de alojamiento de la ciudadanía⁽⁴⁾.

En todo caso, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 47 de la CE, los poderes públicos tienen el deber de promover las condiciones necesarias para garantizar el derecho de todos los españoles de acceso a una vivienda digna y adecuada, lo que legitima la intervención pública en el mercado de la vivienda a través de diferentes instrumentos y actuaciones, tales como el reconocimiento de ayudas directas a la construcción de viviendas nuevas, la regulación de un régimen fiscal propio, promoción del alquiler de viviendas, aprobación de medidas específicas de financiación y de planes, proyectos y programas urbanísticos, entre otras.

La intervención de los poderes públicos relacionada con el derecho de acceso a la vivienda está regulada por un conjunto extenso y variado de normas jurídicas, que tienen diferentes objetivos y se aplican por diferentes administraciones y entidades del sector público dentro del ámbito de sus respectivas competencias de actuación y que se centran, como regla general, en cuanto se refiere a la fiscalidad, al urbanismo y a la regulación financiera y de los alquileres⁽⁵⁾.

En cualquier caso, no cabe duda de que el problema más acuciante de la vivienda es el de su accesibilidad, que se convierte en el objetivo más importante de las políticas de vivienda. En palabras de Rodríguez López el «[...] el [objetivo] más relevante consiste en lograr que el acceso a la vivienda no suponga un sacrificio excesivo para los hogares. Ello implica apoyar a los grupos sociales más vulnerables para lograr dicho objetivo. La

(4) En este sentido, el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, señalaba en su Exposición de motivos que nacía con la doble finalidad de establecer unas bases de largo plazo de los instrumentos dirigidos a mejorar el acceso y uso de los ciudadanos con dificultades y unas medidas coyunturales que evitasen un deterioro mayor de la situación mediante la asignación eficiente de los recursos destinados a la producción sobrantes de viviendas para que se destinen a satisfacer las necesidades de la población. Véase en el BOE núm. 309, de 24 de diciembre de 2008.

(5) RODRÍGUEZ LÓPEZ, J., *El derecho a una vivienda digna*, en <https://www.uah.es/export/sites/uah/es/investigacion/galleries/Descargas-Catedra-de-Democracia-y-Derechos-Humanos/Vivienda-Digna.pdf> (última consulta, 29 de julio de 2024).



política de vivienda debe prevenir la demanda de vivienda, anticipando el número de hogares calificados para recibir algún tipo de ayuda [...]»⁽⁶⁾.

De todo lo expuesto, resulta evidente que el artículo 47 de la CE no garantiza el derecho de acceso de todos los españoles a la propiedad de una vivienda digna, como consecuencia de la opción tradicional de nuestros poderes públicos por la perspectiva económica y mercantilista de la vivienda, en detrimento de su dimensión social⁽⁷⁾.

En este sentido, es posible pensar que el derecho a una vivienda digna y adecuada que proclama el artículo 47 de la CE ha sido tradicionalmente desatendido por la jurisdicción constitucional, tal y como apunta Ponce Solé, contribuyendo, así, a la consolidación de la referida percepción mercantilista, especialmente en los peores momentos de crisis social y económica⁽⁸⁾.

En cuanto a la configuración legislativa del derecho a la vivienda, debe significarse que son las Comunidades Autónomas las que disponen de competencia exclusiva en esta materia.

Es por ello, por lo que se analiza a continuación, el modo en que se ha producido la definición legislativa del derecho a la vivienda en la legislación autonómica vigente.

2.2 El derecho de acceso a la vivienda en la legislación autonómica

Tradicionalmente, la legislación autonómica reguladora el derecho de acceso a la vivienda no ha tenido como meta u objetivo su configuración como un derecho subjetivo, sino que han venido estableciendo requisitos y objetivos que contribuyen al acercamiento de la ciudadanía al acceso efectivo a una vivienda digna y adecuada, sin configurarse como

(6) En este sentido, se ha pronunciado RODRÍGUEZ LÓPEZ cuando afirma que «[...] la política económica incide sobre el mercado inmobiliario, en especial a través del tratamiento fiscal de la vivienda, de la normativa sobre alquiler y de la regulación financiera. Sobre los dos lados del mercado de la vivienda actúan las diferentes administraciones públicas (estatal, autonómica y local en el caso de España), que también pueden emplear instrumentos dispares. Resulta imprescindible que la política de vivienda establezca objetivos cuantitativos, ligados a los problemas efectivos que dicha política trata de resolver, entre los que figure la referencia a un número o proporción de hogares, y que pueda fijar un principio de coherencia entre las actuaciones de las diferentes administraciones públicas [...]». Véase en *El derecho a una vivienda digna*, en <https://www.uah.es/export/sites/uah/es/investigacion/galleries/Descargas-Catedra-de-Democracia-y-Derechos-Humanos/Vivienda-Digna.pdf> (última consulta, 29 de julio de 2024).

(7) PACHECO JIMÉNEZ, M. N., SALES PALLARÉS, L., «El derecho a la vivienda: del reconocimiento constitucional a la realización efectiva. Los cambios del siglo XXI». *Derecho privado y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, p. 360. (349-398).

(8) PONCE SOLÉ, J. 2015, *Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor)*, en <https://eapc-rmdp.blog.gencat.cat/2015/03/20/siete-consideraciones-sobre-el-derecho-a-la-vivienda-la-ciudad-y-las-viviendas-vacias-podemos-hacer-mas-y-mejor-juli-ponce-sole/> (última consulta, 30 de julio de 2024).

un derecho subjetivo exigible ante las Administraciones Públicas y, en su caso, ante los Jueces y Tribunales⁽⁹⁾.

De este modo, la mayoría de las normas autonómicas conciben el derecho a una vivienda digna y adecuada como un derecho, no exigible, de acceso al cumplimiento de las condiciones y requisitos legalmente establecidos, que garantizan el acceso a la misma de los ciudadanos que los acrediten⁽¹⁰⁾.

Merece significarse, asimismo, que no todas las Comunidades Autónomas han abordado la regulación del derecho de acceso a la vivienda de manera directa, sino que ha sido frecuente la aprobación de normas de urgencia con rango de ley que tienen por objeto la ordenación de actuaciones urbanísticas, relacionadas con el suelo e, indirectamente, con la vivienda, sin profundizar en el contenido del derecho de acceso a la vivienda y, por lo tanto, sin que lleguen a desarrollar este principio rector de la política social y económica del artículo 47 de la CE⁽¹¹⁾.

