



REVISTA DE INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS

JOURNAL OF CONSTITUTIONAL RESEARCH

vol. 9 | n. 3 | setembro/dezembro 2022 | ISSN 2359-5639 | Periodicidade quadrimestral

Curitiba | Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR | www.ninc.com.br



Derecho a la vivienda y emergencia habitacional en España: el rol de las Comunidades Autónomas

The right to housing and housing emergency in Spain: the role of the Autonomous Communities

MARIA VICTÒRIA FORNS I FERNÁNDEZ ^{1,*}

¹ Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España)
mariavictoria.forns@urv.cat
<https://orcid.org/0000-0003-3938-8172>

Recibido/Received: 20.05.2022 / 20 May 2022

Aprovado/Approved: 06.08.2022 / 6 August 2022

Resumen

En este trabajo se estudia el derecho a la vivienda como un elemento del Estado del Bienestar y el rol que cumplen las Comunidades Autónomas en el disfrute y garantía de este. Para ello, se analiza, en primer lugar, la vivienda como derecho humano a partir de lo dispuesto en el artículo 47 de la Constitución Española, y su vinculación con otras áreas o derechos. En segundo lugar, se estudian las competencias de las Administraciones Públicas en materia de vivienda y se efectúa una revisión de la legislación autonómica en este tema, desde dos grandes áreas: la legislación en materia urbanística, del suelo y de la edificación y la legislación autonómica específica en materia de vivienda, para encontrar puntos en común en las distintas legislaciones sobre cuatro elementos

Abstract

This paper studies the right to housing as an element of the Welfare State and the role that the Autonomous Communities (Regional Spanish Governments) adopt in the enjoyment and warrant of this right. To this end, we first analyse housing as a Human right with regard to what Article 47 of the Spanish Constitution states and its interlinkage with other sectors or rights. Secondly, the competences of the Public Administrations in housing matters are studied and a review is made of the autonomous regional legislation on this subject, from the perspective of two main areas: the legislation on urban planning, land and building and the specific regional legislation on housing. The joint analysis of these two areas of the law aims to find the common grounds throughout four different fundamental elements:

Como citar esse artigo/How to cite this article: FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. Derecho a la vivienda y emergencia habitacional en España: el rol de las Comunidades Autónomas. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 9, n. 3, p. 579-618, set./dez. 2022. DOI: 10.5380/rinc.v9i3.88558.

* Profesora Colaboradora Permanente de Trabajo Social y Servicios Sociales, Universitat Rovira i Virgili (Tarragona, España). Doctora en Antropología Social y Cultural, Universitat Rovira i Virgili. Licenciada en Antropología Social y Cultural y Máster Universitario en Estudios Avanzados en Administración y Derecho Público por la Universitat Rovira i Virgili (URV). Diplomada en Trabajo Social por la Universitat de Barcelona (UB). Coordinadora del Grado en Trabajo Social de la Facultat de Ciències Jurídiques, codirectora de la Càtedra d'Inclusió Social y colaboradores de la Càtedra d'Estudis Jurídics Locals Màrius Viadel i Martin de la URV. Miembro del Grupo de Investigación en Antropología Social e investigadora. Investigadora de los proyectos I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación PID2021-122523OB-I00 Retos de la atención primaria en salud durante la pandemia de covid-19: salud comunitaria y participación social (RETCOV) y PID2021-122999OB-I00 Necesidades de las hijas e hijos del feminicidio: una aproximación transdisciplinar a las consecuencias de la violencia de género en el contexto de la covid-19 (FEMMINOR). E-mail: mariavictoria.forns@urv.cat.

fundamentales: la vivienda como derecho; la conceptualización de la vivienda; los colectivos vulnerables y/o sujetos especiales de protección, y las ayudas públicas y otras medidas de fomento que se han dispuesto para garantizar el disfrute del derecho analizado. En tercer lugar, nos enfocamos en la legislación específica de la Comunidad Autónoma de Cataluña, revisando las distintas formas de intervención pública en materia de vivienda. En cuarto lugar, se revisan las medidas implementadas como consecuencia de la pandemia del COVID-19. Finaliza este estudio con nuestras reflexiones sobre el tema desde la perspectiva de los derechos de las personas a una vivienda digna.

Palabras clave: derechos fundamentales; vivienda; crisis habitacional; Comunidades Autónomas; Estado de bienestar.

housing as a right, the conceptualisation of housing, the vulnerable groups and/or subject to special protection, and the public aid and other promotion measures that have been provided to guarantee the enjoyment of the analysed right. In third place, we focus on the specific regional legislation of the Autonomous Community of Catalonia, reviewing the different forms of public intervention when it comes to housing. Fourthly, other implemented measures as a consequence of the COVID-19 pandemic are also reviewed. To end, this paper comprises our concluding thoughts towards the matter from the perspective of the rights of the people to decent housing.

Keywords: fundamental rights; housing, housing crisis; Autonomous Communities; Welfare State.

SUMARIO

1. Introducción; 2. El Estado de bienestar y el derecho a la vivienda; 2.1. Sobre el Estado de bienestar; 2.2. Sobre el derecho a la vivienda; 3. Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de vivienda; 4. Legislación en materia de vivienda y del derecho a la vivienda; 4.1. Legislación en materia urbanística, del suelo y de la edificación; 4.2. Legislación autonómica específica en materia de vivienda; 4.2.1. La vivienda como derecho; 4.2.2. Conceptualización de la vivienda; 4.2.3. Colectivos vulnerables y/o sujetos especiales de protección; 4.2.4. Ayudas públicas y otras medidas de fomento; 5. Derecho a la vivienda y emergencia habitacional: caso Cataluña; 5.1. Sobre la intervención pública en materia de vivienda; 5.1.1. La vivienda de protección oficial; 5.1.2. La mediación social en el alquiler de viviendas; 5.1.3. La vivienda de inserción; 5.1.4. La propiedad compartida; 5.1.5. Sistema de prestaciones para el pago del alquiler; 5.2. Sobre la función social de la vivienda y la protección de personas en riesgo de exclusión residencial; 6. COVID-19 y emergencia habitacional; 6.1. Paralización de los desahucios; 6.2. Regulación de nuevo programa de ayuda; 6.3. Prórroga extraordinaria de los contratos de alquiler de la vivienda habitual; 6.4. Moratoria de la deuda arrendaticia; 6.5. Ayudas transitorias de financiación; 7. Conclusiones; 8. Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

El derecho a la vivienda es, junto con otros derechos como la salud o el empleo, uno de los derechos que más impacto tiene en la calidad de vida y el bienestar físico y social de la población. No contar con un empleo que provea a un sujeto de recursos económicos para la satisfacción de sus necesidades, ni contar con un espacio donde pueda compartir con sus seres queridos y desarrollar una de las instituciones más fundamentales para la sociedad (la familia), puede generar importantes afecciones a la salud física y psíquica de las personas, con las consecuentes repercusiones para la sociedad. Por ello, no en vano, el derecho a la vivienda ha sido reconocido en distintos

instrumentos internacionales como un derecho humano básico de los ciudadanos que vincula a los Estados en diferentes ámbitos jurídicos¹.

Como afirma Anderson, “[e]n las sociedades occidentales la vivienda cumple una doble función, como bien social, pero al mismo tiempo como bien de consumo y de inversión²”, lo que complejiza su relación con otros derechos humanos, así como, la búsqueda de soluciones a los problemas de acceso, adecuación y seguridad de la vivienda. De allí que, llevar la garantía más allá del papel, no sea una tarea fácil.

Sin embargo, el acceso a la vivienda es una condición indispensable para el desarrollo de la vida de las personas y las familias, y para el mantenimiento de su dignidad humana. No poseer una vivienda o perder aquella de la que se disponía, resulta excluyente y puede afectar el disfrute efectivo de distintos derechos fundamentales. No obstante, el acceso a la vivienda siempre tiene un costo que impacta en la economía familiar, ya sea, para casos de alquiler o de propiedad.

La crisis económica que vivió España en 2008 puso en relieve la problemática de la vivienda en nuestro país, y es que se observó un incremento del número de familias que no pudieron hacer frente al pago de sus préstamos hipotecarios o de sus alquileres y se encontraron ante la difícil situación de tener que ser desalojados de sus viviendas. Como comenta Trilla Bellart, entre 2008 y 2017, se produjeron en Catalunya más de 100.000 lanzamientos que afectaron a unas 300.000 personas –cifra muy superior a la población de una ciudad como Hospitalet de Llobregat–. 32% de ellas, afectadas por falta de pago de la hipoteca y el restante 68%, por falta de pago del alquiler³.

Entre los problemas que, en materia de vivienda, se han incrementado con ocasión a la crisis económica, podemos mencionar: 1. La dificultad de acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible por determinados grupos poblacionales vulnerables, lo que a su vez genera la exclusión residencial de los mismos, por la falta de recursos económicos o imposibilidad de acceder a determinadas prestaciones económicas, 2. Reducción de la duración de los contratos de alquiler, o, incremento progresivo del precio, 3. Incapacidad económica de las Administraciones públicas para garantizar el derecho a la vivienda y las prestaciones sociales vinculadas de las personas y familias que no pueden acceder en el mercado libre de alojamiento, en muchos casos por la falta de actuación pública preventiva y de oferta de vivienda social real⁴.

¹ Al respecto puede consultarse el Convenio internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Carta Social Europea y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH).

² ANDERSON, Miriam. La doble dimensión del derecho a la vivienda en el ámbito privado: Objeto especialmente protegido y límite del derecho de propiedad. **Derecho privado y Constitución**, n. 38, p. 81-117, 2021. p. 84.

³ TRILLA BELLART, Carme. El tercer sector social ante el reto de las dificultades de acceso a la vivienda. In: RIPOLL CARULLA, Santiago (coord.). **Jornadas sobre Derecho, Inmigración y Empresa**. España: Marcial Pons, 2019. p. 449-460. p. 453.

⁴ CANALS I AMETLLER, Dolors. La efectividad de la regulación normativa del derecho a una vivienda digna y adecuada: una crítica desde el análisis social del Derecho. In: PALEO MOSQUERA, Natalia (coord.) **Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020. p. 97-136. p. 112.

Lo anterior, ha generado una modificación de la percepción que los ciudadanos tienen sobre el derecho a la vivienda, entendiendo a la vivienda como un bien esencial para el desarrollo de la vida en sociedad, para la emancipación de los ciudadanos y la formación de los hogares⁵. Por ello, en este trabajo, hemos querido estudiar el derecho a la vivienda como un elemento del Estado del Bienestar y el rol que cumplen las Comunidades Autónomas (CCAA) en el disfrute y garantía de este, entendiendo que, de acuerdo con el sistema de reparto de competencias del Estado español, éstas son las Administraciones Públicas llamadas a garantizar, este derecho.

Para ello, se analiza, en primer lugar, la vivienda como derecho humano a partir de lo dispuesto en el artículo 47 de la Constitución Española (CE), y su vinculación con otras áreas o derechos. En segundo lugar, se estudian las competencias de las Administraciones Públicas en materia de vivienda y se efectúa una revisión de la legislación autonómica en este tema, desde dos grandes áreas: la legislación en materia urbanística, del suelo y de la edificación y la legislación autonómica específica en materia de vivienda, para encontrar puntos en común en las distintas legislaciones sobre cuatro elementos fundamentales: la vivienda como derecho; la conceptualización de la vivienda; los colectivos vulnerables y/o sujetos especiales de protección, y las ayudas públicas y otras medidas de fomento que se han dispuesto para garantizar el disfrute del derecho analizado.

En tercer lugar, nos enfocamos en la legislación específica de la Comunidad Autónoma de Cataluña, revisando las distintas formas de intervención pública en materia de vivienda. En cuarto lugar, se revisan las medidas implementadas como consecuencia de la pandemia del COVID-19, y finalmente, se exponen nuestras reflexiones sobre el tema desde la perspectiva de los derechos de las personas a una vivienda digna.

2. EL ESTADO DE BIENESTAR Y EL DERECHO A LA VIVIENDA

2.1. Sobre el Estado de bienestar

Los antecedentes del *Welfare State* o Estado del Bienestar pueden ubicarse en los años veinte y treinta del siglo XX; sin embargo, será a partir del período posterior a la Segunda Guerra Mundial que el Estado se transformará paulatinamente en agente activo responsable del progreso social de los ciudadanos, configurándose, como consecuencia de ello, el llamado “Estado providencia”, “Estado benefactor” o “Estado de bienestar”⁶, que Moreno Fernández define como “un conjunto de instituciones públicas

⁵ MOREU CARBONELL, Elisa. Activismo social y derecho a la vivienda. In: GIFREU I FONT, Judith; BASSOLS COMA, Martín; MENÉNDEZ REXACH, Àngel (dirs.). **El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016. p. 261-281. p. 282.

⁶ *Vid. in totum*: FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, La garantía de una renta básica de ciudadanía como instrumento del Estado del Bienestar en transformación. **Revista de Investigacions Constitucionals**, Curitiba, vol. 7, n. 1, p. 11-58, jan./abr. 2020.

proveedoras de políticas sociales dirigidas a la mejora de las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de los ciudadanos⁷. Un Estado que “se ha convertido en el responsable directo de la prestación de una amplia serie de servicios públicos⁸, gestionando institucionalmente las necesidades sociales⁹.”

