

# El derecho a la vivienda en su relación con los derechos a la ciudad y al medio ambiente

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. LA VIVIENDA COMO PARTE DEL HÁBITAT: VIVIENDA, CIUDAD Y MEDIO AMBIENTE.—II. PRECISIÓN DEL CONCEPTO: ALOJAMIENTO Y VIVIENDA.—III. LOS REQUISITOS DE DIGNIDAD Y ADECUACIÓN DE LA VIVIENDA.—IV. EL CONTENIDO DEL DERECHO: EL DISFRUTE DE LA VIVIENDA. DIFERENCIACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE LA VIVIENDA.—V. LAS RELACIONES CON OTROS DERECHOS CONEXOS, DESDE UNA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA.—VI. ALGUNOS EJEMPLOS DEL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EUROPA.—VII. MIENTRAS TANTO, EN MADRID.

## RESUMEN

*El derecho a una vivienda digna y adecuada está proclamado en la Constitución española y cada día en más textos internacionales y constitucionales. En este artículo se estudian su contenido y sus relaciones con el derecho al medio ambiente y el derecho a la ciudad, así como los progresos recientes en su desarrollo legislativo, que concluye con un breve análisis de la situación. Right to housing, right to the city, right to opuesta de nueva dirección con un breve análisis en la Comunidad de Madrid.*

*PALABRAS CLAVE: Derecho a la vivienda, derecho a la ciudad, derecho al medio ambiente.*

---

★ Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid.

## ABSTRACT

*The right to decent and adequate housing is enshrined in the Spanish Constitution and in some other international and constitutional texts. This article studies its content, its relations with the right to an adequate environment and the right to the city, as well as recent progress in its legal development. The study concludes with a brief analysis of the situation in the Region of Madrid.*

*KEYWORDS: Right to housing, right to the city, right to the environment.*

## I. LA VIVIENDA COMO PARTE DEL HÁBITAT: VIVIENDA, CIUDAD Y MEDIO AMBIENTE

Al igual que otros derechos económicos, sociales y culturales, el derecho a la vivienda ha ido abriéndose camino a partir de la segunda mitad del siglo XX primero en las declaraciones internacionales de derechos, después también en algunas Constituciones, tanto en Europa como en Latinoamérica.

La Constitución española de 1978 (a la que en adelante me referiré también con el acrónimo CE) lo proclama en su artículo 47 en estos términos:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

Si se observa la expresa vinculación que traba el precepto entre suelo y vivienda como bienes jurídicos y en su localización dentro la estructura del texto constitucional, se puede afirmar que el concepto de vivienda manejado se refiere a la vivienda como *hábitat*<sup>1</sup> de la persona<sup>2</sup>. En efecto, el derecho a

<sup>1</sup> De hecho, el término “vivienda” es excepcional en el panorama comparado. En todas las lenguas romances de nuestro entorno se utilizan términos procedentes del *habitare* latino, como *habitatge* en catalán, *habitação* en portugués, *habitation* en francés o *abitazione* en italiano, o bien del latín *allocare*, como *alloggio* en italiano o *logement* en francés. De acuerdo con esta aproximación etimológica, nuestro derecho a la vivienda equivaldría a un derecho de “habitación” o de “alojamiento”, aunque más adelante veremos las especialidades de la vivienda como bien jurídico dentro de dicho género.

<sup>2</sup> Véanse VAQUER, M., *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, Justel, 2011, pp. 21 y ss. y PONCE SOLÉ, J., en PONCE SOLÉ y SIBINA TOMÀS (coords.), *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*, Madrid, Marcial Pons, 2008, p. 103.

la vivienda está sistemáticamente ubicado dentro de lo que podemos calificar como la Constitución ambiental<sup>3</sup>, es decir, el bloque formado por los artículos 45 a 47 de la Constitución, que empieza proclamando el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, sigue ocupándose de la utilización racional de los recursos naturales —esto es, del medio natural—, después lo hace del medio artificial cuando protege el patrimonio cultural y finalmente proclama el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