En cuanto se refiere a las Comunidades Autónomas que tienen aprobadas sus leyes de vivienda, su regulación se ha limitado, en la mayoría de los casos, al establecimiento de objetivos parciales relativos a las condiciones que deben acreditarse para hacer efectivo el derecho de acceso a la vivienda y, en algún caso, se prevén obligaciones para el establecimiento de dotaciones de vivienda como medida de promoción pública.

En particular, la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en Cataluña, indica en su Exposición de Motivos su intención de plantear un cambio de enfoque en el tratamiento y delimitación del derecho de acceso a la vivienda, como punto de partida de un proceso de transformación estructural del mercado de la vivienda, de tal manera que se adapte con flexibilidad a las demandas de la sociedad⁽¹²⁾.

(9) En este sentido, PONCE SOLÉ entiende el derecho a la vivienda como un «[...] derecho subjetivo, en cuanto del artículo 47 se derivan claras obligaciones de medios (de hacer y de no hacer alguna cosa tanto, con intensidad distinta, para todos los poderes públicos como para los privados), entonces no existe dificultad alguna para sostener la existencia de un derecho subjetivo a la vivienda en la Constitución [...]. Véase en «El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda». *El derecho a la vivienda en el siglo xx: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*. Marcial Pons. 2008, p. 83.

(10) En este sentido, se han pronunciado ÁVILA ORIVE, J. L., y ARNÁEZ ARCE, V. M., cuando afirman que «[...] en la medida en que esas condiciones son materializadas, producen la generación de situaciones jurídicas activas a favor de los ciudadanos, consistentes en objetos encadenados que, en algunos casos, desembocan en el acceso a la vivienda [...]». Véase en «Una aproximación al tratamiento legislativo del derecho a una vivienda digna y adecuada, después de tres décadas de reconocimiento constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 87-88/2010, p. 205.

(11) ÁVILA ORIVE, J. L., y ARNÁEZ ARCE, V. M., «Una aproximación al tratamiento legislativo del derecho a una vivienda digna y adecuada, después de tres décadas de reconocimiento constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 87-88/2010, *loc. Cit.*

(12) En este sentido, el artículo 1 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda en Cataluña define el derecho de acceso a la vivienda como «el derecho de toda persona a acceder a una vivienda digna que sea adecuada, en las distintas etapas de la vida de cada cual, a la situación familiar, económica y social y a la capacidad funcional». *BOE* núm. 50, de 27 de febrero de 2008.



En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de vivienda de la Comunidad Autónoma de la Rioja, califica la vivienda como el objeto de un derecho constitucional y regula los mecanismos e instrumentos de intervención de los poderes públicos riojanos en materia de vivienda⁽¹³⁾.

Del mismo modo, la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, establece el compromiso de los poderes públicos navarros para la incorporación de cuantas medidas sean necesarias para paliar «las dificultades económicas que para las unidades familiares con rentas más limitadas supone el acceso al mercado de la vivienda libre»⁽¹⁴⁾.

En idénticos términos, refleja la Ley valenciana de la vivienda, Ley 8/2004, de 20 de octubre, la referencia al derecho constitucional de la vivienda, cuando en su artículo primero establece como objetivo normativo el de «hacer efectivo el derecho constitucional al disfrute de una vivienda digna y adecuada, la protección para los adquirentes y usuarios, las medidas e fomento y de inclusión social, el régimen sancionador y las actuaciones administrativas en materia de vivienda, dotándolas de un marco normativo estable»⁽¹⁵⁾.

De forma similar, la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura⁽¹⁶⁾ establece diversas medidas de promoción y fomento de las condiciones necesarias para garantizar el acceso de la ciudadanía a una vivienda digna y adecuada, en su doble vertiente: por un lado, y de acuerdo con su naturaleza social, como un bien necesario y, por otro, en relación con su naturaleza económica, como un bien de mercado.

Del mismo modo, la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia⁽¹⁷⁾, tiene por objeto el establecimiento de regulaciones orientadas a garantizar el acceso a la vivienda por quienes «realmente» lo necesiten, en un contexto normativo de respeto y realización de los principios de igualdad y transparencia, tanto para el acceso a la vivienda como a las ayudas públicas previstas al efecto. Ello, con la finalidad última de aportar seguridad jurídica al mercado inmobiliario y garantías a las personas adquirentes y usuarias de viviendas.

(13) Véase el artículo 1 de la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de vivienda en la Comunidad Autónoma de La Rioja establece que esta norma «tiene por objeto desarrollar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el derecho constitucional de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, mediante la promoción de las condiciones necesarias y estableciendo la normativa pertinente para hacerlo efectivo». *BOE* núm. 76, de 29 de marzo de 2007.

(14) *BOE* núm. 132, de 31 de mayo de 2010.

(15) *BOE* núm. 281, de 22 de noviembre de 2004.

(16) *BOE* núm. 116, de 15 de mayo de 2019.

(17) *BOE* núm. 217, de 8 de septiembre de 2012.



En definitiva, el contenido de la legislación autonómica en esta materia ha tenido como objetivo y finalidad última la promoción de las condiciones necesarias para facilitar el acceso de la ciudadanía a determinados tipos de viviendas protegidas, estableciendo derechos que no tienen como tal objeto la vivienda, sino las condiciones, requisitos y otros contenidos relacionados que acercan a la ciudadanía al acceso efectivo a la vivienda⁽¹⁸⁾.

Se plantea así, un marco normativo en el que el derecho de acceso de la ciudadanía a la vivienda se concibe por la mayor parte de la legislación autonómica vigente y de aplicación como el derecho a las prestaciones del sector público que, una vez articuladas, le pueden permitir el disfrute de una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la CE⁽¹⁹⁾.

En otras palabras, el contenido del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada sería algo parecido al derecho, no exigible, a las condiciones adecuadas para que pueda producirse el efectivo acceso a la vivienda; condiciones que, una vez alcanzadas, originan situaciones jurídicas activas que pueden posibilitar el acceso a la vivienda.