Los objetivos que persigue el Estado de Bienestar son: 1. La protección de los ciudadanos ante contingencias como la enfermedad o el desempleo, 2. La redistribución de la renta para mejorar la calidad de vida de aquellos que, tienen menos, y con ello cubrir sus necesidades, 3. Garantizar a los ciudadanos un nivel de renta mínimo y adecuado durante su vida, y; 4. Intervenir en determinadas situaciones que pueden producirse cuando los mecanismos tradicionales fallan, por ejemplo, con la asistencia al adulto mayor¹⁰. Para ello, actúa o participa en distintos sectores, con miras a mejorar el bienestar social y la calidad de vida de los ciudadanos.

De acuerdo con Calero Martínez, la evolución histórica de los Estados del Bienestar ha configurado formas de intervención diferenciadas que van desde transferencias económicas hasta prestación directa o indirecta de servicios. En este sentido, los Estados de Bienestar más próximos al modelo universalista proporcionan una mayor proporción de prestaciones en forma de servicios, mientras que, los Estados del Bienestar continentales y meridionales en Europa tienden a destinar una mayor proporción de recursos a prestaciones económicas¹¹, siendo, según Borgia Sorrosal, las intervenciones más comunes y que impactan directamente a la calidad de vida de los ciudadanos, las siguientes: 1. Prestación de servicios públicos y sociales, 2. Transferencias sociales, 3. Intervenciones normativas encaminadas a proteger al ciudadano como trabajador, consumidor, residente, entre otros, y; 4. Intervenciones públicas encaminadas a mejorar el empleo de los ciudadanos¹².

En España, el Estado del Bienestar se construyó siguiendo un modelo corporativista, basado en la protección de los trabajadores y en las cotizaciones de éstos a la Seguridad Social. Este modelo se modificó a partir de 1980, con la incorporación de nuevos elementos que aportaban protección a ciudadanos con independencia de

⁷ MORENO FERNÁNDEZ, Luis. Estado del bienestar y «mallas de seguridad». **Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas)**, n. 3, p. 1-32, 2002. p. 1.

⁸ BORGIA SORROSAL, Sofía. **El derecho constitucional a una vivienda digna: régimen tributario y propuestas de reforma**. Madrid: Dykinson, 2009. p. 105.

⁹ RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio. Economía política de la sociedad de consumo y el Estado de Bienestar. **Política y sociedad**, v. 39, n. 1, p. 7-26, 2002. p. 18.

¹⁰ MARTÍNEZ LÓPEZ, Rosa; RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús. El Estado del Bienestar en Europa: situación actual y perspectivas”. **Presupuesto y gasto público**, n. 17, p. 101-122, 1995. p. 102.

¹¹ CALERO MARTÍNEZ, Jorge. El estado del bienestar español: valoración y perspectivas de futuro. **Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales**, v. 23, n. 47, p. 457-478, 2021. p. 464.

¹² BORGIA SORROSAL, Sofía. **El derecho constitucional a una vivienda digna: régimen tributario y propuestas de reforma**. Madrid: Dykinson, 2009. p. 112.

su participación en el mercado de trabajo¹³. Siguiendo a Calero Martínez, se trata de un Estado del Bienestar “de aluvión”, que ha evidenciado importantes problemas de coherencia interna que se exacerbaron con la crisis financiera de 2008¹⁴, la cual hizo tambalear los cimientos de una economía basada en el capitalismo y evidenció el déficit estructural de nuestras políticas de protección contra la pobreza, que, junto con la injerencia del gobierno del Estado español imponiendo medidas de control sobre las competencias propias de las administraciones autonómicas y su celo excesivo para reducir el déficit —y por tanto el gasto público—, originó que la cobertura universal que define el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública resultara insuficiente para satisfacer el incremento de las demandas sociales fruto de nuevas necesidades, y del crecimiento exponencial de las ya conocidas¹⁵.

Una crisis económica y social que vino a laminar los derechos sociales que el Estado del Bienestar quiso socializar —tendencia que se aceleró en 2020 y 2021 con la pandemia de Covid-19— y que plantea la necesidad de buscar nuevos métodos para la consecución de los objetivos este modelo de Estado, sin perder de vista sus principios —libertad, igualdad de oportunidades, reducción de desigualdades, democratización, extensión de la seguridad social, cohesión social, entre otros—, a través de nuevas formas de interacción entre la sociedad y el Estado.

2.2. Sobre el derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda es —al menos, sobre el papel— uno de los pilares fundamentales del Estado del Bienestar.¹⁶ El artículo 47 de la CE, prevé que “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” y establece que “[l]os 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”.

¹³ CALERO MARTÍNEZ, Jorge. El estado del bienestar español: valoración y perspectivas de futuro. **Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales**, v. 23, n. 47, p. 457-478, 2021. p. 459.

¹⁴ CALERO MARTÍNEZ, Jorge. El estado del bienestar español: valoración y perspectivas de futuro. **Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales**, v. 23, n. 47, p. 457-478, 2021. p. 459.

¹⁵ FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, La garantía de una renta básica de ciudadanía como instrumento del Estado del Bienestar en transformación. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 7, n. 1, p. 11-58, jan./abr. 2020. p. 49; FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. The management of local social services in Spain. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 65-87, jan./mar. 2022.

¹⁶ Sobre el tema en el Derecho brasileño: MASTRODI, Josué; BARBOSA, Veronica Elisa Soares. Orçamento público da União como forma de efetivação do direito social à moradia adequada. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 103-130, abr./jun. 2022.

Sobre este derecho, algunos autores —entre las que se encuentran Borgia Sorrosal¹⁷ y Aba-Catoira¹⁸— destacan que su ubicación dentro del Capítulo III de la CE, dedicado a los principios rectores, mandatos o directrices dirigidas a los poderes públicos, ha llevado a cuestionar su carácter de derecho subjetivo directamente ejercitable por los ciudadanos, lo que ha impactado en su desarrollo e interpretación, dificultando su efectividad en cuanto a resultados, sujetándolo a la existencia de un desarrollo legislativo del artículo 47 ya mencionado.

Como advierte Chinchilla Peinado, la interpretación tradicional ha sido la de considerar a la vivienda como un principio rector de la política social y económica, lo que implicaría que sólo se impone una actuación positiva de todos los poderes públicos con competencia en la materia, quedando su concreción diferida a la decisión del legislador¹⁹.

En este mismo orden de ideas, Ponce Solé indica que, otra de las excusas que se ha utilizado para negar el carácter de derecho, a la vivienda, es afirmar que éste exige en todo caso gasto público, a diferencia de los derechos que sí son considerados tradicionalmente como tales, por ejemplo, los derechos civiles y políticos; sin embargo, advierte que este argumento no se sostiene, puesto que algunos de los derechos “no cuestionados” —como el derecho al sufragio— también requieren para su ejercicio, de la asignación enormes sumas de dinero público —por ejemplo, financiamiento de partidos políticos y organización de procesos electorales—, con lo cual, el criterio de la necesidad de asignación de recursos públicos no es un elemento que permita afirmar o negar la existencia de un derecho subjetivo²⁰.

Sin embargo, como afirma Chinchilla Peinado, esta concepción no resulta adecuada a la sociedad española del siglo XXI, y mucho menos ajustada a los Objetivos de Desarrollo, que proscriben entre sus metas, asegurar el acceso de todas las personas a una vivienda adecuada²¹. Consideramos, que una interpretación de la CE que tenga

¹⁷ BORGIA SORROSAL, Sofía. **El derecho constitucional a una vivienda digna: régimen tributario y propuestas de reforma**. Madrid: Dykinson, 2009. p. 63-64.

¹⁸ ABA-CATOIRA, Ana María. El acceso prioritario a la vivienda de las mujeres víctimas de violencia: derecho o demanda. **Papeles El tiempo de los derechos**, n. 20, p. 1-31, 2018.

¹⁹ CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. La agenda urbana española y las leyes de vivienda autonómicas: la garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada para las personas mayores como elemento de cohesión social y de construcción de una ciudad inclusiva. In: ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario (dir.). **Políticas urbanas y localización de los objetivos de desarrollo sostenible**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021. p. 315-358. p. 331.

²⁰ PONCE SOLÉ, Juli. Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor). **Revista Catalana de Dret Públic**. Disponible en: <<https://eapc-rcdp.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/>>. Consultado del 10 ene. 2022.

²¹ CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. La agenda urbana española y las leyes de vivienda autonómicas: la garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada para las personas mayores como elemento de cohesión social y de construcción de una ciudad inclusiva. In: ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario (dir.). **Políticas urbanas y localización de los objetivos de desarrollo sostenible**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021. p. 315-358. p. 333.

como centro a la persona y a la dignidad humana como fundamento de cualquier análisis jurídico, debe llevarnos a colocar a todos los derechos en un plano de igualdad, dada su interrelación e interdependencia, y como consecuencia de ello, abandonar cualquier rigor formalista que pretenda excluir a algún derecho social de la consideración de derecho fundamental. El derecho a la vivienda debería articularse como un verdadero derecho subjetivo, que pueda ser defendible judicialmente de forma inmediata, sobre todo para aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad residencial; debiendo ser protegido por los poderes públicos, con la mayor diligencia posible²².

Advertimos, además, que el derecho a la vivienda posee una naturaleza jurídica compleja que ocasiona, que, para su ejercicio y disfrute efectivo, confluyan normas de Derecho privado y público, competencias de la Administración local, autonómica y estatal —como estudiaremos más adelante— y aspectos inmobiliarios y económicos²³, de allí que su estudio no debe realizarse de forma aislada, sino que deberán considerarse los distintos elementos que lo conforman.

Y es que la vivienda no solo cumple con una función de alojamiento²⁴, es, además, “un elemento social primario en el que se localizan el hogar, la vida y las actividades familiares, constatándose un ámbito de la intimidad²⁵”, y, a su vez, un bien, una mercancía, una inversión, que forma parte del patrimonio de quien lo posee y se encuentra sujeto a un valor condicionado por las dinámicas del mercado²⁶.

La vivienda es algo más que un espacio físico, pudiendo incluir connotaciones culturales²⁷, ya que permite el funcionamiento de la organización social, y sobre ésta se cimientan muchos de los procesos de socialización de las personas²⁸. Por ello, Piedra

²² CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. La agenda urbana española y las leyes de vivienda autonómicas: la garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada para las personas mayores como elemento de cohesión social y de construcción de una ciudad inclusiva. In: ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario (dir.). **Políticas urbanas y localización de los objetivos de desarrollo sostenible**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021. p. 315-358. p. 337.

²³ GARRIDO GÓMEZ, María Isabel. **Análisis e implicaciones de los derechos sociales**. Madrid: Editorial Dykinson, 2022. p. 204.

²⁴ PIEDRA CRISTÓBAL, Julio; ARREDONDO QUIJADA, Rafael. Hogar dulce hogar. Una aproximación al fenómeno de la exclusión residencial. **Azarbe: Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar**, n. 6, p. 17-25, 2017. p. 17.

²⁵ GARRIDO GÓMEZ, María Isabel. **Análisis e implicaciones de los derechos sociales**. Madrid: Editorial Dykinson, 2022. p. 205.

²⁶ GARRIDO GUTIÉRREZ, Pilar. **El Derecho a una vivienda digna en España. Crisis residencial: Origen, consecuencias y respuesta de los poderes públicos**. Disponible en: <https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3508_3.pdf> Consultado del 10 ene. 2022.

²⁷ CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio; DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica; RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca. Dignidad y adecuación de las viviendas sociales para las personas en riesgo de exclusión. Un elemento en la construcción del derecho a la Ciudad. In: BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción y SOCÍAS CAMACHO, Joana María (coords.). **La ciudad del siglo XXI. Transformaciones y retos: actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2020. p. 273-293. p. 292.

²⁸ CARAVANTES LÓPEZ DE LERMA, Gloria María. Barrios vulnerables: ¿derecho a la vivienda o vulnerabilidad de derechos? Una aproximación desde la exclusión residencial. **Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho**, n. 39, p. 356-376, 2019.

Cristóbal y Arredondo Quijada²⁹, han podido identificar en ella, importantes funciones sociales, entre las que destacan:

1. Permite reproducir las instituciones familiares, refuerza lazos afectivos, proporciona seguridad jurídica y emocional, crea vecindad, fortalece la salud y la higiene.
2. Permite que cada persona construya su propia independencia y autonomía. El espacio se personaliza para convertirlo en algo íntimo.
3. Es un espacio de consumo, de ocio, de conocimiento a través de los medios de comunicación.
4. Espacio de socialización de normas y roles sociales, de aprendizaje de roles y estructuras sociales.
5. Es un espacio educativo y social básico, en el que se aprende a convivir en sociedad respetando normas sociales comunes.
6. Es un elemento fundamental para que cualquier persona pueda integrarse en la sociedad.

Por lo anterior, es que autores como Garrido Gómez, consideran que el derecho a la vivienda es un derecho a habitar que guarda relación con el urbanismo y la ordenación del territorio, “sin olvidar que las construcciones deben preservar la identidad cultural en cuanto a los materiales y la distribución interior”³⁰. El derecho a la vivienda tiene un sentido social y el habitar es un hecho social³¹. No en vano, el artículo 47 de la CE consagra el derecho a una vivienda digna y adecuada, lo que significa que deberá poseer unas condiciones mínimas de habitabilidad que permitan el pleno desarrollo de la familia.