La Constitución de Portugal de 1976 también trata de forma sucesiva y consistente los derechos a la vivienda y al medio ambiente en sus artículos 65 y 66. Y la Constitución de la República del Ecuador de 2008 (también conocida como de *Montecristi*) reúne “hábitat y vivienda” en una misma sección, la sexta, del capítulo segundo de su título II, dedicado a los que denomina “derechos del buen vivir”. El artículo 30 encabeza esta sección con el siguiente tenor:

“Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”

Esta conexión lógica entre vivienda y medio o hábitat cobra pleno sentido si se tiene presente que la vivienda es el medio más inmediato de la persona, el medio o entorno en el que disfruta de su intimidad individual y personal y, por ello mismo, el más directamente conectado con el valor de la dignidad personal, fundamento último de los derechos y deberes fundamentales y clave de bóveda de toda la parte dogmática de la Constitución, de conformidad con lo proclamado en el artículo 10 que introduce el título dedicado a los derechos y deberes fundamentales en el caso de España.

Habida cuenta de esta sucesión sistemática de preceptos constitucionales, puede afirmarse también que el derecho a la vivienda es inescindible del derecho a disfrutar del medio ambiente (urbano o rural) en el que la vivienda se integra<sup>4</sup> y en particular, más recientemente, del llamado “derecho a la ciudad”.

Antes de avanzar, conviene precisar algo el sentido y alcance de estos derechos al medio ambiente y a la ciudad. El primero tiene una mayor raigambre, tanto en el Derecho internacional como también en el interno. Y teóricamente, la noción de medio ambiente incluye tanto al medio natural como al artificial o cultural y, por tanto, tanto al medio rural como el urbano. Así lo afirmaba ya la Declaración de Naciones Unidas de Estocolmo sobre el medio humano,

<sup>3</sup> Acerca del bloque ambiental de la Constitución española formado por sus artículos 45 a 47, véase PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L. *Manual de Derecho administrativo*, 4.ª ed., Barcelona, Ariel, 1998, vol. 2.

<sup>4</sup> A esta conexión entre la vivienda y el medio urbano o rural como bienes constitucionales ya se refirió tempranamente BASSOLS COMA, M. “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978”, *Revista de Derecho Urbanístico*, n.º 85, octubre-diciembre 1983, pp. 20-21.

de 1972: “Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma”.

Pese a ello, es cierto que la política ambiental ha estado tradicionalmente más volcada en el cuidado del medio natural y que éste plantea problemas algo diversos de los que suscita el medio urbano. La protección de la naturaleza demanda sobre todo medidas de ordenación física del espacio y conservación de la biodiversidad, mientras que la calidad del medio urbano obliga a una articulación más intensa de éstas con medidas de orden socio-económico<sup>5</sup>: la ciudad es un asentamiento humano caracterizado por la aglomeración, donde se concentran la población, el capital, la actividad económica y la diversidad cultural. La alta demanda del medio urbano encarece sus precios y ello provoca que el acceso de las personas a las dotaciones y servicios urbanos —sin el cual los habitantes de la ciudad no pueden ser llamados *ciudadanos* en sentido pleno— no sea ya una mera cuestión de accesibilidad física (diseño para todos, supresión de barreras, etc.) sino también socio-económica (acceso gratuito o asequible a la vivienda, al agua, al transporte, a los equipamientos y servicios educativos, sanitarios y deportivos y demás recursos de una vida digna en la ciudad).

La paternidad del concepto de “derecho a la ciudad” se le atribuye a Henri Lefebvre, cuyo libro *Le droit a la ville* fue publicado en 1968<sup>6</sup>, cuando ya se empezaban a hacer evidentes los efectos perversos de la especialización funcional de los espacios urbanos y de las ciudades-dormitorio masivas construidas en los suburbios de las grandes ciudades para alojar a población obrera e inmigrante. “En un periodo en el que los ideólogos discurren profusamente sobre las estructuras, la desestructuración de la ciudad manifiesta la profundidad de los fenómenos de desintegración (social, cultural)”, frente a los que Lefebvre propone un derecho a la ciudad “como llamada, como exigencia” que “sólo puede formularse como *derecho a la vida urbana*, transformada, renovada”<sup>7</sup>.