No obstante, en este marco normativo autonómico destacan las Leyes Andaluza y Vasca de la vivienda por su singular regulación del derecho de acceso a la vivienda.

La norma pionera en este sentido fue la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía⁽²⁰⁾, que en su artículo primero pone de manifiesto su objetivo de garantizar el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada del que son titulares las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en las condiciones que legalmente se establecen.

A renglón seguido, el apartado segundo del artículo 2 de la precitada ley Andaluza de la vivienda otorga un carácter finalista al derecho a la vivienda

(18) ÁVILA ORIVE, J. L., y ARNAEZ ARCE, V. M., «Una aproximación al tratamiento legislativo del derecho a una vivienda digna y adecuada, después de tres décadas de reconocimiento constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 87-88/2010, p. 209.

(19) En este sentido, se pronunció el profesor BASSOLS COMA en unas observaciones doctrinales realizadas con respecto del texto del artículo 47 de la CE y del modo en que se configuró en este precepto el derecho a la vivienda. Lo hizo, concretamente, en los siguientes términos: «[...] en unos casos dicho derecho o interés legítimo podrá consistir en la pretensión a la obtención de un préstamo o un subsidio para acceder a la compra o al alquiler de una vivienda; en una ayuda económica para rehabilitación; en el auxilio técnico para una cooperativa de viviendas o para un supuesto de autopromoción o autoconstrucción; en la efectividad de la obtención de una vivienda de las construidas por el Estado o Entes locales, por concurrir en el aspirante las condiciones preestablecidas; en promover la expropiación de una vivienda desocupada por incumplimiento de la función social de la propiedad [...]». Véase en BASSOLS COMA, M., *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, EDESA, Madrid, 1984, pp. 338-339.

(20) *BOE* núm. 77, de 30 de marzo de 2010.



cuando señala expresamente que este derecho «comporta la satisfacción de las necesidades habitacionales de sus titulares y de quienes con ellos convivan, de forma que se posibilite una vida independiente y autónoma y se favorezca el ejercicio de los derechos fundamentales».

Para lograr la efectividad del derecho de acceso a la vivienda, desligando las obligaciones económicas de la Administración de los medios individuales a disposición del titular del derecho para hacerlo efectivo, el Título V de la Ley Andaluza, en particular su artículo 21 establece textualmente que «la efectividad del derecho constitucional y estatutario a la una vivienda digna y adecuada se garantizará a través de los medios previstos en la presente ley». En particular, se reconoce la protección jurisdiccional del derecho de acceso a la vivienda en su artículo 24⁽²¹⁾.

Siguiendo el cambio normativo iniciado por la ley andaluza, la Ley del Parlamento Vasco 3/2015, de 18 de junio, de vivienda⁽²²⁾ proclama el derecho subjetivo a la vivienda en su artículo 7.1 cuando dispone que «todas las personas con vecindad administrativa en cualesquiera municipios de la Comunidad Autónoma de Euskadi tienen el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, definida con arreglo a los parámetros establecidos en el artículo 1 de esta ley».

A continuación, en sus artículos 8 y 9.1, respectivamente, establecen el derecho de acceso a la vivienda a todas las personas, familias o unidades convivenciales que no dispongan de un alojamiento estable ni adecuado, que tampoco cuentan con los recursos económicos necesarios para alcanzarlo y que, por consiguiente, se encuentran en riesgo de caer en situación de exclusión social⁽²³⁾.

El legislador vasco configura expresamente este derecho como un auténtico derecho subjetivo que puede ser exigido ante los jueces y tribunales, cuando dispone en su artículo 6.2. que «las personas que con arreglo al artículo 9 de la presente norma legal y a las disposiciones que se dicten en su desarrollo, tengan derecho a acceder a la ocupación legal de una vivienda o alojamiento protegido podrán reclamar su cumplimiento ante

(21) Véase el tenor literal del artículo 24 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, que señala expresamente que «las personas titulares del derecho que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 5 de esta Ley podrán exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas de su derecho a una vivienda digna y adecuada, en los términos establecidos en la presente Ley, mediante el ejercicio de las acciones que procedan de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado».

(22) BOE núm. 166, de 13 de julio de 2015.

(23) Véase la redacción literal del artículo 9.1 de la Ley vasca de la vivienda, en el que se dispone que «la satisfacción del derecho a la ocupación legal de una vivienda digna y adecuada podrá ser realizada 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».



el departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco, y las resoluciones de esta administración serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa».

En definitiva, y tal como ha señalado Rodríguez Achútegui la ley vasca de la vivienda representa un avance normativo reseñable en la regulación del derecho de acceso a la vivienda, por disponer claramente quiénes son los titulares de este derecho subjetivo, cuál es el contenido con el que se accede al derecho a la vivienda o a la correspondiente ayuda económica para ejercerlo, identifica el sujeto obligado y garantiza su exigibilidad ante los tribunales⁽²⁴⁾.

2.3 El derecho de acceso a la vivienda en la legislación estatal

Tal y como se ha puesto anteriormente de manifiesto, el artículo 47 de la CE impone a todos los poderes públicos el deber de proteger el derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada, así como de promover las condiciones necesarias que garanticen su disfrute. En cumplimiento de este deber y al amparo de diferentes títulos competenciales también atribuidos, se ha dictado la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda⁽²⁵⁾.

Se trata de la primera ley estatal de la vivienda que nace, además, en un contexto de incipiente recuperación tras la crisis económica y financiera de la última década y la pandemia provocada por la COVID-19, como consecuencia de la una parte importante de la población aún continúa sufriendo consecuencias relacionadas bien con la pérdida de la vivienda, o bien, con las dificultades para ella en condiciones asequibles.

Debe significarse, no obstante, que, si bien es cierto que se trata de la primera ley estatal reguladora del derecho a la vivienda, también lo es que los poderes públicos del estado presentes y participado en diferentes políticas públicas en materia de vivienda, desde la aprobación de la Constitución hasta la fecha de entrada en vigor de la norma que se analiza.

En este sentido, y tal y como se recoge en el Preámbulo de la referida Ley 12/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda, el Estado ha participado en la promoción del acceso a la vivienda a través de la asignación de fondos públicos mediante ayudas fiscales y la aprobación continuada y sistemática de Planes de Vivienda, que han desarrollado una

(24) RODRÍGUEZ ACHÚTEGUI, E., «Derecho a la vivienda: de principio rector a derecho subjetivo». *Revista Aranzadi Doctrinal*. núm. 8. 2015 p. 30.