Pero, además, el derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con la dignidad de la persona, convirtiéndose en el centro a partir del cual han de considerarse los derechos económicos, sociales y culturales, así como, los derechos civiles y políticos. La vivienda ocupa un lugar preeminente por cubrir una necesidad básica y vital para el hombre, y en función de ello, actúa de presupuesto para el goce – entre otros – de los derechos de igualdad y de libertad³².

²⁹ PIEDRA CRISTÓBAL, Julio; ARREDONDO QUIJADA, Rafael. Hogar dulce hogar. Una aproximación al fenómeno de la exclusión residencial. **Azarbe: Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar**, n. 6, p. 17-25, 2017. p. 18.

³⁰ GARRIDO GÓMEZ, María Isabel. **Análisis e implicaciones de los derechos sociales**. Madrid: Editorial Dykinson, 2022. p. 205.

³¹ GONZÁLEZ ORDOVÁS, María José. **El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socioeconómico complejo**. Madrid: Editorial Dykinson, 2013. p. 78.

³² MUÑOZ PÉREZ, David. **Reconstrucción del derecho a la vivienda en España: una nueva perspectiva constitucional**. Madrid: Wolters Kluwer, 2019. p. 42.

Esta naturaleza compleja del derecho a la vivienda, les impone a los poderes públicos obligaciones que exceden a la dimensión individual del derecho. Ellos deberán considerar —dentro de sus competencias— desde la regulación del uso del suelo de acuerdo con el interés general hasta la garantía de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, pudiendo plantear políticas públicas desde una perspectiva social, que entiende la vivienda como un bien directamente relacionado con una necesidad básica (habitar), o desde una perspectiva económica, donde la vivienda es un bien económico, una mercancía, un activo³³.

3. COMPETENCIAS DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE VIVIENDA

El artículo 148.1.3 de la CE dispone que las CCAA podrán asumir competencias en materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; por ello, éstas han asumido, a través de sus estatutos de autonomía, competencias exclusivas en materia de vivienda. Sin embargo, dado que el derecho a la vivienda tiene una naturaleza compleja en la que convergen o se relacionan distintas áreas —tal como comentamos en el apartado anterior—, el sistema de reparto competencial de la CE no permite un monopolio absoluto de las CCAA en esta materia, y ello se debe, en buena medida, a que el artículo 149.1 del texto constitucional español, le otorga al Estado competencia exclusiva sobre el sistema monetario (divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación de crédito, banca y seguros) y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (149.1.11 y 149.1.13), materias éstas que pueden impactar en el disfrute del derecho a la vivienda.

No obstante, es necesario advertir, siguiendo a Arias Martínez, que los títulos competenciales estatales, no pueden implicar el agotamiento por parte del Estado de toda la regulación en materia de vivienda. Ambas competencias —las del Estado y las de las CCAA— deben desarrollarse armónicamente sin quebrantar la autonomía de las CCAA impidiéndoles adoptar las decisiones de naturaleza política necesarias para el ejercicio de sus competencias en esta materia³⁴.

Quizás la competencia estatal que más incide en la actuación de las CCAA es la relativa a las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13 CE), que, en nuestro criterio, siguiendo lo dispuesto en la STC 61/1997 del Tribunal Constitucional, debe entenderse como la dirección de la economía general, lo que en modo alguno significa que el legislador estatal quede apoderado

³³ GARRIDO GÓMEZ, María Isabel. **Análisis e implicaciones de los derechos sociales**. Madrid: Editorial Dykinson, 2022. p. 206.

³⁴ ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia. Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época**, n. 11, p. 106-121, 2019. p. 114.

para regular cualquier política sectorial por el mero hecho de que la actividad de que se trate tenga una dimensión económica³⁵. Entendemos, de acuerdo con Barnés, que la competencia contenida en el artículo 149.1.13 CE al hablar de “bases”, “coordinación” y de “actividad económica general”, debe moverse en el terreno macroeconómico, por lo que cualquier norma estatal, para ampararse en este concreto título, debe guardar una relación directa y principal con la dirección de la economía, respetando la política sectorial de competencia exclusiva autonómica, aunque pueda condicionarla³⁶.

Debemos destacar que, además el Estado puede incidir en la materia de vivienda a través de su potestad de gasto —por ejemplo, mediante los Planes estatales de vivienda—, que es, una potestad independiente de la distribución constitucional de competencias, a través de la cual puede, asignar partidas de su presupuesto para garantizar el derecho a la vivienda, pudiendo establecer el destino de las subvenciones y las condiciones generales de su otorgamiento, aunque, como nos advierte Souvirón Morenilla siguiendo los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en sentencias SSTC 13/1992 y 130/2013, debe quedar en manos de las CCAA concretar el destino de aquéllas, completar las condiciones de su otorgamiento y en todo caso su gestión³⁷.

También es necesario referir que, los municipios pueden asumir competencias en materia de vivienda, aunque el título competencial respectivo no derive del bloque de la constitucionalidad. En efecto, de acuerdo con el artículo 25.2 LBRL de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) los municipios podrán ejercer en los términos de la legislación sectorial del Estado y de las Comunidades Autónomas competencias en materias —entre otras— de urbanismo, entre las que se encuentran el planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, la promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera, y la conservación y rehabilitación de la edificación.

4. LEGISLACIÓN EN MATERIA DE VIVIENDA Y DEL DERECHO A LA VIVIENDA

Respecto a la legislación en materia de vivienda, Garrido Gutiérrez comenta que durante muchos años las CCAA reprodujeron las políticas estatales, siendo a mediados

³⁵ Cfr. STC 61/1997, fundamentos jurídicos 24.d y 36.

³⁶ BARNÉS, Javier, La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda. **Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria**, n. 79, p. 83-143, sep./dic. 2007. p. 116.

³⁷ SOUVIRÓN MORENILLA, José María; El derecho a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social. In: GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. (Dir.), **Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transporte y comunicaciones telefónicas)**. Madrid: Editorial Dykinson, 2018. p. 181-224. p. 184.

de los años 90 cuando comienzan a producir leyes autonómicas en esta materia, que, la autora, clasifica en tres períodos diferenciados³⁸:

En el primer período, las CCAA aprobaron leyes relacionadas con el régimen de las viviendas protegidas, cuyo fin principal de eludir la aplicación del régimen de las Viviendas de Protección Oficial. En el segundo período, se aprobaron leyes sobre vivienda protegida que tienen como objetivo final implementar el derecho a una vivienda digna, para lo cual, establecen regulaciones tales como: la calificación de la vivienda protegida por largos períodos dilatados de tiempo; el control de las segundas y posteriores transmisiones de vivienda protegida; la obligatoriedad de la inscripción en el registro de Demandantes de Vivienda protegida para poder ser adjudicatario de una vivienda protegida; la regulación de los derechos de adquisición preferente de vivienda protegida por parte de la Administración, con un uso sistemático del tanteo y el retracto, entre otros. Finalmente, en el tercer período, se sitúan aquellas leyes de carácter más general, que no sólo regulan el régimen jurídico de la vivienda protegida, sino que se refieren desde una perspectiva más completa al derecho a la vivienda.

A continuación, revisaremos la normativa autonómica en materia de vivienda, para lo cual hemos dividido este punto en dos apartados: El primero, relativo a la regulación que en materia de vivienda se encuentre dentro de la legislación sobre suelo u ordenación urbanística, y es que, tal como hemos indicado previamente, el derecho a la vivienda es multifactorial y abarca distintos ámbitos o materias, por ello, no debe extrañarnos que la legislación en materia de suelo, ordenación urbanística, e incluso edificación, contemple algunas disposiciones destinadas a garantizar el derecho a la vivienda. Y, el segundo, relacionado con la regulación específica en materia de vivienda, en el cual, intentaremos identificar los aspectos básicos del derecho a la vivienda, su contenido concreto y las garantías establecidas para su protección.

4.1. Legislación en materia de suelo

En materia de suelo, podemos destacar la Ley estatal de Suelo y Rehabilitación Urbana³⁹, cuyo objeto es regular las condiciones básicas que garanticen “Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” (artículo 1.b) y en función de ello, contempla

³⁸ GARRIDO GUTIÉRREZ, Pilar. **El Derecho a una vivienda digna en España. Crisis residencial: Origen, consecuencias y respuesta de los poderes públicos**. Disponible en: <https://www.ararteko.eus/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3508_3.pdf> Consultado del 10 ene. 2022. p. 17-18.

³⁹ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

algunas definiciones sobre ciertos tipos de vivienda⁴⁰ y ciertas determinaciones sobre la materia, entre las que destacan: la incorporación a las políticas públicas, del fomento de “la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso” (artículo 3.3.b); la inclusión dentro del estatuto básico del ciudadano el derecho a disfrutar “de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados” (artículo 5.a); la obligación de las Administraciones públicas de “destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública” (artículo 20.1.b); y el establecimiento como regla de que los bienes y recursos que integren los patrimonios públicos de suelo deben destinarse a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros usos de interés social cuando así se establezca en la materia (artículo 52.1)⁴¹.

También podemos encontrar en la legislación de las CCAA en materia de suelo y ordenación urbanística, algunas disposiciones que buscan garantizar el derecho a la vivienda; por ejemplo, la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que tiene por objeto definir el régimen jurídico de determinadas actuaciones públicas en materia de vivienda protegida y suelo para facilitar el acceso de los habitantes de Andalucía a una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con el artículo 47 de la CE, estableciendo medidas específicas para la producción de suelo con destino a vivienda protegida y otros fines de interés social, y para el control y prevención del fraude en materia de vivienda protegida y suelo (artículo 1).

En tal sentido, destina un título a la regulación de las viviendas protegidas, que consta de tres capítulos: El Capítulo I regula el régimen jurídico de las viviendas protegidas, definiendo a las mismas, estableciendo quienes pueden ser las personas titulares y destinatarias de ellas y fijando como destino de las viviendas, el de constituir el domicilio habitual y permanente de dichas personas. El Capítulo II regula los derechos y las prerrogativas de la Administración en materia de vivienda protegida, entre las que se

⁴⁰ Específicamente la Ley define la infravivienda como “la edificación, o parte de ella, destinada a vivienda, que no reúne las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable. En todo caso, se entenderá que no reúnen dichas condiciones las viviendas que incumplan los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, las que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación” (artículo 2.2).

⁴¹ SOUVIRÓN MORENILLA, José María; El derecho a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social. In: GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. (Dir.), **Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transporte y comunicaciones telefónicas)**. Madrid: Editorial Dykinson, 2018. p. 181-224. p. 185.

encuentran el derecho de adquisición preferente sobre las viviendas protegidas de promoción privada por la Administración de la Junta de Andalucía, o bien el Ayuntamiento o la entidad pública que sean designados por ella; los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración de la Junta de Andalucía; la expropiación forzosa para los casos de incumplimiento de la función social de las viviendas protegidas, y las causas que motivan el desahucio administrativo y el procedimiento para ejercitar el mismo. Y el Capítulo III, en cumplimiento del principio de reserva de ley, tipifica determinadas conductas como infracciones al régimen de viviendas protegidas, graduándose en graves y muy graves y fijando las correspondientes sanciones y medidas complementarias.

En la Comunidad Autónoma de Aragón, encontramos la Ley 1/2008, de 4 de abril⁴², cuyo objeto es adaptar el ordenamiento urbanístico de esta Comunidad Autónoma, para imponer las medidas necesarias que permitan garantizar la sostenibilidad ambiental y social del planeamiento urbanístico, facilitar el acceso a una vivienda digna y adecuada y adoptar las medidas precisas para impulsar políticas que contribuyan a facilitar el acceso a la vivienda en Aragón (artículo 1).

En la Comunidad Autónoma de las Illes Balears existe la Ley 5/2008, de 14 de mayo, de actuaciones urgentes destinadas a la obtención de suelo para viviendas de protección pública, cuyo objeto es regular la planificación y la ejecución de actuaciones para conseguir de una manera extraordinaria y urgente suelo urbanizado destinado a la construcción de viviendas sometidas a un régimen de protección pública o de precio tasado, a fin y efecto de facilitar y posibilitar el derecho constitucional de todos los ciudadanos a tener una vivienda digna, adecuada y accesible, partiendo de una política pública de transformación del suelo de acuerdo con el interés general y el desarrollo sostenible (artículo 1.1).

La Comunidad Autónoma del País Vasco, cuenta con la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo que reconoce como principios del desarrollo urbano: la ocupación sostenible del suelo que contemple su rehabilitación y reutilización, así como el uso de las viviendas vacías; y, la construcción sostenible mediante la rehabilitación, dando prioridad a la regeneración del patrimonio construido y urbanizado en los núcleos originarios de la localidad y a la utilización de las viviendas vacías (artículo 3.3. c y d); y establece que el interés público que la ordenación urbanística debe garantizar se concreta –entre otros– en el derecho de todas las personas a acceder a una vivienda digna y adecuada a sus necesidades, para lo cual, las Administraciones Públicas deberán planificar, clasificar, programar y destinar suelo para la construcción de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y con destino a alojamientos para atender a las necesidades de la sociedad.