Poco a poco, han ido creciendo los problemas de las aglomeraciones urbanas: pobreza urbana, degradación de barrios y segregación espacial de la población, privatización del espacio público, etc. Y el derecho a la ciudad ya no es sólo una reivindicación doctrinal, sino que va afirmándose en el Derecho positivo de algunos países<sup>8</sup>, que inserta el derecho a disfrutar de una vivienda

---

<sup>5</sup> De ahí, por ejemplo, que la Unión Europea apueste por políticas urbanas integradas. En los términos de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles de 2007: “Una política integrada de desarrollo urbano representa un proceso en el que se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana.”

<sup>6</sup> En español, puede consultarse LEFEBVRE, H. *El derecho a la ciudad*, prólogo de Mario Gaviña, 4.<sup>a</sup> ed., Barcelona, Ediciones Península, 1978.

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 135-138 (la cursiva en el original).

<sup>8</sup> En el plano internacional y en el contexto del impulso de una Carta Mundial por el Derecho

digna y adecuada en el más amplio derecho a disfrutar de un medio urbano asimismo adecuado. Porque la vivienda no es una isla, sino una pieza del puzle urbano que le da servicio y al que da sentido.

Primero en Francia, la Ley n.º 91-662, de 13 de julio de 1991, *d'orientation pour la ville*, proclamó el “*droit a la ville*”, para cuya efectividad los poderes públicos deben “asegurar a todos los habitantes de las ciudades las condiciones de vida y de hábitat que favorezcan la cohesión social” para lo cual afirmó a la política urbana como un elemento de la política de ordenación del territorio, declaró de interés nacional a la vivienda social y, entre otras cosas, instituyó por primera vez un estándar de vivienda social obligatorio para todos los ayuntamientos de las aglomeraciones de más de 200.000 habitantes. En Brasil, la Ley n.º 10.257, de 10 de julio de 2001 o *Estatuto da Cidade*, proclama en su artículo 2.1 como directriz general de la política urbana “garantizar el derecho a contar con ciudades sustentables, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al esparcimiento, para las generaciones futuras”<sup>9</sup>. En España, como veremos más ampliamente en el último epígrafe de este estudio, el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, también vincula el derecho a la vivienda con el de “acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate”<sup>10</sup>. Y en Ecuador, a continuación del derecho al hábitat y la vivienda del artículo 30 antes citado, el artículo 31 de la Constitución de Montecristi proclama el derecho a la ciudad en estos términos:

“Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.”

---

a la Ciudad, puede verse Coalición Internacional para el Hábitat, *El derecho a la ciudad en el mundo. Compilación de documentos relevantes para el debate*, Ciudad de México, 2008.

<sup>9</sup> Cito por la traducción española incluida en ROLNIK, R. (coord.) *et al.*, *El estatuto de la ciudad. Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*, Instituto Polis (www.polis.org.br).

<sup>10</sup> Sobre esta Ley, me permito remitir a mi estudio preliminar *Constitución, ley de suelo y ordenamiento territorial y urbanístico*, en PAREJO L. y GERARDO R. FERNÁNDEZ, *Comentarios a la Ley de Suelo*, 2.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

Pues bien, esta concatenación entre derecho al medio ambiente, derecho a la ciudad y derecho a la vivienda reclama la necesaria coordinación entre políticas de vivienda y urbanismo<sup>11</sup> o, más genéricamente, entre políticas de vivienda y políticas urbanas y rurales (sobre todo las primeras en un país como España, donde cuatro de cada cinco habitantes viven en ciudades)<sup>12</sup>. Es esto una consecuencia de la debida interpretación de la Constitución, sin duda, pero también un aprendizaje de los errores del pasado. En España y en otros países de nuestro entorno ya hemos comprobado que muchas soluciones de las políticas de vivienda de hace medio siglo son problemas de las políticas urbanas actuales: me refiero a las actuaciones de dotación, mejora y renovación urbana que hoy se tienen que impulsar sobre antiguas urbanizaciones para desarrollos masivos de vivienda protegida de entonces, degradados social y ambientalmente<sup>13</sup>.