(25) BOE núm. 124, de 25 de mayo de 2023.



política de vivienda basada durante décadas en tres aspectos: i) el fomento de la producción de un volumen creciente de viviendas; ii) la ocupación de suelo y el desarrollo urbanístico; iii) la apuesta por la propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda.

El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2013 supuso un punto de inflexión en la política de vivienda expansiva y alentadora de la propiedad, al comenzar un proceso de reorientación hacia la rehabilitación y el alquiler de la vivienda.

A continuación, el cambio en el planteamiento y orientación de la política estatal en materia de vivienda se materializa en el Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se aprobó el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas⁽²⁶⁾, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 y en el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se aprobó el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025⁽²⁷⁾.

Pese a ello, continúan existiendo importantes desequilibrios entre la nueva construcción de viviendas y la actividad de rehabilitación y, de igual modo, entre la tenencia de vivienda en propiedad y en alquiler, insuficientes para atender a la necesidad de las personas que tienen mayores dificultades de acceso al mercado inmobiliario.

En lo que se refiere al régimen general de acceso a la vivienda que se analiza en este trabajo, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda aborda una regulación que pretende homogeneizar los principales aspectos de las políticas (autonómicas y estatales) en materia de vivienda, poniéndolos en relación con otros derechos constitucionales y con la actividad económica general del país.

Y lo hace, desde una doble perspectiva: jurídico-pública, por una parte y jurídico-privada, por otra, identificando los siguientes objetivos principales:

– El establecimiento de una regulación básica de los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la vivienda, así como de los asociados a la propiedad de vivienda, aplicable a todo el territorio nacional.

– La promoción de medidas e instrumentos jurídicos que faciliten el «acceso a una vivienda digna y adecuada a las personas que tienen dificultades para acceder a una vivienda en condiciones de mercado, prestando especial atención a jóvenes y colectivos vulnerables y favoreciendo la existencia de una oferta a precios asequibles y adaptada a las realidades de los ámbitos urbanos y rurales».

(26) BOE núm. 86, de 10 de abril de 2013.

(27) BOE núm. 86, de 19 de enero de 2022.

- La dotación de instrumentos efectivos para asegurar la funcionalidad, la seguridad, la accesibilidad universal y la habitabilidad de las viviendas, protegiendo de este modo la dignidad y la salud de las personas que las habitan.
- La definición de los aspectos fundamentales de la planificación y programación estatales en materia de vivienda, con la intención última de promover el ejercicio del derecho constitucional de acceso a la vivienda en todo el territorio.
- El establecimiento del régimen jurídico básico de los parques públicos de vivienda, incluyendo su desarrollo, protección y promoviendo la eficiencia para dar cobertura a la demanda habitacional de los sectores de la población con mayores dificultades de acceso al mercado de la vivienda.
- El desarrollo de diversas tipologías de vivienda, teniendo en cuenta las distintas formas de convivencia y habitación existentes en la actualidad.
- La incorporación de información mínima necesaria, que contribuye a la seguridad y garantía de la ciudadanía, que redunde en su protección en el contexto de las operaciones de compra y arrendamiento de viviendas.

Tomando como punto de partida estos objetivos, se analiza, a continuación, su concreción en el texto articulado de la norma, en lo que constituye el régimen general de acceso a la vivienda, mediante su promoción pública y privada, así como los retos y oportunidades que esta opción del legislador representa para los poderes públicos.

3. RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA LEY 12/2023, DE 24 DE MAYO POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

3.1 **El servicio objetivo al interés general en relación con el derecho de acceso a la vivienda**

El apartado primero del artículo 7 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda reconoce la función social de la vivienda, «atendiendo a la delimitación que el derecho a una vivienda digna y adecuada efectúa el artículo 47 de la Constitución Española, y considerando que la vivienda cumple una función social dado que constituye un bien destinado a satisfacer las necesidades básicas de alojamiento de las personas, familias y unidades de convivencia, corresponde a las administraciones públicas competentes velar por promover las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio efectivo del dicho derecho en condiciones asequibles y con especial atención a las familias, hogares y unidades de



convivencia con menores a cargo, a través del estatuto de los derechos y deberes asociados a la vivienda», en los términos que están previstos en los artículos 8 a 11 de esta norma legal.

Para conseguir la realización efectiva y la protección de esta denominada «función social de la vivienda», los poderes públicos, cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias, tienen la obligación de promover y articular los mecanismos e instrumentos jurídicos que sean necesarios para garantizar el acceso a la vivienda, así como su adecuada protección, conservación, mejora y rehabilitación, cuando sea necesario (art. 7.2 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo).

Debe ponerse asimismo de manifiesto, que la propia ley estatal por el derecho a la vivienda establece en su artículo primero su objetivo de promover las condiciones normativas necesarias y regular, en el ámbito de sus competencias, las condiciones que sean necesarias para asegurar la igualdad de todas las personas en el ejercicio de sus derechos relacionados con la vivienda, en general y, en particular, en lo que se refiere a la garantía de su derecho a acceder a una vivienda digna y adecuada, así como a su efectivo disfrute⁽²⁸⁾.

Con la finalidad de garantizar el acceso a la vivienda, la ley 12/2023, de 24 de mayo vincula el ejercicio de tal derecho con lo que denomina «la función social de la vivienda», que incluye el deber de que ésta se destine al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como el de procurar su mantenimiento, conservación y rehabilitación, de acuerdo con las determinaciones y obligaciones establecidas a este respecto en los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico, en cada caso vigentes y que resulten de aplicación.

Para ello, el artículo segundo de la referida norma legal, enumera los que considera que son los concretos fines y objetivos comunes a la acción de los diferentes poderes públicos que tienen competencias normativas y de ejecución en relación con la vivienda.

Concretamente, los siguientes, en relación con el acceso a la vivienda:

– La efectividad de los derechos de acceso en condiciones asequibles a una vivienda digna y adecuada de acuerdo con la Constitución Española y las recomendaciones de los instrumentos internacionales ratificados por España.