⁴² Ley 1/2008, de 4 de abril, por la que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Y, finalmente, podemos mencionar, la Ley 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, que tiene entre su objeto la definición y regulación de una modalidad de vivienda protegida, denominada concertada, ligada al suelo en el que se podrá promover su implantación (artículo 1.1.a) definiendo lo que debe entenderse como vivienda protegida concertada; estableciendo las dependencias complementarias que podrán vincularse a ella y el destino de las mismas. Además, contempla medidas de control destinadas a evitar situaciones que desvirtúen la finalidad de la política de viviendas protegidas, que persigue facilitar el acceso por los ciudadanos a una vivienda a precios asequibles y atemperar el precio de la vivienda libre mediante el mantenimiento de los precios de la vivienda protegida. Y, limita de por vida el precio máximo de venta, ajustado al vigente en cada momento para las de nueva construcción, y su venta durante cinco años, para favorecer que el destino de las viviendas se ajuste a los fines de la política de vivienda.

4.2. Legislación autonómica específica en materia de vivienda

Ya hemos indicado que, a partir del año 2000, las CCAA comenzaron a aprobar leyes en materia de vivienda de carácter más general, que intentan regular desde una perspectiva más completa al derecho a la vivienda. A continuación, expondremos lo dispuesto en dichas leyes, desde cuatro grandes tópicos: la vivienda como derecho; la conceptualización del término vivienda, las personas o grupos de personas susceptibles de protección especial y las medidas de fomento previstas para garantizar el acceso a una vivienda digna.

4.2.1. *La vivienda como derecho*

Las leyes autonómicas reconocen a la vivienda como un derecho, aunque, cada una de ellas establece su propio alcance, todo ello al servicio de las finalidades de cada Ley. En este sentido, la ley andaluza⁴³ reconoce el derecho “constitucional y estatutario” a una vivienda digna y adecuada (artículo 1.1) del que son titulares las personas físicas con vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía, y que 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 (artículo 2.1 y 2).

En Extremadura, la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda, también reconoce el derecho a la vivienda como “derecho constitucional y estatutario”, y, para ello, establece: los principios que han de inspirar las condiciones

⁴³ Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía

técnicas de calidad e innovación tecnológica en la edificación y medidas de fomento e impulso de la calidad arquitectónica en la Comunidad Autónoma de Extremadura; las facultades, actuaciones, derechos y obligaciones de los agentes públicos y privados implicados en el sector de la vivienda y las competencias en esta materia; las líneas generales de las políticas de vivienda y los instrumentos de planificación y programación para su aplicación; los derechos, deberes y criterios generales que deben ser respetados en el ejercicio de las actividades de promoción, construcción, transacción y administración de viviendas; los mínimos que han de servir de base para establecer el régimen jurídico y las condiciones de adjudicación, gestión, enajenación y control de las viviendas protegidas, tanto de promoción privada como pública, y demás actuaciones susceptibles de protección; las garantías necesarias a ofrecer a los usuarios finales de la edificación, por los diferentes agentes del proceso, incluyendo la comprobación del cumplimiento de los requisitos establecidos; las medidas para asegurar la protección de los consumidores y usuarios en el acceso a la vivienda, la transparencia y profesionalización del mercado inmobiliario; las formas de intervención administrativa, principios del régimen de extinción de contratos de arrendamientos de viviendas protegidas de promoción pública, régimen sancionador y definición y detección de determinadas situaciones de utilización anómala de viviendas, y; el régimen jurídico de enajenación de viviendas protegidas de promoción pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura (artículo 1).

En las Comunidades Autónomas de Canarias⁴⁴, Galicia⁴⁵, La Rioja⁴⁶ y Valencia⁴⁷ se reconoce el derecho de las personas que residen en las mismas, de disfrutar de una vivienda “digna y adecuada”; mientras que en las Illes Balears⁴⁸ se reconoce el derecho a la vivienda “digna, adecuada y asequible” (artículo 1). Advertimos que los calificativos que acompañan a la configuración legal del derecho a la vivienda no deben considerarse de menor importancia, por el contrario, cada uno de ellos contribuirá a delimitar el alcance de la potestad autonómica para intervenir y garantizar el efectivo disfrute del derecho a la vivienda. Así, en el caso de las Illes Balears, al hablar de “asequible”, significa no solamente que se debe garantizar que la vivienda tenga unas condiciones mínimas de habitabilidad, sino que, además, debe tener un precio de mercado o de alquiler que pueda comprarse o pagarse por las personas.

Por su parte, en Murcia, si bien la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de la Vivienda⁴⁹ reconoce el derecho a la vivienda digna y adecuada, éste es definido por el legislador

⁴⁴ Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, artículo 1.

⁴⁵ Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, artículo 3

⁴⁶ Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja, artículo 1.

⁴⁷ Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana, artículo 1

⁴⁸ Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears

⁴⁹ Denominada “Ley de Vivienda y Lucha contra la Ocupación de la Región de Murcia” según lo dispuesto en el artículo primero, aparte uno de la Ley 3/2022, de 24 de mayo, por el que se establecen medidas de lucha

autonómico como “el derecho de todas las personas a disfrutar de una vivienda donde poder vivir dignamente y desarrollar su vida privada y familiar en condiciones de paz y seguridad” (artículo 2.1)⁵⁰.

Para finalizar, nos referiremos a las leyes autonómicas de Cataluña, Navarra y País Vasco, que reconocen el derecho a la vivienda, como un real derecho subjetivo con protección jurisdiccional. En efecto, la legislación catalana⁵¹ define el derecho 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.” (artículo 1.1). Un derecho que – al igual que Andalucía y Extremadura – caracteriza como “constitucional y estatutario” al que se le reconoce una “acción pública” en materia de vivienda, que faculta a todos los ciudadanos para exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contencioso-administrativa el cumplimiento de la legislación en materia de vivienda y de las disposiciones y medidas establecidas por el planeamiento urbanístico referidas a la vivienda (artículo 6), lo que deja ver en palabras de Souvirón Morenilla “la decidida voluntad de la Ley catalana de configurarlo como tal derecho en sentido estricto”⁵².

En este mismo sentido, se pronuncia la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco, que reconoce el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada (artículo 1), pero, además, asequible (artículo 7.1) en todo el territorio de esa Comunidad Autónoma. Esta Ley, en su artículo 6 y capítulo II, se refiere al derecho a la vivienda como un derecho subjetivo, que puede ser satisfecho con la puesta a disposición de una vivienda o alojamiento en alquiler o mediante una prestación económica en los casos que no se disponga de vivienda para hacer frente a la necesidad⁵³.

Para la legislación del País Vasco, la declaratoria del derecho a la vivienda como derecho subjetivo, trae como consecuencia –al igual que la ley catalana– la consagración como pública, la acción “para exigir ante los órganos administrativos y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente la observancia de la presente ley, así

contra la ocupación de las viviendas en la Región de Murcia y se modifica la Ley 2/2012, de 11 de mayo, y el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

⁵⁰ Se trata de una nueva redacción dada por el artículo primero, apartado tres de la Ley 3/2022, de 24 de mayo, por el que se establecen medidas de lucha contra la ocupación de las viviendas en la Región de Murcia y se modifica la Ley 2/2012, de 11 de mayo, y el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

⁵¹ Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda

⁵² SOUVIRÓN MORENILLA, José María; El derecho a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social. In: GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. (Dir.), **Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transporte y comunicaciones telefónicas)**. Madrid: Editorial Dykinson, 2018. p. 181-224. p. 189.

⁵³ GARZO URANGA, Mamen; GALLO RODRÍGUEZ, Laura; CORRAL ALZA, Antonio. De la crisis a la recuperación: el replanteamiento de la política vasca de vivienda en el nuevo escenario económico y social. **Ekonomiaz: Revista vasca de economía**, n. 35, p. 364-393, 2020. p. 380.

como de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en su desarrollo y ejecución”, sin embargo, debemos advertir, que esta disposición –inciso 1 del artículo 6– fue declarada inconstitucional por sentencia del TC 97/2018, de 19 de septiembre.

Culminamos este apartado con la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, cuyo artículo 3 bis, reconoce el derecho a la vivienda como un derecho subjetivo “de acceso a vivienda” y como un “servicio social de interés general”, estableciendo que toda persona empadronada tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en términos de tamaño y calidad, y a disfrutar pacíficamente de la misma “siendo obligación de las Administraciones Públicas vela por la satisfacción y protección de este derecho” y declarando cualquier actividad dirigida a posibilitar la satisfacción y protección de este derecho como un servicio social de interés general.

4.2.2. *Conceptualización de la vivienda*

Entendiendo que, de acuerdo con la legislación autonómica, la vivienda es un derecho, revisaremos ahora la conceptualización dada al término “vivienda”, y cuál es el alcance que le otorgan a los agregados “digna”, “adecuada” y “asequible”. Comprender el significado de cada uno de estos términos nos permitirá saber cuándo se encuentra efectivamente satisfecho el derecho a la vivienda.

Así las cosas, lo primero que debemos señalar es que varias CCAA se refieren a la vivienda como “edificación habitable destinada a la residencia de personas físicas”. Esta definición puede observarse en Castilla y León⁵⁴, ⁵⁵La Rioja⁵⁶, Murcia⁵⁷, Valencia⁵⁸ y Extremadura, que define la vivienda como el “edificio, o parte de un edificio y sus anejos, de carácter privativo y con destino a uso residencial de personas, con una estabilidad y superficie igual o superior a la establecida como mínima por la normativa reguladora sobre condiciones mínimas de habitabilidad”, pero, además, posee una definición autónoma de vivienda habitable, entendiéndola por “aquella que, reuniendo las exigencias básicas de habitabilidad que reglamentariamente se establezcan, son susceptibles de obtener la cédula de habitabilidad o documento equivalente”⁵⁹.

Por otro lado, la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, define a la vivienda como “toda edificación fija destinada a que residan en ella

⁵⁴ Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, artículo 3.1

⁵⁵ Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, artículo 4.a).

⁵⁶ Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja, artículo 3.2

⁵⁷ Artículo 2.3 de la Ley 6/2015, de 24 de marzo, de Vivienda y Lucha contra la Ocupación de la Región de Murcia, de acuerdo con la redacción dada por el artículo primero apartado tres de la Ley 3/2022, de 24 de mayo, por el que se establecen medidas de lucha contra la ocupación de las viviendas en la Región de Murcia y se modifica la Ley 2/2012, de 11 de mayo, y el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

⁵⁸ Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana, artículo 2.

⁵⁹ Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, artículo 9 incisos 1 y 9.

personas físicas o utilizada con este fin, incluidos los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos que están vinculados al mismo, si acredita el cumplimiento de las condiciones de habitabilidad que fija la presente ley y la normativa que la desarrolle y cumple la función social de aportar a las personas que residen en ella el espacio, las instalaciones y los medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación” (artículo 3.a); mientras que en Galicia se define como “el espacio cerrado y compartimentado de un edificio destinado a alojamiento habitual de personas, para el desarrollo de las funciones humanas elementales, en condiciones de seguridad, habitabilidad y funcionalidad idóneas, y destinado a ser ocupado por una persona o por una unidad familiar o de convivencia en régimen de total autonomía”⁶⁰; y, en el País Vasco, se entiende como el “edificio o parte de un edificio, de carácter privativo y con destino a uso residencial”⁶¹.

Ahora bien, algunas CCAA han intentado ir más allá en la definición de vivienda y dar respuesta a los calificativos de “digna y adecuada”, e incluso, aproximar algunos parámetros sobre lo que debe entenderse “vivienda de calidad”. En este grupo se encuentra Andalucía, que define a la vivienda digna y adecuada como aquella que reúna, al menos, los siguientes requisitos: 1. Que se trate de una edificación fija y habitable, constituyendo, a efectos registrales, una finca independiente, 2. Que sea accesible, particularmente las destinadas a titulares con necesidades especiales, y; 3. Que sea una vivienda de calidad, es decir; que debe incorporar parámetros de sostenibilidad y eficiencia, como los relativos a adaptación a las condiciones climáticas, minimización de impactos ambientales, reducción del ruido, gestión adecuada de los residuos generados, ahorro y uso eficiente del agua y la energía y utilización de energías renovables⁶².

También se encuentra en este grupo la Comunidad Autónoma del País Vasco que de forma separada define la vivienda o alojamiento adecuado como aquella “que por su tamaño, ubicación y características resulta apropiada o apropiado para la residencia de una concreta persona, familia o unidad de convivencia” y la vivienda o alojamiento digno, referida a aquella “cuyas características técnicas son acordes a los criterios de habitabilidad”⁶³; y las Islas Baleares, que entiende por vivienda adecuada, aquella que “por su tamaño, ubicación y características, resulta apropiada para que resida allí una persona, familia o unidad de convivencia concreta”⁶⁴.

Así, se ha podido observar cómo algunas CCAA han intentado dotar de contenido al derecho a la vivienda, no solo en su aspecto general, es decir, lo que se debe entender como vivienda, sino que, también han intentado calificar sus cualidades de

⁶⁰ Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, artículo 4.h)

⁶¹ Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco, artículo 3.u).

⁶² Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, artículos 2.3 y 3.

⁶³ Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco, artículo 3.v) y w).

⁶⁴ Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, artículo 4.c)

“digna”, “adecuada”, “asequible” y “de calidad”. Algunas –como Cataluña, Islas Baleares y País Vasco–, han incorporado entre sus definiciones el término “infravivienda”, es decir, aquella construcción o una parte de ésta que, aunque no tiene cédula de habitabilidad ni cumple las condiciones para obtenerla, se destina a vivienda⁶⁵. Estas definiciones resultan importantes al momento de analizar si a una persona se le ha vulnerado su derecho a la vivienda, o si las Comunidades Autónomas han implementado las políticas públicas necesarias para garantizar este derecho, de allí que no en vano los legisladores autonómicos nos presentan un amplio catálogo de definiciones que persiguen dotar de contenido a este derecho.