En tercer lugar, importa destacar que el objeto del derecho protegido por el artículo 47 de la Constitución española no es la vivienda como *bien de inversión*, sino como *bien de uso*, y más en particular para residencia habitual. El derecho tiene por objeto *una* y no más viviendas, pues la vivienda cuyo disfrute se protege es sólo la vivienda habitual, aquélla que constituye la primera residencia de la persona.

No es que una y otra sean incompatibles: una misma cosa (una “casa”, si se me permite el juego de palabras) puede cumplir ambas funciones (inversión y uso) simultánea o sucesivamente. Pero sí tienen características diferenciales como bienes económicos y jurídicos y es necesario diferenciarlos. De lo contrario, uno corre el riesgo de sorprenderse por el hecho de que, durante el

---

<sup>11</sup> El precedente del artículo 65 de la Constitución de Portugal, ya citado, es muy expresivo, ya que se ocupa conjuntamente de vivienda y urbanismo, y en su apartado 2.º manda al Estado “programar y ejecutar una política de vivienda inserta en planes de ordenación general del territorio y apoyada en planes urbanísticos que garanticen la existencia de una red adecuada de transportes y de equipamiento social”. En España, el artículo 47 de la Constitución se ocupa de vivienda y suelo conjuntamente, y su artículo 148.1.3.ª integra en un mismo título competencial “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

<sup>12</sup> Sobre la base de la jurisprudencia constitucional en la materia, JUAN-CRUZ ALLI concluye que “la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda son subsistemas del sistema medio ambiental” (“Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n.º 219, julio-agosto 2005, p. 878).

<sup>13</sup> La rehabilitación del barrio de La Mina de Barcelona o los estallidos de violencia de hace unos años en los *banlieues* del extrarradio de París son ejemplos paradigmáticos de lo expuesto. Sobre ellos, puede verse respectivamente LÓPEZ DE LUCIO, R. (ed.), *Ordenar el territorio, proyectar la ciudad, rehabilitar los tejidos existentes*, Madrid, Ministerio de Vivienda, 2009, pp. 121 y ss., y GRÉGOIRE ALLIX, “L’utopie manquée des cités-dortoirs”, *Le Monde*, 6 diciembre 2005 o VÉRONIQUE INSERGUET-BRISSET, *La evolución del Derecho francés en materia de vivienda*, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, Madrid, Marcial Pons, 2010, p. 29, para quien “Los acontecimientos de invierno de 2005 han recordado a los poderes públicos la necesidad de subsanar los errores cometidos en la década de 1960 con las zonas de urbanización prioritaria. La satisfacción cuantitativa de las necesidades de vivienda no debe ocultar la necesidad de actuar sobre su medio ambiente dentro de una acción más global sobre la ciudad”.

ciclo expansivo o *boom* inmobiliario ocurrido entre 1997 y 2007, la oferta de vivienda aumentara espectacularmente, mucho más que la población y que la creación de nuevos hogares y, sin embargo, los precios subieran de forma igualmente espectacular, mucho más que la renta disponible de los hogares. Y es que buena parte de esa oferta, por su tipología, por su localización y por su precio, estaba orientada a la demanda de inversión, turística o de segunda residencia. Mientras tanto, la oferta de vivienda protegida —que tiene su uso y su precio tasados para dirigirse derechamente a dar efectividad al derecho a disfrutar de una vivienda— no hacía otra cosa que disminuir<sup>14</sup>.