(28) Regulación que debe contextualizarse y respetar, por una parte, la competencia de las Comunidades Autónomas, que han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva en materia de vivienda y, por otra, el cumplimiento de lo dispuesto en los instrumentos internacionales ratificados por España. Así lo establece, de forma expresa, el artículo 1.1 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda, que es objeto de análisis y estudio en este trabajo.

– La promoción del uso y disfrute efectivo de la vivienda, en virtud del régimen legal de tenencia, así como su mantenimiento, conservación y, en su caso, conservación y mejora.

– El aseguramiento de la habitabilidad de las viviendas.

– El fomento de la colaboración interadministrativa, favoreciendo la coherencia y la transparencia en las actuaciones públicas de política de vivienda, así como la coordinación con las restantes políticas sectoriales y la garantía de la participación ciudadana y de las entidades representativas de la sociedad civil en el ámbito de la vivienda.

– La protección de la estabilidad y seguridad jurídica en la propiedad, uso y disfrute de la vivienda, con especial atención a las personas y hogares en situación o en riesgo de vulnerabilidad, y específicamente a las familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo, a través de medidas efectivas en materia de vivienda y asegurando la debida coordinación con medidas complementarias de atención social, formación, empleo y otras medidas de acompañamiento.

– La promoción del desarrollo, gestión y mantenimiento de los parques públicos de vivienda para asegurar una oferta significativa y estable de viviendas dignas y adecuadas a los sectores sociales con mayores dificultades de acceso a una vivienda en el mercado, mediante la necesaria inversión en cada ejercicio presupuestario y atendiendo a las características y necesidades de todos los ámbitos territoriales, afectados por diferentes dinámicas de crecimiento o de pérdida de población.

– El impulso de la rehabilitación y mejora de las viviendas existentes, tanto en el parque privado como en los públicos, a través de programas y medidas en materia de sostenibilidad, eficiencia energética y utilización de energías renovables, habitabilidad, accesibilidad universalidad, conservación, mejora de la seguridad de la utilización y digitalización, favoreciendo enfoques integrales y contemplando de forma específica las características de la vivienda en el medio rural.

– El fomento de la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda en alquiler a precios asequibles, con especial atención a las personas jóvenes y hogares en situación de riesgo o vulnerabilidad, habilitando mecanismos efectivos de regulación y uso del suelo, y desarrollando medidas e instrumentos de programación y planificación que permitan atender las necesidades reales de los demandantes y favorezcan la cohesión social y territorial.

– El apoyo a la existencia de parques sociales de vivienda de entidades del tercer sector, que sean complementarios a los parques públicos de vivienda y amplíen la oferta de alojamiento y vivienda destinada a colectivos y hogares vulnerables, con especial atención a familias, hogares y unidades de convivencia con menores a su cargo.



A. RÉGIMEN GENERAL: PROMOCIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

– La procura de la máxima eficiencia en la gestión de los recursos disponibles para favorecer el acceso a una vivienda digna y adecuada, fomentando, en su caso, las fórmulas de colaboración público-privada.

– La protección de los derechos básicos y los intereses legítimos en las operaciones de compra y arrendamiento de vivienda, delimitando responsabilidades y asegurando el acceso a la información suficiente y adecuada.

– La eliminación de cualquier tipo de discriminación, por cualquier razón, en el acceso a una vivienda y su disfrute, asegurando la integración, inclusión y cohesión social y territorial en las actuaciones y medidas de política de vivienda.

– El impulso de la accesibilidad universal en el parque de vivienda, asegurando su efectividad en las nuevas viviendas y adoptando medidas para solventar las necesidades sobrevenidas en el parque de viviendas preexistente.

– La adopción de las medidas que permitan identificar y prevenir la retención especulativa, la segregación residencial, los procesos de sobrepoblación, la exclusión residencial grave como el chabolismo o el sinhogarismo y la degradación de las condiciones del parque de viviendas existente y de su entorno, para permitir el desarrollo de su función residencial y la mejora de la calidad de vida.

– La garantía de la igualdad, desde la perspectiva de género, edad, capacidad, así como desde el punto de vista territorial, en todas las políticas de vivienda, a todos los niveles y en todas sus fases: planificación, ejecución y evaluación.

– El uso responsable de los recursos públicos suficientes para cumplir los objetivos de la política de vivienda por parte de las Administraciones competentes y aplicar criterios de corresponsabilidad de los ocupantes de las viviendas en la gestión del parque público.

– La priorización de la atención e información a las familias, hogares y unidades de convivencia con menores a cargo que, por encontrarse en situación de pobreza, exclusión social u otras formas de vulnerabilidad, deben ser objeto de especial protección.

– La atención en las políticas de vivienda a los desequilibrios territoriales, tanto en ámbito urbanos y metropolitanos como en entornos rurales, que pueden estar más afectados por la despoblación.

– El fomento de la transparencia y la garantía de la participación en el desarrollo de las políticas de vivienda de los agentes que intervienen en el mercado inmobiliario, particularmente de los promotores sociales de vivienda, de las asociaciones ciudadanas de defensa del derecho a la vivienda, de las asociaciones de arrendatarios y de propietarios, de administradores de fincas y de los agentes inmobiliarios.



– El impulso de la economía social, potenciando la participación de las entidades de carácter social y asistencial en el ámbito de la vivienda.

Todos estos objetivos tienen naturaleza, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 12/2013, de 24 de mayo por el derecho a la vivienda, de servicios de interés, en cuanto se trata de elementos esenciales para la cohesión económica, social y territorial, que podrán ser ejecutados de forma directa por las Administraciones públicas o sus entes instrumentales o dependientes, o bien, realizarse a través de los acuerdos con los propietarios, con las entidades del tercer sector y de la economía social que estén legalmente constituidas o a través de fórmulas de colaboración público-privada⁽²⁹⁾.

Para alcanzarlos y asegurar su garantía legítima a toda la ciudadanía, las Administraciones y entidades del sector público están obligadas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, a ejecutar cualquier medida de, limitación y control que garantice la protección del principio de igualdad y no discriminación en el ejercicio del derecho de acceso a la vivienda, interviniendo ante toda situación de discriminación, directa o indirecta, acoso inmobiliario y en las situaciones en las que se acredite que se están realizando operaciones de venta, arrendamiento o cesión por cualquier título de una infravivienda o de una vivienda que esté sobreocupada, o bien se trata de cualquier otra forma de alojamiento ilegal.