4.2.3. *Colectivos vulnerables y/o sujetos especiales de protección*

Algunas CCAA han contemplado en sus leyes de vivienda, clasificaciones o categorías especiales de personas, que se consideran vulnerables, a los efectos de dichas leyes, y, por tanto, sujetos especiales de protección. Lo relevante de esta categorización, es que la misma es independiente de los requisitos o condiciones que se imponen para acceder a una vivienda de protección social o vivienda protegida, y por ello, quisimos referirlos en este apartado.

Para la Comunidad de Castilla y León se consideran colectivos especiales de protección, los siguientes⁶⁶: 1. Las familias numerosas monoparentales con hijos menores de edad a cargo, o bien con hijos mayores de edad en situación de dependencia, así como las familias con parto múltiple o adopción simultánea, 2. Las personas dependientes o con discapacidad, así como las familias en las que convivan, 3. Las personas mayores de 65 años, así como las familias en las que convivan, 4. Los jóvenes menores de 35 años, 5. Las víctimas de violencia de género y de terrorismo, 6. Las unidades familiares o de convivencia en riesgo de exclusión social por alguna de las siguientes circunstancias: 6.1. Que todos sus miembros se encuentren en situación de desempleo o afectados por expedientes de regulación de empleo; 6.2. Que sus ingresos familiares máximos corregidos no superen 1,5 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), 6.3. Los deudores hipotecarios que se encuentren en un procedimiento de ejecución hipotecaria judicial o extrajudicial, 7. Las personas que pierdan el derecho a usar la vivienda que constituya su residencia habitual y permanente por sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial, 8. Las personas que habiten una vivienda sujeta a expediente de expropiación o situada en un inmueble que haya sido declarado en ruina, 8. Las personas que habiten un alojamiento provisional como consecuencia de operaciones de emergencia o situaciones catastróficas que hayan

⁶⁵ Véase artículo 3.f) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña; el artículo 3.i) de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco y el artículo 4.h) de la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears.

⁶⁶ Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León, artículo 5.

implicado la pérdida de la vivienda, u otro tipo de alojamiento cedido en precario por administraciones públicas u otras personas jurídicas, 9. Las personas que habiten, mediante título legal, una vivienda con deficientes condiciones de habitabilidad o superficie inadecuada a la composición familiar, 10. Castellanos y leoneses en el exterior que se encuentren en condiciones de especial necesidad y soliciten ser retornados, 11. Inmigrantes que residan legalmente en la Comunidad de Castilla y León.

Destacamos de estos grupos a las víctimas de violencia de género, las personas que pierdan el derecho a usar la vivienda que constituya su residencia habitual y permanente por sentencia firme de separación, divorcio o nulidad matrimonial, y los inmigrantes que residan legalmente, porque –sin que ello implique el desconocimiento de las necesidades de las otras categorías de sujetos mencionados en la Ley– se trata de colectivos que suelen ser invisibilizados al momento de diseñar y aplicar políticas públicas.

En las Islas Baleares, la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, también contempla categorías de personas que son consideradas situación de especial vulnerabilidad en materia de vivienda⁶⁷ y, por tanto, con problemas para acceder o mantener un derecho de uso, por cualquier título admitido legalmente, a una vivienda habitual digna.

En estas categorías se encuentran: 1. Las mujeres víctimas de violencia machista, 2. Los sujetos que tengan declarado un grado de discapacidad superior al 33 %, una situación de dependencia o enfermedad que lo incapacite de forma acreditada y permanente para realizar una actividad laboral, 3. Quienes hayan padecido violencia de género, 4. Quienes tengan menores al cargo, 5. Los que hayan sido declarados desahuciados o se encuentren en proceso de desahucio o lanzamiento, y; 6. Jubilados.

En tercer lugar, encontramos la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco, cuyo artículo 8, al referirse a la necesidad de vivienda, menciona algunas categorías de sujetos que considera en riesgo de caer en situación de exclusión social, por no disponer de un alojamiento estable o adecuado, ni de los medios económicos precisos para obtenerlo. Las personas que la ley considera con necesidad de vivienda son: 1. Aquellos que, siendo titulares de su vivienda habitual y encontrándose ésta incurso en un procedimiento de desahucio por ejecución hipotecaria, no puedan hacer frente a los pagos del préstamo hipotecario sin incurrir en riesgo de exclusión social, 2. Aquellos arrendatarios que no puedan hacer frente a los pagos del arrendamiento sin incurrir en riesgo de exclusión social y que, encontrándose en las mismas circunstancias, sean objeto de desahucio, sin solución habitacional, 3. Toda persona, familia o unidad de convivencia que se halle incurso en causa de necesidad.

⁶⁷ Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, artículo 3.

Así pues, hemos podido observar cómo algunos legisladores autonómicos han intentado incorporar en la legislación en materia de viviendas a ciertas categorías de personas que consideran como sujetos que requieren de protección especial. Destacamos que su sola incorporación en la legislación no garantiza el disfrute efectivo de derecho a una vivienda digna y adecuada, pero sí refleja la intención del legislador que sean tomados en consideración por los responsables de las Administraciones Públicas al momento de implementar cualquier medida, acción o política pública que busque garantizar el referido derecho.

4.2.4. *Ayudas públicas y otras medidas de fomento*

Como último punto de este apartado, nos referiremos al régimen de fomento y/o medidas de ayudas públicas, que, en materia de vivienda contemplan las leyes autonómicas. Este análisis lo dividiremos en dos partes: el primero, referido a aquellas leyes que, sin detallar el tipo de prestaciones o ayudas públicas, mencionan –a grandes rasgos– la necesidad de contar con un régimen de fomento para garantizar el disfrute efectivo del derecho a la vivienda, y las medidas que deberá contener –que se desarrollarán reglamentariamente–; y, el segundo, relacionado con aquellas leyes autonómicas que mencionan las actuaciones concretas de las Administraciones Públicas en materia de ayudas públicas y otras medidas de fomento.

En el primer grupo, se encuentran las CCAA de las Islas Baleares, País Vasco y Valencia, que, aunque no detallan el tipo de ayudas y medidas de fomento que promoverán para garantizar el derecho a la vivienda, sí mencionan la necesidad que las Administraciones Públicas desarrollen medidas de este tipo, y los elementos o criterios necesarios para el otorgamiento de tales ayudas. Así, en el caso de las Islas Baleares, el artículo 27 de la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda establece que las Administraciones Públicas desarrollarán todas las actuaciones necesarias a fin de que las ayudas en materia de vivienda previstas en los planes y la normativa estatal estén al alcance de todas las personas y para que se facilite su tramitación, debiendo establecer de forma reglamentaria, los plazos de resolución, que permitirán una tramitación ágil y efectiva para poder dar respuesta a las necesidades planteadas. Esta misma norma dispone que las ayudas públicas orientadas a garantizar el acceso a la vivienda deberán atender los siguientes criterios: 1. Ingresos totales de la unidad familiar o de convivencia, 2. Patrimonio de la unidad familiar o de convivencia, 3. Número de miembros de la unidad familiar o de convivencia, 4. Sectores preferentes, tal y como se definen en la legislación específica, y; 5. El precio de referencia del mercado de alquiler de vivienda por distritos, barrios, municipios o islas, según el caso.

En el caso del País Vasco, el artículo 9 de la Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco, dispone que las Administraciones Públicas podrán establecer un sistema

de prestaciones económicas como medio para garantizar el acceso de sus habitantes a una vivienda digna; mientras que, en el caso de la Comunidad Valenciana, el artículo 20 de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la vivienda menciona que la Generalitat, las entidades locales y otras entidades públicas podrán establecer cuantas medidas de fomento se consideren apropiadas para incentivar las actuaciones protegidas en materia de vivienda, pudiendo referirse a la promoción, el acceso y rehabilitación de viviendas, facilitando la financiación adecuada, y con carácter complementario, a los entornos y equipamientos urbanos, o al establecimiento de exenciones y bonificaciones tributarias dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

En el segundo grupo de CCAA, es decir; aquellas que establecen medidas de fomento o ayudas públicas más concretas, se encuentran Andalucía, Cataluña, Canarias, Extremadura y Navarra. En el caso de Andalucía, la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda, establece que las modalidades de ayuda para la vivienda protegida pueden ser: 1. Préstamos cualificados, 2. Subsidiaciones de los préstamos, 3. Ayudas para facilitar el pago de las cantidades entregadas anticipadamente a la adquisición de la vivienda, 4. Ayudas para facilitar el pago del precio de la vivienda o de la renta del arrendamiento, 5. Ayudas específicas a los jóvenes u otros colectivos con especial dificultad para el acceso a la vivienda, 6. Ayudas a las personas promotoras, 7. Ayudas para fomentar la oferta de viviendas en régimen de arrendamiento y el arrendamiento con opción de compra, dando prioridad para el acceso a estas modalidades a las unidades familiares con rentas más bajas, 8. Medidas para el desarrollo del suelo residencial con destino a viviendas protegidas⁶⁸. También dispone que, los planes de vivienda y suelo podrán promover otras medidas orientadas a favorecer el acceso a la vivienda libre y la mejora del parque residencial, tales como: 1. Incentivos para la salida al mercado de viviendas deshabitadas que fomenten la efectiva ocupación de las mismas, 2. Oferta de viviendas en régimen de arrendamiento, 3. Ayudas a la rehabilitación de viviendas y edificios, 4. Medidas para el desarrollo del suelo residencial, 5. Medidas de intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas que garanticen su efectiva ocupación, 6. Aseguramiento de riesgos que garanticen el cobro de la renta, los desperfectos causados y la defensa jurídica de las viviendas alquiladas, 7. Medidas fiscales, y; 8. Subvenciones para propietarios, arrendatarios y entidades.

En el caso de Cataluña, la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, establece un sistema de prestaciones para el pago del alquiler para las personas y las unidades de convivencia residentes en esa localidad, con ingresos bajos y moderados a las que el coste de la vivienda puede situar en riesgo de exclusión social residencial o dificultar el proceso de inserción social, el cual estará integrado por dos tipos de prestaciones: 1. Prestaciones para el pago del alquiler, y; 2. Prestaciones de

⁶⁸ Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, artículo 9.

especial urgencia para el pago del alquiler o de cuotas de amortización hipotecaria en situaciones especiales⁶⁹.

En Canarias, la Ley 2/2003, de 30 de enero, de vivienda establece que las Administraciones Públicas fomentarán la construcción, rehabilitación y reposición de viviendas protegidas mediante la adopción de medidas fiscales, económicas y aquellas otras que las incentiven, pudiendo adoptar las siguientes modalidades: 1. Préstamos cualificados concedidos por entidades de crédito públicas o privadas en el marco de los convenios suscritos al amparo de los planes estatal y canario de vivienda; 2. Ayudas económicas directas: 2.1. Subsidios de préstamos cualificados; 2.2. Subsidios de préstamos no cualificados concedidos directamente a los beneficiarios por entidades de crédito públicas o privadas; 2.3. Subvenciones personales, y; 3. Avaes o cualquier otra clase de ayuda que facilite la financiación del precio de la vivienda protegida⁷⁰.

En Extremadura, la Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda, contempla un amplio catálogo de medidas de fomento⁷¹, entre las que se mencionan: 1. La promoción pública de suelo, 2. La promoción pública de viviendas, 3. La reserva de suelo para vivienda protegida y el límite del valor máximo de repercusión de suelo, 4. La intermediación, en caso de vivienda hipotecada y de alquiler, si el inmueble constituye la vivienda habitual y única del deudor, 5. La cesión en virtud de la función social de la vivienda, 6. El desarrollo público de áreas de rehabilitación integral urbanas para garantizar la calidad habitacional de las barriadas degradadas, 7. La puesta en marcha de planes de mejora energética y dotacional de las viviendas, 8. El establecimiento de convenios de colaboración con las entidades financieras y cualquier otra entidad que disponga de viviendas deshabitadas para ponerlas a disposición de personas que carezcan de recursos económicos o con dificultades para satisfacer la necesidad de una vivienda digna y adecuada a través del alquiler en condiciones favorables, o de personas pertenecientes a colectivos sociales especialmente desfavorecidos, vulnerables o en situación de exclusión social, sinhogarismo, mujeres víctimas de violencia de género, víctimas de terrorismo, personas mayores y personas jóvenes que pretendan acceder a la vivienda por primera vez, 9. La creación de una bolsa de viviendas de emergencia para situaciones transitorias sobrevenidas, especialmente para garantizar una vivienda a personas en situación de desahucio que no haya podido evitarse con otras medidas, y; 10. La supervisión de las condiciones técnicas y el estado arquitectónico de las viviendas desocupadas.

Finalmente, nos referiremos a la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda de Navarra que establece como objetivos generales de las medidas

⁶⁹ Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, de Cataluña, artículo 72.

⁷⁰ Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias, artículo 38.