Si la primera aproximación que hacíamos páginas atrás nos llevaba a afirmar que el bien protegido por el derecho que nos ocupa es la vivienda como hábitat y a incardinar este derecho dentro de la *Constitución ambiental*, esta segunda reflexión según la cual este bien protegido es un bien de uso y, más en particular, la vivienda habitual de la persona, nos lleva a emparentar este derecho con los otros de la *Constitución social*. En efecto, la vivienda habitual es un bien de primera necesidad de la persona, una condición ambiental para el desarrollo de la personalidad, la calidad de vida y el disfrute de otros derechos como el de la intimidad personal y familiar<sup>15</sup>, y su carencia bien puede ser considerada como una situación de necesidad y un factor de exclusión a los que debe subvenir la acción social del Estado.

Esta perspectiva social es la que adoptan mayoritariamente las declaraciones internacionales y supranacionales de derechos humanos: la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas enuncia en su artículo 25 el derecho a la vivienda junto al derecho a la alimentación, el vestido, la asistencia sanitaria y los servicios sociales, concebidos todos ellos como elementos del derecho más general “a un nivel de vida adecuado”<sup>16</sup>. Análogamente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales proclama en su artículo 11 “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluidos alimentación, vestido y vivienda adecuados”. La Carta Social Europea, en su versión revisada de 1996, no sólo proclama un derecho autónomo a la vivienda en el apartado 31 de su Parte I y en su artículo 31,

<sup>14</sup> Entre 1996 y 2005, el número de viviendas libres terminadas en España aumentaba un 171,34 %, pese a que el número de hogares crecía un 25,80 % y la población lo hacía sólo un 12,70 %, según el INE. Y, sin embargo, el precio de la vivienda aumentó un 178,96 %, según el Banco de España, al tiempo que las viviendas protegidas terminadas descendían un 24,15 %, según datos del Ministerio de Fomento.

<sup>15</sup> Nuestro Tribunal Supremo ha constatado que la vivienda “constituye el espacio necesario para poder desarrollar derechos fundamentales como el de la intimidad personal y familiar y el de la dignidad de la persona” (STS de 27 de junio de 2006, FJ 1.º).

<sup>16</sup> Etimológicamente, esta asociación entre la vivienda, el alimento y las demás necesidades de la vida tiene mucho sentido. El sustantivo español “vivienda” proviene del latín vulgar *vivenda*, “cosas en que o de que se ha de vivir”, de donde se tomó el castellano “vianda” o el francés *viande*, que originalmente significaba también alimento, aunque hoy ha quedado reservado a la carne. COROMINAS, J., *Breve diccionario etimológico de la lengua castellana*, 3.ª ed., Madrid, Gredos, 1973, p. 609.

sino que además la considera como elemento del derecho de los minusválidos, las familias o las personas mayores a la protección social (arts. 15, 16 y 23) y del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social (art. 30). Y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se ocupa de la vivienda en su Título IV, dedicado a consagrar los derechos al servicio del valor de la solidaridad, dentro del artículo 34 relativo a la seguridad social y ayuda social, cuyo apartado 3.º afirma que “con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales”<sup>17</sup>.

Y aunque la sistemática adoptada en el título primero de la Constitución española sea otra, pues hemos visto que inserta la vivienda dentro de su bloque ambiental, eso no significa que no participe también de esta perspectiva social, de forma incidental pero clara, cuando manda en su artículo 50 a los poderes públicos promover el bienestar de los ciudadanos de la tercera edad “mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, *vivienda*, cultura y ocio” (la cursiva es mía).

Y es que las dos aproximaciones —la ambiental y la social— guardan una estrecha relación y no son contradictorias, sino complementarias. Como ya se ha afirmado, la vivienda es el ámbito del hábitat de la persona destinado a su residencia habitual y, por tanto, el más sensible para su dignidad, aquél sobre el que proyecta más intensamente su personalidad y en el que se desarrolla su vida individual o familiar en intimidad. Su disfrute efectivo y pacífico es, pues, manifiestamente un factor de calidad de vida y de integración social.