Tras una primera aproximación a los aspectos esenciales del régimen de acceso a la vivienda regulado en la Ley estatal 12/2023, de 24 de por el Derecho a la vivienda, se analizan, a continuación, las previsiones de esta norma relativas a los instrumentos jurídicos establecidos para la promoción pública y privada de viviendas, en el ámbito de las competencias estatales.

(29) Véase, el apartado primero del artículo 4 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, cuando señala que «a los efectos de la orientación de la financiación pública, 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, y en el ámbito de competencia estatal o de colaboración del Estado con las demás administraciones: a) el desarrollo de las actuaciones necesarias para la creación, ampliación, conservación y mejora del parque público de vivienda, por parte de las Administraciones públicas competentes y sus entes instrumentales o dependientes, así como su gestión para asegurar su utilización efectiva en condiciones asequibles, tal y como se definen en el artículo anterior o en la normativa autonómica correspondientes; b) las actividades, públicas o privadas, cuyo fin sea la construcción o rehabilitación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública que fije un precio máximo de venta y alquiler, con destino a las personas u hogares que reúnan los requisitos preestablecidos en base a criterios objetivos que definan su situación económica y social; c) el desarrollo de las actuaciones necesarias por parte de las Administraciones públicas competentes y sus entes instrumentales o dependientes, encaminadas a promover la mejora de las condiciones de habitabilidad, de accesibilidad o de eficiencia energética de los edificios de viviendas, de titularidad pública y privada».



3.2 **La promoción pública de viviendas en la Ley 12/2023, de 24 de mayo**

El título Segundo de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, en sus artículos 12 a 26, regula la acción pública relacionada con el acceso a la vivienda, desde los principios generales que han de regir la actuación del sector público estatal, hasta las medidas de planificación y programación a través de las que se materializará su concreta intervención.

En este sentido, y con la intención de garantizar desde la intervención pública el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, el artículo 12 de la precitada Ley 12/2023, de 24 de mayo atribuye a los poderes públicos del estado la potestad administrativa de planificación, con su correspondiente financiación.

El ejercicio de esta potestad planificadora, en su contenido y a través de los diferentes planes y programas en los que se concrete, deberá proteger y atender de manera prioritaria y preferente a las necesidades y la atención a los colectivos, personas y familias con mayores dificultades de acceso a la vivienda, o que se encuentren o puedan encontrarse en situaciones de riesgo de exclusión residencial y, especialmente, a las familias, hogares y unidades de convivencia que tengan menores a su cargo.

En particular, se pueden distinguir las tres siguientes medidas de planificación, como instrumentos a través de los que se manifiesta la intervención administrativa del sector público estatal para la promoción pública del derecho de acceso a la vivienda: a) la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico; b) la declaración de zonas de mercado residencial tensionado y, por último, c) la aprobación de planes estatales de vivienda.

a) *La ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico*

En cuanto se refiere a la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico, el artículo 15 de la vigente Ley por el derecho a la vivienda los define como potestades administrativas, con cuyo ejercicio se garantiza la efectividad de las condiciones básicas de igualdad para su ejercicio, de acuerdo con el marco normativo establecido en el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana⁽³⁰⁾, en el que se establecen los criterios básicos para el desarrollo de políticas públicas

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

que permitan ampliar la oferta de vivienda social y/o dotacional que promueva la cohesión social y atienda, en lo posible, a las necesidades de la realidad social y económica de los hogares residentes de una manera digna y sostenible.

Téngase en cuenta en este sentido, que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste.

De esta forma, la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico, a través de los diferentes planes, proyectos y programas en que se concretan, constituyen el marco jurídico general conformado por normas, programas, directrices y planes, que orientan y regulan las actuaciones y procesos de asentamiento sobre el territorio, integrador y coordinador de las políticas públicas con incidencia en el territorio entendido como espacio físico como las políticas públicas en materia de vivienda, entre otras.

b) *La declaración de zonas de mercado residencial tensionado*

El artículo 18 de la Ley por el Derecho a la vivienda faculta a las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda para que declaren zonas de mercado residencial tensionado, de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en su normativa reguladora y en el ámbito de sus respectivas competencias.

La finalidad legalmente prevista para la referida declaración de zonas de mercado residencial tensionado consiste en la habilitación para la implementación de actuaciones públicas en materia de vivienda en todos los ámbitos territoriales en los que exista un riesgo acreditado de oferta insuficiente de viviendas para la población, en condiciones que sean asequibles de acuerdo con la situación del mercado de vivienda y con las necesidades del territorio.

De acuerdo con lo que establece el apartado segundo del precitado artículo 18 de la Ley por el Derecho a la Vivienda, la declaración de zona de mercado residencia tensionado se tramita a través de un procedimiento administrativo que se inicia con un trámite preparatorio previo que tiene por objeto el acopio de información acerca de la situación del mercado residencial en la zona. A continuación, se debe abrir un trámite de información pública en el que se pondrá a disposición de la ciudadanía la documentación en que se basa tal declaración, entre la se incluyen los estudios de distribución espacial de la población y hogares, su estructura y dinámica, así como la zonificación teniendo en cuenta la oferta, los precios y la tipología de vivienda,



junto con cualquier otro estudio o informe en el que se pongan de relieve posibles desequilibrios o procesos de segregación social y espacial.

El procedimiento de declaración de zona de mercado residencial tensionado finaliza mediante una resolución administrativa dictada por la Administración Pública competente en materia de vivienda y que, desde el punto de vista sustantivo o material debe motivarse a partir de la acreditación de las deficiencias o insuficiencias del mercado de la vivienda en la zona, tanto en la modalidad libre como en la de promoción pública.

La declaración de zona de mercado residencial tensionado tendrá una vigencia de tres años, siendo posible su prórroga anual a través del mismo procedimiento y siempre y cuando se acredite la subsistencia de las circunstancias que la motivaron en su origen.

Debe significarse, además, que la declaración de un ámbito territorial como zona de mercado residencial tensionado implica la obligación por parte de la Administración competente de redactar un plan específico en el que se determinen las medidas correctoras que se consideren precisas y necesarias para solucionar los desequilibrios que pone en evidencia la propia declaración.