⁷¹ Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura, artículos 54 y 124.

de promoción y fomento⁷²: 1. La construcción de vivienda protegida, 2. La obtención y urbanización de suelo con destino a vivienda protegida, procurando la concertación con los Ayuntamientos para dotarlo adecuadamente de servicios, 3. La rehabilitación de viviendas y de áreas urbanas, 4. El alquiler de viviendas desocupadas, 4. La promoción de viviendas de alquiler, y; 5. La vivienda ecológica mediante la bioconstrucción y el bioclimatismo. Mientras que, como modalidades de ayudas para la adquisición de vivienda protegida, establece: 1. Concesión de préstamos cualificados por parte de entidades financieras al promotor, al adquirente o al adjudicatario, cuyo plazo de amortización no excederá de 35 años, 2. Subsidiación de los préstamos cualificados, respecto de los que el Gobierno de Navarra podrá adoptar compromisos económicos de plazo no superior a 23 años, incluyendo períodos de carencia que no superen los 3 años y plazos de amortización de hasta 20 años, 3. Subvenciones a fondo perdido, 4. Reducción o descuento sobre el precio de venta o renta, 5. Exenciones, deducciones y desgravaciones fiscales, y; 6. Cualquier otra clase de ayuda que facilite la financiación del precio de las actuaciones protegibles.

Así pues, las CCAA han intentado establecer un importante número de actuaciones o medidas que busquen garantizar el disfrute efectivo del derecho a la vivienda, buena parte de las cuales, tiene contenido y/o carácter económico, y es que, en ocasiones, el Estado debe garantizar el bienestar de sus ciudadanos interviniendo en el mercado, si es necesario⁷³.

5. DERECHO A LA VIVIENDA Y EMERGENCIA HABITACIONAL: CASO CATALUÑA

Revisada la legislación autonómica en materia de vivienda, pasaremos ahora a revisar con un poco más de detalle, la legislación de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de vivienda. Dicho análisis se realizará en dos sentidos: el primero, referido a las formas de intervención pública en materia de vivienda previstas en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, y, el segundo, relativo a la función social de la vivienda y la protección de personas en riesgo de exclusión residencial

5.1. Sobre la intervención pública en materia de vivienda

El legislador autonómico de Cataluña se esforzó para que la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda fuese una ley general que regulara los distintos aspectos que intervienen en el disfrute del derecho a la vivienda. De acuerdo con

⁷² Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra, artículo 11.

⁷³ MUÑOZ MACHADO, Santiago; GARCÍA DELGADO, José Luis; GONZÁLEZ SEARA, Luis (Dirs.). **Las estructuras del bienestar: Derecho, Economía y Sociedad en España**. Madrid: Fundación ONCE-Civitas, 1997. p. 189.

Bastús Ruiz, esta ley nace con un objetivo firme y claro “crear un parque específico de viviendas asequibles que permita mejorar la situación de la población que requiere de un alojamiento”, que, además, tiene un tiempo definido, ya que se pretende que en el plazo de 20 años –hasta el año 2027–, el 15% de las viviendas principales existentes deben ser viviendas destinadas a políticas sociales⁷⁴.

Es por ello por lo que, adicional a los puntos que hemos tratado en apartados anteriores, se pueden observar disposiciones relativas a la calidad del parque de viviendas, la protección de los consumidores y usuarios en el mercado inmobiliario, y la política de protección pública de la vivienda, las cuales, de una u otra forma, intentan garantizar este derecho.

Así, en el Título III, relativo a la calidad del parque inmobiliario de viviendas, pueden observarse normas sobre conservación y rehabilitación del parque inmobiliario residencial, los deberes y medidas de intervención administrativa al respecto, e incluso la expropiación por incumplimiento de tales deberes (artículos 38 y 40), y la actuación administrativa ante la utilización anómala de la vivienda (su desocupación permanente, la sobreocupación y la infravivienda) (artículo 41). Mientras que, en el Título V se regula la política de protección pública a la vivienda y establece un conjunto de acciones para la protección de las actuaciones conducentes a proporcionar alojamiento a las personas y unidades de convivencia con necesidades de vivienda⁷⁵.

A continuación, revisaremos algunas figuras previstas en esta ley, que facultan a la Administración Pública autonómica para intervenir en el sector privado, con miras a garantizar el disfrute efectivo del derecho a la vivienda:

5.1.1. *La vivienda de protección oficial*

Explica Souvirón Morenilla⁷⁶ que la vivienda de protección oficial ocupa lugar destacado dentro del régimen jurídico-público de la vivienda. La Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña regula esta figura de forma general (artículos 77-85), definiendo a la vivienda con protección oficial como aquella que se sujeta a un régimen de protección pública que permite establecer como mínimo el

⁷⁴ BASTÚS RUIZ, Berta. La garantía del derecho a la vivienda a través del análisis de las últimas modificaciones legislativas. **Revista de urbanismo y edificación**, n. 46, p. 143-171, 2021. p. 145.

⁷⁵ De acuerdo con el artículo 68 de la Ley son actuaciones susceptibles de ser protegidas en materia de vivienda las siguientes: 1. La compra o urbanización de suelo para destinarlo a vivienda protegida, 2. La promoción de nuevas viviendas de protección oficial, 3. Los contratos de copropiedad, 4. La adquisición de viviendas libres o protegidas para uso propio o para destinarlas a alquiler, 5. La oferta y puesta en el mercado de viviendas privadas para destinarlas a alquiler o a otras formas de cesión de uso, 6. La rehabilitación de viviendas y de edificios de viviendas, y; 7. Las demás que determinen los planes de vivienda.

⁷⁶ SOUVIRÓN MORENILLA, José María; El derecho a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social. In: GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. (Dir.), **Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transporte y comunicaciones telefónicas)**. Madrid: Editorial Dykinson, 2018. p. 181-224. p. 193.

precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda. Su función esencial será la de satisfacer la necesidad de vivienda de las personas usuarias que las ocupan legalmente para que constituyan la residencia habitual y se califican en: 1. Genérica, cuando el acceso a la vivienda de las personas usuarias pueda estar en régimen de propiedad, de arrendamiento u otro régimen de cesión del uso sin transmisión de la propiedad, y; 2. Específica, cuando el acceso a la vivienda de las personas usuarias esté sólo en régimen de arrendamiento (artículo 77).

La adjudicación y transmisión de las viviendas de protección oficial, están sujetas a una serie de exigencias (publicidad, transparencia, objetividad, concurrencia pública –sin perjuicio de la reserva de unos cupos para las personas víctimas de la violencia de género o con movilidad reducida–, promoción de la diversidad y lucha contra la exclusión social), a los derechos de opción legal y de retracto a favor de la Administración de la Generalitat, al deber de notificar a ésta la decisión de transmitir y al requisito para quienes pretendan acceder a una vivienda de protección oficial de estar inscritos en el Registro de solicitantes de viviendas de protección oficial (salvo en el caso de las adjudicaciones destinadas a hacer frente a las situaciones de emergencia en el marco de las prestaciones que corresponden a los servicios de asistencia y bienestar social). Queda asimismo regulado el desahucio de estas, por impago de las rentas u otras cantidades debidas, el destino de la vivienda a un fin no autorizado, entre otros.

Advertimos que el régimen jurídico de las viviendas de protección oficial se encuentra desarrollado, en normas como el Decreto 257/2006, de 6 de junio, por el que se establecen las condiciones para la venta de viviendas calificadas de protección oficial de promoción pública, cuyo objetivo es sentar las bases de precio y de procedimiento para regular las operaciones de compra venta del parque de viviendas de promoción pública de Cataluña, tanto en los casos de venta de viviendas de propiedad, como en los casos de venta de viviendas en alquiler. Otra norma que incide en esta materia es el Decreto 106/2009, de 19 de mayo, por el que se regulan el Registro de Solicitantes de Viviendas con Protección Oficial de Cataluña y los procedimientos de adjudicación de las viviendas con protección oficial.

5.1.2 *La mediación social en el alquiler de viviendas*

Es una figura prevista en el artículo 69 de la ley catalana que busca estimular a los propietarios e inversores privados a poner en el mercado de alquiler viviendas para personas y unidades de convivencia con dificultades para acceder a éste. Dicho sistema es gestionado por una red de mediación subvencionada por el Gobierno autonómico, que puede estar integrada por administraciones públicas locales, entidades sin ánimo de lucro o agentes vinculados con la vivienda que se ciñan a las condiciones y al sistema de control que debe establecerse por reglamento, y articulado con un sistema

voluntario de obtención de viviendas privadas, en especial las desocupadas, cedidas a la Administración para que ésta las ponga en alquiler, con la garantía por ella de su mantenimiento y el cobro de la renta correspondiente.

5.1.3. *La vivienda de inserción*

El artículo 3.i) de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, define la vivienda de inserción como aquella gestionada por Administraciones Públicas o por entidades sin ánimo de lucro que, en régimen de alquiler u otras formas de ocupación, se destina a atender a personas que requieren una especial atención. El Gobierno autonómico debe velar que las entidades sin ánimo de lucro y los servicios sociales municipales que llevan a cabo programas de inserción social puedan disponer de un volumen de viviendas de inserción suficiente para atender a las necesidades de este tipo que se detecten en cada municipio (artículo 70).

5.1.4. *La propiedad compartida.*

Se trata de una fórmula de acceso a la vivienda protegida, intermedia entre el alquiler y la propiedad que implica la transmisión al adquirente del dominio de una parte de la vivienda y la retención del resto por parte de una tercera persona. Las Administraciones públicas pueden participar en la adquisición de estas propiedades compartidas, y a la parte de la vivienda no transmitida se le pueden aplicar las correspondientes ayudas para el alquiler (artículo 71).

5.1.5. *Sistema de prestaciones para el pago del alquiler*

Este sistema, ya mencionado en apartados anteriores al analizar los distintos mecanismos de fomento o régimen de ayudas de las CCAA, es aplicable para las personas y unidades de convivencia residentes en Cataluña con ingresos bajos y moderados a las que el coste de la vivienda puede situar en riesgo de exclusión residencial o dificultar el proceso de inserción social.

Estas prestaciones tienen el carácter de prestaciones económicas de derecho de concurrencia y se rigen supletoriamente por la legislación vigente en materia de prestaciones sociales de carácter económico. Se otorgan por un año y son prorrogables por anualidades sucesivas en función de las dotaciones presupuestarias de cada ejercicio, mientras las personas beneficiarias mantengan las condiciones de elegibilidad. Son compatibles con otras ayudas que los beneficiarios puedan recibir por conceptos diferentes de los establecidos por el presente artículo (artículo 72.3).

Puede observarse como la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, establece distintas figuras jurídicas que facultan a las Administraciones Públicas a incidir en el sector de la vivienda, ya sea directa o indirectamente,

e incluso a través de prestaciones económicas, con miras a garantizar que aquellos colectivos o grupos vulnerables puedan hacer efectivo el derecho previsto en el artículo 47 de la CE.

5.2. Sobre la función social de la vivienda y la protección de personas en riesgo de exclusión residencial

Seguidamente revisaremos otras medidas previstas en leyes especiales que tiene por objeto garantizar la denominada “función social de la vivienda”, regulada en el artículo 5 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, y que, según dispone dicha ley se vulnera, cuando: 1. Los propietarios incumplen su deber de conservación y rehabilitación de la vivienda, siempre que ello suponga un riesgo para la seguridad de las personas y se les haya garantizado, las ayudas públicas suficientes para hacer frente al coste de la conservación o rehabilitación de la vivienda, 2. La vivienda o el edificio de viviendas estén desocupados de forma permanente e injustificada durante un período de más de dos años, 3. La vivienda esté sobreocupada, 4. No se destine a residencia habitual y permanente de personas, si es una vivienda de protección oficial o una vivienda reservada para el planeamiento urbanístico a este tipo de residencia, 5. Después de la consecución de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual, o de la firma de compraventas de vivienda que tengan como causa la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario por parte del prestatario, no se formule una propuesta de alquiler social en los términos establecidos por el artículo 5 de la Ley de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, y 7. Se incumpla la obligación de ofrecer una propuesta de alquiler social antes de interponer una demanda judicial.

Advertimos que la figura de la “función social de la vivienda” cuenta con destructores, quienes consideran que, en algunas ocasiones, la legislación en materia de vivienda puede resultar excesiva y atentar contra el derecho de propiedad, lo que ha generado, incluso, algunas decisiones del Tribunal Constitucional.

En este apartado, nos referiremos a aquellas leyes —distintas a la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña— que buscan garantizar la función social de la vivienda, debiendo referir en primer lugar, el Decreto-ley 1/2015, de 24 de marzo, de medidas extraordinarias y urgentes para la movilización de las viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria⁷⁷, cuyo objetivo es la mo-

⁷⁷ Debemos mencionar que el pasado mes de marzo de 2022 se promulgó la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de modificación de la Ley 18/2007, la Ley 24/2015 y la Ley 4/2016, para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda, que estableció, entre otros, modificaciones sobre: 1. Los supuestos de vivienda vacía, estableciendo que suponen un incumplimiento a la función social del derecho de la propiedad y determinando como incumplimiento de la indicada función, el hecho de que una vivienda o edificio de viviendas estén desocupadas sin

vilización de las viviendas desocupadas, en especial aquellas sometidas a procesos de ejecución hipotecaria, para que las familias afectadas pudieran permanecer en ellas en régimen de alquiler⁷⁸.

Las principales medidas adoptadas en el Decreto-ley 1/2015, fueron:

1. Someter al derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración de la Generalitat las transmisiones de viviendas adquiridas en un proceso de ejecución hipotecaria o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria, en el conjunto de todos y cada uno de los municipios considerados como de demanda residencial fuerte y acreditada por el Plan territorial sectorial de vivienda o, en su defecto por el Plan para el derecho a la vivienda⁷⁹.