## II. PRECISIÓN DEL CONCEPTO: ALOJAMIENTO Y VIVIENDA

La función de residencia o de alojamiento pueden cumplirla muy distintos tipos de bienes inmuebles. En efecto, las personas pueden alojarse en inmuebles distintos de las edificaciones (vehículos terrestres como las autocaravanas, embarcaciones fluviales o marítimas, tiendas de campaña, cuevas, iglús, etc.) y, cuando lo hacen en edificaciones, éstas pueden tener muy distintas tipologías: edificaciones de uso individual o familiar (edificios unifamiliares), edificaciones colectivas divididas en elementos privativos en régimen de propiedad horizontal (edificios plurifamiliares) o no (residencias de ancianos, internados

---

<sup>17</sup> La Comisión Europea dedica un capítulo central al tema de la vivienda y la inclusión social en su Informe sobre la situación social en la Unión Europea en 2009, por el papel que el sector residencial ha jugado en la crisis económica, por el peso de los costes de la vivienda para las familias europeas y porque “*access to good quality and affordable housing is a fundamental need and right, and a key factor determining people’s social situation*”. Comisión Europea, *The social situation in the European Union 2009*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010, p. 99.

de menores), o incluso las colectivas cuyo uso es mucho más amplio que el residencial pero que lo integra (instituciones penitenciarias, hospitales, hoteles, etc.).

El de vivienda es un concepto cultural. Y la acepción que de él maneja la Constitución española debemos entender que no incluye cualquier forma de alojamiento: la vivienda, en nuestra cultura y en nuestro ordenamiento jurídico, es necesariamente un uso de la edificación<sup>18</sup>, lo que desde luego no quita para que, en contextos diversos, otras formas diferentes de alojamiento o habitación también puedan considerarse una vivienda digna y adecuada.

Luego el español es un concepto compuesto de un elemento funcional (uso residencial permanente o habitual) y otro físico u objetivo (edificación). Inspirándonos en la Ley catalana del Derecho a la Vivienda, podríamos definir la vivienda como una edificación o un departamento independiente de la misma, junto con los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos vinculados a él, en su caso, de forma que el conjunto aporte a las personas que residan en él el espacio, las instalaciones y demás medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación habitual o permanente.

De acuerdo con esta acepción, todo edificio o elemento del mismo funcionalmente autónomo y apropiado para ser habitado por una o más personas puede ser considerado vivienda a los efectos jurídico-constitucionales que nos ocupan, también las residencias o alojamientos colectivos en edificios con servicios comunes (siempre y cuando éste sea su destino principal y no meramente accesorio de la prestación de otros servicios no residenciales)<sup>19</sup>. No es esto pacífico, pero sí en mi opinión acertado, ya que el carácter personal, familiar o colectivo puede predicarse del uso, no del espacio y, además, todos ellos son formas posibles de habitación o residencia. Otra cosa es que no todo espacio sea apto o idóneo para cualquier intensidad de uso y por eso la normativa de habitabilidad establezca un mínimo de superficie, un máximo de habitantes por vivienda y/o ratios entre la una y los otros. Pero eso ya no forma parte de la

---

<sup>18</sup> Esta concepción de la vivienda como uso de la edificación está muy consolidada en nuestra legislación: se encuentra claramente tanto en los artículos 2 de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de Vivienda de la Comunidad Valenciana, 3a) de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda, 5 de la Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia, y 3.1 de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda en la Comunidad de Castilla y León, como también en el artículo 2.1 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

<sup>19</sup> El nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que se ocupa del acceso a la “vivienda” en su artículo 16, recoge sin embargo entre los derechos de las personas mayores de su artículo 13.5 el acceso a un “alojamiento” adecuado. Dado que no cabe interpretar que las personas mayores son de peor derecho que las restantes ni que el Estatuto las excluye del acceso a la vivienda, debemos entender que utiliza este término en el sentido amplio aquí defendido, inclusivo que cualquier forma de alojamiento digno y adecuado. Y la Ley reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía regula su disfrute no sólo en forma de vivienda libre o protegida, sino también en forma de “alojamientos transitorios” que pueden consistir en edificaciones intermedias entre la vivienda habitual y la residencia colectiva, como se verá en el apartado 2 de este trabajo.

noción sustantiva de “vivienda”, sino más bien de su adjetivación como “digna y adecuada”, de la que nos ocuparemos en el apartado siguiente de este estudio. Lo que aquí importa es que nada impide denominar vivienda al alojamiento de un grupo de personas, aunque no les una un vínculo familiar, como ocurre habitualmente entre los jóvenes que comparten piso y puede afirmarse respecto de cualquier otra forma de convivencia.