Por su parte, y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 18 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda, el Departamento Ministerial que tenga atribuidas competencias en materia de vivienda podrá desarrollar un programa específico para las zonas de mercado residencial tensionado que se hayan declarado, en coordinación y de acuerdo con la Administración territorial competente.

c) *La aprobación de planes estatales de vivienda*

La Administración General del Estado, en colaboración con las demás Administraciones territoriales, podrá ejercer su potestad administrativa de planificación y programación con la finalidad de garantizar el derecho constitucional de la ciudadanía a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, teniendo en cuenta la realidad económica, financiera y social, promoviendo la cohesión social y la lucha contra la despoblación de determinados núcleos de población⁽³¹⁾.

(31) Véase el artículo 23.1 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda, cuando afirma que « La Administración General del Estado contribuirá, en colaboración con las demás Administraciones Públicas en cualquiera de las formas admitidas por la legislación reguladora del régimen del sector público, a garantizar el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada mediante los instrumentos de política fiscal, económica, social y de planificación o de programación de su competencia, atendiendo a la realidad económica, financiera y social, a favor de la cohesión territorial y la lucha contra la despoblación».

Para ello, el artículo 23 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, cuyo análisis nos ocupa, en su artículo 2 se refiere de manera expresa a los instrumentos de planificación y programación de la Administración General del Estado como instrumentos jurídicos con los que formalizar su apoyo a las Administraciones territoriales competentes en la ejecución de las políticas de vivienda que, «[...] previo análisis y determinación de las necesidades, aseguren la existencia de una oferta suficiente y adecuada de vivienda en condiciones asequibles, fomentando la utilización racional del suelo y propiciando la ocupación eficiente del parque residencial, y asegurando que tales instrumentos cuenten con una adecuada dotación presupuestaria[...]».

En este sentido, el precitado artículo 23.2 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo identifica fines y objetivos concretos, que deben ser no solo tenidos en cuenta, sino impulsados y fomentados por los planes y programas estatales que se aprueben en materia de vivienda.

Concretamente, los tres siguientes:

En primer lugar, la rehabilitación y la mejora de las viviendas existentes, junto con la promoción de viviendas que vayan a integrarse en la formación de los denominados «parques públicos de vivienda».

En segundo lugar, la promoción de viviendas que se adapten a las demandas y necesidades sociales y económicas de la población.

Y, en tercer y último lugar, la previsión de una adecuada dotación de programas de ayuda que estén dirigidos de forma específica a las personas y hogares que tengan mayores dificultades para acceder a una vivienda, prestando especial atención a las personas jóvenes y hogares expuestos a mayor vulnerabilidad y a las familias, hogares y unidades convivenciales que tengan menores a su cargo.

En este sentido, los principales instrumentos de actuación del Estado en materia de política de vivienda son los denominados «planes estatales en materia de vivienda y rehabilitación, regeneración y renovación urbana y rural» previstos en el artículo 24 de la Ley 13/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda. Estos planes, de manera coordinada con el conjunto de estrategias estatales y políticas públicas sectoriales vincularán la política de vivienda con medidas fiscales y de financiación que se desarrollen y aprueben con el fin de promover la puesta a disposición de la población de viviendas dignas y a precios asequibles.

Todas estas medidas de promoción y fomento tienen como objetivo último favorecer el acceso a la vivienda de la ciudadanía y mejorar la calidad del parque residencial existente. Para ello, y de acuerdo con lo señalado en el artículo 24 de la Ley por el Derecho a la Vivienda que se analiza, los planes estatales en materia de vivienda y rehabilitación,



regeneración y renovación urbana y rural tendrán como actuaciones prioritarias las siguientes:

«[...]

a) Las que fomenten la ocupación racional y eficiente del patrimonio residencial.

b) La conservación, el mantenimiento, la rehabilitación y la mejora de las viviendas que estén destinadas o vayan a destinarse a residencia habitual, así como la regeneración y renovación de su entorno construido, favoreciendo enfoques integrales que garanticen la accesibilidad universal.

c) Las actuaciones necesarias para la creación, ampliación y gestión de los parques públicos de vivienda, tanto derivadas de la nueva construcción como de la rehabilitación, orientados prioritariamente a atender la necesidad de vivienda de las personas, familias y unidades de convivencia en situación de mayor vulnerabilidad social y económica.

d) La construcción y rehabilitación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

e) La promoción de nuevas modalidades de vivienda y de desarrollo urbano y rural que se adapten al as necesidades sociales, así como las actuaciones destinadas a favorecer el acceso de la ciudadanía a una vivienda sometida a algún régimen de protección pública, incluyendo instrumentos financieros que promuevan mecanismos público-privados.

f) Actuaciones encaminadas a favorecer el acceso a la vivienda por parte de jóvenes, así como a garantizar una vivienda digna y adecuada para personas en situación de mayor vulnerabilidad social, chabolismo, infravivienda o en emergencia habitacional.

[...]».

3.3 **La colaboración público-privada y el fondo de vivienda asequible**

En el contexto global actual en el que nos vemos inmersos, la situación del mercado laboral y el acceso a la vivienda destacan entre las principales preocupaciones de la ciudadanía y como los retos y objetivos más importantes de la gestión pública actual.

En el ámbito de la vivienda que nos ocupa, esta situación requiere, a nuestro entender, que tanto las Administraciones y demás entidades del sector público como los agentes económicos privados aúnen sus esfuerzos en torno a la gestión de la política de vivienda de tal forma y manera que se establezcan medidas de fomento y promoción pública en coordinación con la iniciativa privada con el objetivo de garantizar el derecho de acceso a la misma.



Merece significarse a tal efecto, la colaboración público-privada en la puesta a disposición de la ciudadanía de viviendas a precios asequibles, a través de mecanismos de trabajo conjuntos entre las Administraciones Públicas y las principales asociaciones de entidades privadas gestoras de vivienda y las entidades del tercer sector, contribuyendo a la función social de la vivienda.