2. Tipificar una nueva infracción grave en materia de calidad del parque inmobiliario, consistente en la no ejecución de las obras necesarias para el cumplimiento de los requisitos de habitabilidad exigidos a las viviendas provenientes de ejecuciones hipotecarias o mediante compensación o pago de deuda con garantía hipotecaria.

3. Establecer un nuevo instrumento a favor de la Administración con el fin de poder forzar la ejecución de las obras de rehabilitación necesarias en viviendas provenientes de procesos de ejecución hipotecaria, para que cumplan las condiciones y requisitos de habitabilidad y no queden fuera de opción de ser ocupadas, cuando se encuentren en un municipio considerado de demanda residencial fuerte y acreditada. Se trata de la expropiación temporal del usufructo en el marco de una ejecución forzosa subsidiaria por parte de la Administración y a cargo del titular de la vivienda, por un plazo máximo de 10 años, para aquellos supuestos de negativa en el cumplimiento de la obligación por parte del titular.

4. Incluir el deber de comunicación a la Generalitat de las viviendas adquiridas en un proceso de ejecución hipotecaria, tanto si la vivienda está vacía como si la vivienda está ocupada sin título habilitante. Los datos sobre estas viviendas se integran en el Registro de viviendas vacías y de viviendas sin título habilitante.

Posteriormente encontramos la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética, que

justificación durante un período superior a 2 años, 2. El concepto de gran tenedor persona jurídica, 3. Expropiación forzosa, estableciendo vías de expropiación forzosa para aquellas viviendas vacías y de las que los grandes tenedores incumplan con las exigencias de las Administraciones Públicas para ocuparlas, alegando este mismo hecho como causa de interés social. Ver: DEPARES AGUILAR, Marc. Cómo son las últimas modificaciones en materia de vivienda catalana? ¿cuáles son las nuevas obligaciones de los grandes tenedores? **Diario La Ley**, n. 10078, p. 1-5, 2022.

⁷⁸ SOUVIRÓN MORENILLA, José María; El derecho a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social. In: GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. (Dir.), **Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transporte y comunicaciones telefónicas)**. Madrid: Editorial Dykinson, 2018. p. 181-224. p. 210.

⁷⁹ Las normas relativas al derecho de tanteo y retracto a favor de la Administración fueron posteriormente modificadas mediante Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.

incorpora un nuevo conjunto de medidas enmarcadas en la emergencia social, entre las que se encuentran:

1. Establecer mecanismos destinados a resolver las situaciones de sobreendeudamiento de personas físicas y de familias, por causas sobrevenidas, especialmente en lo relativo a las deudas derivadas de la vivienda habitual, mediante la regulación de un procedimiento extrajudicial y, en su caso, de un procedimiento judicial (artículo 1).

2. Establecer medidas para evitar los desahucios que puedan producir una situación de falta de vivienda, entre las que se destacan, la obligación del adquirente de una vivienda resultante de la consecución de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual, de ofrecer a los afectados, una propuesta de alquiler social, si la adquisición o la compraventa afecta a personas o unidades familiares que no tengan una alternativa propia de vivienda y que estén dentro de los parámetros de riesgo de exclusión residencial definidos por la Ley 24/2015.

El artículo 5 de la Ley prevé dos supuestos en los que se debe realizar una oferta de alquiler social de forma obligatoria: 1. Antes de adquirir una vivienda proveniente de un acuerdo de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre vivienda habitual o antes de la firma de la compraventa que tenga como causa la imposibilidad por parte del prestatario de devolver el préstamo hipotecario, y; 2. Antes de interponer cualquier demanda judicial de ejecución hipotecaria o de desahucio por impago del alquiler. Para estos casos, el arrendador debe ser considerado como gran propietario por la normativa vigente⁸⁰.

Además, la Ley 24/2015 incorpora al artículo 5 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña, cinco nuevos supuestos de incumplimiento de la función social de la vivienda, a saber:

1. Que después de la consecución de acuerdos de compensación o dación en pago de préstamos o créditos hipotecarios sobre la vivienda habitual, o de la firma de compraventas de vivienda que tengan como causa la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario por parte del prestatario, no se formule una propuesta

⁸⁰ Debe mencionarse que, posteriormente, el Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, recogía la obligación de ofrecer un alquiler social en dos supuestos más que han sido ambos declarados inconstitucionales por la STC 16/2021, de 28 de enero. El primero de ellos, estaba relacionado con la existencia de un contrato de alquiler social preexistente. En este caso, los arrendatarios tendrían derecho a la formalización, por una única vez, de un nuevo contrato en las mismas condiciones (artículo 5.6). Por otro lado, se establecía la obligación de ofrecer un alquiler social, en virtud de lo que establecía el artículo 5.7 del Decreto Ley 17/2019 –que añadía la disposición adicional 1.ª a la Ley 24/2015–, en los casos de demandas judiciales por vencimiento de la duración del título o, incluso, por falta de título jurídico que habilite la ocupación. En el supuesto de falta de título legítimo para ocupar la vivienda, se debían dar otros requisitos para la obligatoriedad de la propuesta del alquiler social, a saber: 1. Que la vivienda hubiere estado desocupada durante más de 2 años de forma permanente e injustificada, 2. Que el ocupante hubiera permanecido en la vivienda durante un mínimo de 6 meses, y; 3. Que no hubiera rechazado ninguna oferta de realojamiento social en los 2 años anteriores.

de alquiler social en los términos establecidos por el artículo 5 de la Ley de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

2. Que después del inicio de un procedimiento de ejecución hipotecaria o de un desahucio por impago de alquiler por parte de las personas jurídicas que tengan la condición de grandes tenedores de vivienda, no se formule una propuesta de alquiler social en los términos establecidos por el artículo 5 de la Ley de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

3. Que después del inicio de un procedimiento de ejecución hipotecaria o de un desahucio por impago de alquiler por parte de personas jurídicas que hayan adquirido posteriormente al 30 de abril de 2008 viviendas que sean, en primera o en ulteriores transmisiones, provenientes de ejecuciones hipotecarias, provenientes de acuerdos de compensación de deudas o de dación en pago o provenientes de compraventas que tengan como causa la imposibilidad de devolver el préstamo hipotecario, no se formule una propuesta de alquiler social en los términos establecidos por el artículo 5 de la Ley de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

4. No formular la propuesta obligatoria de alquiler social en los supuestos en que el artículo 5 de la Ley de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética lo requiere.

5. Incumplir en la formulación de la propuesta obligatoria de alquiler social los requisitos establecidos por la definición del alquiler social del artículo 5.7 de la Ley de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética.

Debe advertirse que, contra esta Ley, el Gobierno de la Nación interpuso recurso de inconstitucionalidad y que el Tribunal Constitucional, por providencia de 24.5.20 y auto de 20.9.2016, suspendió la vigencia y aplicación de la mayoría de las medidas que mencionamos, lo que llevó al legislador autonómico a promulgar la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial⁸¹, que incorpora un conjunto de medidas que tienen

⁸¹ Respecto de esta Ley, se han producido varias sentencias del Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos. Entre estas se encuentran: STC 57/2022, de 7 de abril de 2022 que declara la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 5.3, en la redacción dada por la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2007, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda. STC 28/2022, de 24 de febrero que declara la inconstitucionalidad y nulidad de la disposición adicional 3 y lo indicado de la 1, en la redacción dada por el art. único.1, 2 y 3 del Decreto-ley 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la COVID-19. STC 16/2021, de 28 de enero, que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos. 7.1.c), 10 y disposición adicional 1, en la redacción dada por el Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda.

por objeto la protección de las personas y unidades familiares en exclusión residencial como consecuencia de una situación de sobreendeudamiento, o que están en riesgo de encontrarse en dicha situación, entre las que se destacan: 1. La mediación en el ámbito del consumo, 2. La expropiación temporal de viviendas vacías, 3. La obligación de realojamiento, en determinados supuestos, de personas o unidades familiares en riesgo de exclusión residencial, 4. La expropiación del derecho de uso en los casos establecidos por la presente ley, 5. La dotación de ayudas económicas que permitan mantener el uso de la vivienda habitual, 6. La dotación de ayudas económicas para el realojamiento, 7. La dotación de las ayudas necesarias para garantizar a las familias en situación de vulnerabilidad el acceso a una vivienda como apoyo básico, y, 8. El apoyo y la información tanto a la Administración de justicia como a los particulares implicados en procedimientos que pueden conllevar la pérdida de su vivienda habitual, para evitar la vulneración de sus derechos fundamentales.

Todas estas medidas, si bien han sido cuestionadas por considerar que parecen sacrificar en exceso el derecho de propiedad⁸² y han producido pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre su inconstitucionalidad, establecen principios que deben orientar las políticas públicas de las Administraciones Públicas en materia de vivienda, que no es otra cosa que considerar que la función social de la propiedad privada en la satisfacción del derecho a disponer de una vivienda digna y adecuada, debe contribuir a garantizar el acceso a la vivienda en el caso de las personas en situación vulnerable, ya sea mediante el alquiler y la dotación económica correspondiente, instrumento fundamental a ese respecto; o a través de la prevención del lanzamiento de la vivienda habitual de determinados sujetos o colectivos vulnerables, mientras se les facilitan alternativas o ayudas para acceder a una vivienda digna.

El objetivo del legislador catalán ha sido, intentar aumentar el parque público de vivienda y mejorar las condiciones de acceso a las viviendas en alquiler, tanto en la vertiente pública –través de figuras como el alquiler social–, como en la de los alquileres libres –imponiendo límites a la renta de alquiler–⁸³.

⁸² Sobre este punto puede consultarse: FUENTES-LOJO RIUS, Alejandro. Novedades legales en derecho de vivienda en Cataluña: primeras aproximaciones al Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. *Diario La Ley*, Nro. 9573, 2020. Disponible en: <<https://diariolaley.laleynext.es/dli/2020/02/13/novedades-legales-en-derecho-de-vivienda-en-cataluna-primeras-aproximaciones-al-decreto-ley-17-2019-de-23-de-diciembre-de-medidas-urgentes-para-mejorar-el-acceso-a-la-vivienda>> Consultado el 10 ene. 2022; MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, Jesús Alberto. La función social de la propiedad de la vivienda y las normativas autonómicas. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, vol. 96, n. 782, p. 3417-3465, 2020.

⁸³ BASTÚS RUIZ, Berta. La garantía del derecho a la vivienda a través del análisis de las últimas modificaciones legislativas. *Revista de urbanismo y edificación*, n. 46, p. 143-171, 2021. p. 143.

6. COVID-19 Y EMERGENCIA HABITACIONAL.

Finalmente, nos referiremos a algunas de las medidas que se implementaron a raíz de la pandemia de Covid-19 en materia de vivienda, contenidas en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 y sus posteriores modificaciones⁸⁴. Dichas medidas se pueden resumir de la siguiente forma⁸⁵:

6.1. Paralización de los desahucios

De acuerdo con el artículo 1.1 del Real Decreto-ley 11/2020, en los procedimientos de desahucio en curso regulados en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, derivados únicamente de los contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, el arrendatario podrá acreditar ante el Juzgado que se encuentra en una situación de vulnerabilidad social o económica sobrevinida derivada de la Covid-19 y de la imposibilidad de encontrar una alternativa habitacional acorde a su situación, y se suspenderá el acto de lanzamiento.

Los supuestos de vulnerabilidad económica a consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 requerirán la concurrencia conjunta, de los siguientes requisitos: 1. Que la persona que esté obligada a pagar la renta de alquiler pese a estar en situación de desempleo, Expediente Temporal de Regulación de Empleo (ERTE), o haya reducido su jornada por motivo de cuidados, en caso de ser empresario, u otras circunstancias similares que supongan una pérdida sustancial de ingresos, no alcanzando por ello el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar, en el mes anterior a la solicitud de la moratoria, 2. Que la renta arrendaticia, más los gastos y suministros básicos, resulte superior o igual al 35 por cien de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar. A estos efectos, se entenderá por «gastos y suministros básicos» el importe del coste de los suministros de electricidad, gas, gasoil para calefacción, agua corriente, de los servicios de telecomunicación fija y móvil, y las posibles contribuciones a la comunidad de propietarios, todos ellos de la vivienda habitual que corresponda satisfacer al arrendatario (artículo 5).

⁸⁴ Estas se encuentran recogidas en el Real Decreto-ley 15/2020 de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo y en el Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia

⁸⁵ Sobre este punto puede consultarse: DÁVALOS ALARCÓN, Verónica. La vivienda arrendada y los desahucios en la crisis pandémica del Covid-19. *Revista Jurídica sobre Consumidores y Usuarios*, n. 8, p. 32-41, 2020; CARAVANTES LÓPEZ DE LERMA, Gloria María; ROMERO GONZÁLEZ, Joan. Vivienda pública y estado de bienestar en España: balance y estado de la cuestión en la época del COVID-19. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, n. 91, p. 1-41, 2021.

6.2. Regulación de nuevo programa de ayuda

El artículo 10 del del Real Decreto-ley 11/2020, ordena incorporar al Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 un nuevo programa de ayudas al alquiler, denominado «Programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual», que tendrá por objeto la concesión de ayudas al alquiler, mediante adjudicación directa, a las personas arrendatarias de vivienda habitual que, como consecuencia del impacto económico y social del COVID-19, tengan problemas transitorios para atender al pago parcial o total del alquiler y encajen en los supuestos de vulnerabilidad económica y social sobrevenida, las cuales podían ser de hasta 900 euros al mes y de hasta el 100% de la renta arrendaticia o, en su caso, de hasta el 100% del principal e intereses del préstamo que se haya suscrito con el que se haya satisfecho el pago de la renta de la vivienda habitual.