De esta forma, el apartado segundo del artículo 25 de la Ley 13/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda, pone de relieve el modo en que estas fórmulas de colaboración público-privadas pueden impulsar y contribuir a la conformación y ampliación de lo que la ley denomina «fondos de vivienda asequible» de titularidad privada y, al mismo tiempo, al fortalecimiento de los parques públicos de vivienda.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del precitado artículo 25 de la Ley 13/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda, el objetivo del fondo de vivienda asequible consiste en la previsión de un nuevo instrumento a disposición de las Administraciones territoriales en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda mediante la creación de un parque de vivienda asequible e incentivada, o de vivienda social, especialmente en aquellos ámbitos en los que se ha roto el equilibrio entre la oferta y la demanda de vivienda de alquiler.

Ello, atendiendo a la realización de los objetivos específicos que se enumeran en el apartado 24.4 del referido precepto legal.

Concretamente, los tres siguientes:

«[...]

a) Dar respuesta y acompañamiento, en coordinación con los servicios sociales y entidades del tercer sector, a las personas y familias con menos recursos, evitando desahucios en situaciones de vulnerabilidad y estableciendo protocolos de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades privadas gestoras de vivienda.

b) Incrementar el parque de vivienda social y asequible, especialmente en zonas de mercado residencial tensionado.

c) Promover el compromiso de destinar un porcentaje mínimo de su parque a vivienda social o asequible.

[...].»

En definitiva, las colaboración público-privada, el fondo de vivienda asequible, junto con los parques públicos de vivienda comparten la finalidad de promover y contribuir al buen funcionamiento del mercado de la vivienda, como instrumentos al servicio de las Administraciones Públicas competentes en materia de vivienda y hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada de los sectores de la población que se



encuentran en las condiciones menos favorables para poder acceder al mercado de la vivienda, en especial las personas jóvenes y los colectivos más vulnerables.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

El derecho de acceso a la vivienda tiene, sin duda, una importancia y un reconocimiento acreditado como factor de integración social y desarrollo personal que más allá de su valor programático o declarativo merece ser reconocido y configurado como una auténtico derecho subjetivo, a partir del establecimiento legislativo de unas bases o requisitos mínimos que identifiquen tanto a sus titulares como las condiciones exigibles para su efectivo ejercicio, en el contexto de un contexto social y económica cambiante como el que vivimos.

Tal y como se ha puesto de manifiesto en los apartados anteriores, durante los últimos años se han sucedido los esfuerzos de los poderes públicos por garantizar la provisión de viviendas a la población, especialmente destinadas a los colectivos más desfavorecidos, que no pueden acceder a una vivienda en el mercado libre y en el marco de un contexto normativo limitado a reproducir la literalidad del artículo 47 de la CE que proclama el denominado derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, a pesar de las dificultades realmente existentes para su efectivo ejercicio.

En este sentido, puede entenderse que la transformación de este principio rector de la política social y económica en un auténtico derecho subjetivo se está produciendo de una manera paulatina en nuestro ordenamiento jurídico.

Es decir, el derecho a una vivienda digna y adecuada se podría entender como un derecho «no exigible» a las condiciones adecuadas para que pueda garantizar el acceso efectivo de la ciudadanía a la vivienda, de tal forma y manera que siempre que se cumplan los requisitos y condiciones establecidas por las normas vigentes y de aplicación, se generan situaciones jurídicas activas a favor de la ciudadanía, con un carácter instrumental y que, en algunos casos, contribuyen a la efectividad del acceso a la vivienda.

Debe ponerse de manifiesto, asimismo, que normas como la Ley 13/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda evidencian la intensificación de los esfuerzos de los poderes públicos por el fomento y la promoción del acceso a la vivienda de las personas y colectivos que tienen mayores dificultades para acceder al mercado libre de vivienda.



En este sentido, resulta necesario mejorar la efectividad de las condiciones para el ejercicio del derecho de acceso a una vivienda digna y adecuada y consolidar el avance significativo que supone la definición de tal derecho a través de la técnica del derecho subjetivo, ampliando así su ámbito de reconocimiento progresivo.

Así, el objeto de los derechos regulados y configurados por el legislador, autonómico y estatal, deja de ser la vivienda en sí misma para incluir aspectos que van acercando a la ciudadanía al acceso efectivo a la vivienda.

A la vista de esto, es posible llegar a la conclusión de que el derecho a una vivienda digna y adecuada, en la medida que se materializan las condiciones en que puede ejercerse, produce la generación de situaciones jurídicas activas a favor de la ciudadanía, de carácter instrumental y/o procedimental, que constituyen objetos anudados que, en ocasiones, desembocan en el efectivo derecho de acceso a la vivienda.

Resulta innegable la importancia que se reconoce a la vivienda como factor de integración social y desarrollo personal, toda vez que está en juego el valor que paulatinamente le vayan atribuyendo las legislaciones estatales y autonómicas al derecho de acceso a la vivienda como un derecho subjetivo y, por lo tanto, exigible ante los órganos jurisdiccionales, a partir de unas bases mínimas y un contexto normativo como el que establece la vigente ley estatal por el derecho a la vivienda que se analiza en este trabajo y, teniendo en cuenta el contexto socioeconómico cambiante.

5. BIBLIOGRAFÍA

- ÁVILA ORIVE, J. L., ARNÁEZ ARCE, V. M., «Una aproximación al tratamiento legislativo del derecho a una vivienda digna y adecuada, después de tres décadas de reconocimiento constitucional», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 87-88/2010, pp. 199-224.
- BASSOLS COMA, M., *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978*. EDESA. Madrid. 1984.
- COBREROS MENDAZONA, E., «Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado». *Revista Vasca de Administración Pública*. núm. 19. 1987. pp. 27-60.
- GARCÍA DE ENTERRIA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas. Madrid. 1992.
- PONCE SOLÉ, J., «El derecho a la vivienda. Nuevos desarrollos normativos y doctrinales y su reflejo en la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda». *El derecho a la vivienda en el siglo XX: sus relaciones con la ordenación territorial y el urbanismo*. Marcial Pons. Barcelona. 2008. 80-102.



A. RÉGIMEN GENERAL: PROMOCIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

PONCE SOLÉ, J., «Un panorama general de las novedades jurídicas de la ley estatal 13/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la vivienda». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. núm. 365-366, 2023. pp. 27-52.

RODRÍGUEZ ACHÚTEGUI, E., «Derecho a la vivienda: de principio rector a derecho subjetivo». *Revista Aranzadi Doctrinal*. núm. 8. 2015 pp. 22-33.