6.3. Prórroga extraordinaria de los contratos de alquiler de la vivienda habitual

Esta prórroga es aplicable para aquellos contratos cuya finalización, con prórroga tácita u obligatoria se había producido durante la vigencia del estado de alarma. Esta prórroga extraordinaria será de hasta un periodo máximo de seis meses.

6.4. Moratoria de la deuda arrendaticia

El Real Decreto-ley 11/2020 establece un aplazamiento temporal y extraordinario del alquiler, siempre que la condonación total o parcial no se hubiese producido de forma voluntaria (artículo 4).

6.5. Ayudas transitorias de financiación

El artículo 9.1 del Real Decreto-ley 11/2020 autoriza al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para que, mediante acuerdo con el Instituto de Crédito Oficial, por un plazo de hasta catorce años, desarrolle una línea de avales con total cobertura del Estado, para que las entidades bancarias puedan ofrecer ayudas transitorias de financiación a las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la Covid-19, con un plazo de devolución de hasta seis años, prorrogable excepcionalmente por otros cuatro y sin que, en ningún caso, devengue ningún tipo de gastos e intereses para el solicitante.

Estas ayudas serán finalistas, debiendo dedicarse al pago de la renta del arrendamiento de vivienda y podrán cubrir un importe máximo de seis mensualidades de

renta. La cuantía de esta ayuda tendrá como límite máximo 900 euros al mes, y no podrá superar, en ningún caso, la cantidad total de 5.400 euros.

Se trata de medidas, mayoritariamente de contenido económico, que intentan de alguna forma proteger a los arrendatarios que como consecuencia de la pandemia de Covid-19 se encuentran en una condición especial de vulnerabilidad que les impide afrontar sus obligaciones. Estas medidas, si bien deben entenderse de carácter temporal y previa acreditación de la situación de vulnerabilidad conforme a los parámetros del artículo 5 del Real Decreto-ley 11/2020, reflejan una realidad que se vio incrementada con la pandemia: España vive una situación de emergencia habitacional que debe ser atendida dentro de los parámetros del Estado del Bienestar.

7. CONCLUSIONES

La emergencia social y habitacional en España, es una realidad que nos ha acompañado durante décadas y que se ha visto incrementada en los últimos años como consecuencia de la Covid-19. Siguiendo a Aguirre i Font, podemos afirmar que se trata de un problema que es “prácticamente inherente a la misma evolución del urbanismo moderno y al nacimiento del proceso de industrialización del siglo XIX⁸⁶”.

Si bien la CE reconoce a todos los españoles el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, lo cierto es que estamos ante un derecho mermado durante décadas por la inacción del mercado y la falta de políticas públicas para garantizarlo, y es que, aún cuando se ha podido observar el esfuerzo de las CCAA de contar con un sistema normativo que contenga distintas medidas que conlleven a garantizar este derecho, lo cierto es que, tal como afirman Caravantes López y Romero González, España dispone de uno de los parques de vivienda pública y protegida más reducidos de Europa en términos relativos⁸⁷, lo que ocasiona que se trate de un derecho reconocido, sólo en el papel.

Además de contar con mecanismos legales que permitan la construcción o fomento de viviendas protegidas, la política pública de vivienda en España debe ser pensada con una mirada integral, y es que, tal como indicamos en este trabajo, el derecho a la vivienda es multifactorial, en el que convergen factores sociales, culturales, patrimoniales y urbanos, que deben llevarnos a pensar más allá de un derecho a la vivienda, para hablar de un derecho al hábitat, que nos lleve a pensar en políticas públicas desde una perspectiva social, que entienda a la vivienda como un elemento necesario para el buen desarrollo de nuestra sociedad.

⁸⁶ AGUIRRE I FONT, Josep Maria. La reserva d'habitatge de protecció pública en sòl urbà consolidat: el cas de Barcelona. **Revista jurídica de Catalunya**, vol. 118, n. 1, p. 101-122, 2019.

⁸⁷ CARAVANTES LÓPEZ DE LERMA, Gloria María; ROMERO GONZÁLEZ, Joan. Vivienda pública y estado de bienestar en España: balance y estado de la cuestión en la época del COVID-19. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 91, p. 1-41, 2021. p. 28.

En este mismo orden de ideas, deben repensarse en los distintos regímenes de ayudas o subsidios previstos en las leyes autonómicas como mecanismo de protección de la vivienda. Si bien, contar con recursos económicos para acceder a una vivienda en alquiler, es un elemento importante —sobre todo para las personas que viven en régimen de alquiler o en situación de vulnerabilidad—, en sí mismo, no es un mecanismo que resuelva o garantice el disfrute efectivo del derecho a la vivienda. Son medidas temporales que deberían acompañarse con otras medidas, como, por ejemplo, reinserción social o fomento del empleo, según corresponda, para poder lograr que las personas o colectivos vulnerables puedan contar con todos los elementos necesarios que garanticen su derecho a la vivienda. Insistimos que, la interdependencia del derecho a la vivienda con otros derechos, sitúa a la vivienda en una posición estratégica en pro de favorecer la cohesión social y el bienestar del conjunto de la sociedad.

Finalmente, consideramos que se deben aprovechar las oportunidades que derivan de los recursos públicos procedentes de los fondos *Next Generation EU* para impulsar una agenda ambiciosa y con vocación de permanencia en materia de vivienda.

8. REFERENCIAS

ABA-CATOIRA, Ana María. El acceso prioritario a la vivienda de las mujeres víctimas de violencia: derecho o demanda. **Papeles El tiempo de los derechos**, n. 20, p. 1-31, 2018.

AGUIRRE I FONT, Josep Maria. La reserva d'habitatge de protecció pública en sòl urbà consolidat: el cas de Barcelona. **Revista jurídica de Catalunya**, vol. 118, n. 1, p. 101-122, 2019.

ANDERSON, Miriam. La doble dimensión del derecho a la vivienda en el ámbito privado: Objeto especialmente protegido y límite del derecho de propiedad. **Derecho privado y Constitución**, n. 38, p. 81-117, 2021.

ARIAS MARTÍNEZ, María Antonia. Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época**, n. 11, p. 106-121, 2019.

BARNÉS, Javier. La distribución de competencias legislativas en materia de urbanismo y vivienda. **Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria**, n. 79, p. 83-143, sep./dic. 2007.

BASTÚS RUIZ, Berta. La garantía del derecho a la vivienda a través del análisis de las últimas modificaciones legislativas. **Revista de urbanismo y edificación**, n. 46, p. 143-171, 2021.

BORGIA SORROSAL, Sofía. **El derecho constitucional a una vivienda digna: régimen tributario y propuestas de reforma**. Madrid: Dykinson, 2009.

CALERO MARTÍNEZ, Jorge. El estado del bienestar español: valoración y perspectivas de futuro. **Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales**, v. 23, n. 47, p. 457-478, 2021.

CANALS I AMETLLER, Dolors. La efectividad de la regulación normativa del derecho a una vivienda digna y adecuada: una crítica desde el análisis social del Derecho. In: PALEO MOSQUERA, Natalia (coord.) **Políticas y derecho a la vivienda: gente sin casa y casas sin gente**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020. p. 97-136.

CARAVANTES LÓPEZ DE LERMA, Gloria María. Barrios vulnerables: ¿derecho a la vivienda o vulnerabilidad de derechos? Una aproximación desde la exclusión residencial. **Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho**, n. 39, p. 356-376, 2019.

CARAVANTES LÓPEZ DE LERMA, Gloria María; ROMERO GONZÁLEZ, Joan. Vivienda pública y estado de bienestar en España: balance y estado de la cuestión en la época del COVID-19. **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, n. 91, p. 1-41, 2021.

CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio. La agenda urbana española y las leyes de vivienda autonómicas: la garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada para las personas mayores como elemento de cohesión social y de construcción de una ciudad inclusiva. In: ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario (dir.). **Políticas urbanas y localización de los objetivos de desarrollo sostenible**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021. p. 315-358.

CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio; DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica; RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, Blanca. Dignidad y adecuación de las viviendas sociales para las personas en riesgo de exclusión. Un elemento en la construcción del derecho a la Ciudad. In: BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción y SOCÍAS CAMACHO, Joana Maria (coords.). **La ciudad del siglo XXI. Transformaciones y retos: actas del XV Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2020. p. 273-293.

DÁVALOS ALARCÓN, Verónica. La vivienda arrendada y los desahucios en la crisis pandémica del Covid-19. **Revista Jurídica sobre Consumidores y Usuarios**, n. 8, p. 32-41, 2020.

DEPARES AGUILAR, Marc. Cómo son las últimas modificaciones en materia de vivienda catalana? ¿cuáles son las nuevas obligaciones de los grandes tenedores? **Diario La Ley**, n. 10078, p. 1-5, 2022.

FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria, La garantía de una renta básica de ciudadanía como instrumento del Estado del Bienestar en transformación. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 7, n. 1, p. 11-58, jan./abr. 2020.

FORNS I FERNÁNDEZ, Maria Victòria. The management of local social services in Spain. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 87, p. 65-87, jan./mar. 2022.

FUENTES-LOJO RIUS, Alejandro. Novedades legales en derecho de vivienda en Cataluña: primeras aproximaciones al Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. **Diario La Ley**, Nro. 9573, 2020. Disponible en: <<https://diariolaley.laleynext.es/dl/2020/02/13/novedades-legales-en-derecho-de-vivienda-en-cataluna-primeras-aproximaciones-al-decreto-ley-17-2019-de-23-de-diciembre-de-medidas-urgentes-para-mejorar-el-acceso-a-la-vivienda>> Consultado el 10 ene. 2022.

GARRIDO GÓMEZ, María Isabel. **Análisis e implicaciones de los derechos sociales**. Madrid: Editorial Dykinson, 2022.

GARRIDO GUTIÉRREZ, Pilar. **El Derecho a una vivienda digna en España. Crisis residencial: Origen, consecuencias y respuesta de los poderes públicos**. Disponible en: <https://www.ararte-ko.es/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_3508_3.pdf> Consultado del 10 ene. 2022.

GARZO URANGA, Mamen; GALLO RODRÍGUEZ, Laura; CORRAL ALZA, Antonio. De la crisis a la recuperación: el replanteamiento de la política vasca de vivienda en el nuevo escenario económico y social. **Ekonomiaz: Revista vasca de economía**, n. 35, p. 364-393, 2020.

GONZÁLEZ ORDOVÁS, María José. **El derecho a la vivienda: reflexiones en un contexto socio-económico complejo**. Madrid: Editorial Dykinson, 2013.

MASTRODI, Josué; BARBOSA, Veronica Elisa Soares. Orçamento público da União como forma de efetivação do direito social à moradia adequada. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 88, p. 103-130, abr./jun. 2022.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Rosa; RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús. El Estado del Bienestar en Europa: situación actual y perspectivas". **Presupuesto y gasto público**, n. 17, p. 101-122, 1995.

MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, Jesús Alberto. La función social de la propiedad de la vivienda y las normativas autonómicas. **Revista Crítica de Derecho Inmobiliario**, vol. 96, n. 782, p. 3417-3465, 2020.

MORENO FERNÁNDEZ, Luis. Estado del bienestar y «mallas de seguridad». **Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas)**, n. 3, p. 1-32, 2002.

MOREU CARBONELL, Elisa. Activismo social y derecho a la vivienda. In: GIFREU I FONT, Judith; BASOLS COMA, Martín; MENÉNDEZ REXACH, Ángel (dirs.). **El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2016. p. 261-281.

MUÑOZ PÉREZ, David. **Reconstrucción del derecho a la vivienda en España: una nueva perspectiva constitucional**. Madrid: Wolters Kluwer, 2019.

MUÑOZ MACHADO, Santiago; GARCÍA DELGADO, José Luis; GONZÁLEZ SEARA, Luis (Dirs.). **Las estructuras del bienestar: Derecho, Economía y Sociedad en España**. Madrid: Fundación ONCE-Civitas, 1997.

PIEDRA CRISTÓBAL, Julio; ARREDONDO QUIJADA, Rafael. Hogar dulce hogar. Una aproximación al fenómeno de la exclusión residencial. **Azarbe: Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar**, n. 6, p. 17-25, 2017.

PONCE SOLÉ, Juli. Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor). **Revista Catalana de Dret Públic**. Disponible 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/>>. Consultado del 10 ene. 2022.

RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio. Economía política de la sociedad de consumo y el Estado de Bienestar. **Política y sociedad**, v. 39, n. 1, p. 7-26, 2002.

SOUVIRÓN MORENILLA, José María; El derecho a la vivienda y su garantía pública: entre el servicio público y la protección social. In: GONZÁLEZ RÍOS, Isabel. (Dir.), **Servicios de interés general y protección de los usuarios (educación, sanidad, servicios sociales, vivienda, energía, transporte y comunicaciones telefónicas)**. Madrid: Editorial Dykinson, 2018. p. 181-224.

TRILLA BELLART, Carme. El tercer sector social ante el reto de las dificultades de acceso a la vivienda. In: RIPOLL CARULLA, Santiago (coord.). **Jornadas sobre Derecho, Inmigración y Empresa**. España: Marcial Pons, 2019. p. 449-460.