### III. LOS REQUISITOS DE DIGNIDAD Y ADECUACIÓN DE LA VIVIENDA

El último elemento del objeto del derecho que es necesario dilucidar ya no tiene carácter sustantivo, sino adjetivo, pero es asimismo importante: no tenemos derecho a disfrutar de una vivienda cualquiera, sino justamente de una vivienda “digna y adecuada”, según la dicción de las Constituciones española y ecuatoriana. Estos dos adjetivos no son gratuitos ni redundantes entre sí.

La dignidad es un concepto abstracto, mientras que la adecuación es una característica relativa. Todas las personas somos igualmente dignas y por ello los requisitos de dignidad de una vivienda pueden asimismo establecerse de forma general: una vivienda es digna cuando tiene la superficie, las condiciones ambientales (calidades, aislamiento térmico y sonoro, etc.) y las instalaciones y los servicios mínimos (electricidad, agua, etc.) que la hacen apta o idónea para cumplir su función residencial<sup>20</sup>. Sin embargo, una vivienda sólo es adecuada cuando se adapta a las necesidades concretas de la persona, familia o grupo que la habita. Y así, por ejemplo, si se trata de personas dependientes o con movilidad reducida deberá estar adaptada, del mismo modo que si debe albergar a una familia numerosa, deberá tener una superficie superior, etc. La adecuación de la vivienda requiere su adaptación a las necesidades de las personas, que son diversas entre ellas y cambiantes a lo largo de su vida individual y familiar.

Es este criterio de la adecuación de la vivienda el que nos permite introducir, a mi juicio, el carácter privativo del uso, antes rechazado para la definición general. Cuando la vivienda vaya a albergar a un individuo o una familia, su adecuación requiere que sus usuarios puedan ejercer en ella su derecho fundamental a “la intimidad personal y familiar” (art. 18 CE) y, en consecuencia, la vivienda deberá constituir un edificio o un elemento privativo del mismo, en condiciones físicas de separación y aislamiento capaces de permitir dicha intimidad. Por ello mismo, las prestaciones residenciales en forma de alojamientos

---

<sup>20</sup> Esto no quita para que la dignidad de la vivienda sea un concepto cultural, que puede variar histórica o geográficamente entre sociedades. Según sean sus costumbres y grado de desarrollo, las sociedades pueden requerir distintas superficies, calidades o instalaciones y servicios a una vivienda para considerarla digna. En palabras de nuestro Tribunal Supremo, “el concepto de vivienda «digna y adecuada» hay que ponerlo en relación con la situación general de un país y con los medios económicos y financieros disponibles” (STS de 17 de julio de 1990, FJ 4.º).

colectivos —salvo excepciones en las que la colectividad sea voluntaria y adecuada a los requerimientos vitales especiales de las personas alojadas, como puede ocurrir con residencias de estudiantes o de ancianos, por ejemplo— deberán reservarse para situaciones de necesidad y, por tanto, ser meramente transitorias para dar satisfacción al derecho que nos ocupa<sup>21</sup>. Porque con ellas no se está tanto dando satisfacción cabal a su derecho a una vivienda digna y adecuada *ex art. 47 CE*, sino más bien subviniendo a una situación de necesidad *ex art. 41 CE*.

Este último apunte nos devuelve a la dimensión social del derecho de la vivienda del art. 47 CE y su relación con el derecho a la protección social (o la seguridad social en su sentido *beveridgeano*, amplio y sistemático) del art. 41 CE. Todas las personas tienen derecho a una vivienda digna y adecuada, pero no todas se encuentran obviamente en la misma situación de hecho ni de derecho, ni tienen la misma necesidad y urgencia de la actividad prestacional de la Administración para la efectividad de su disfrute.

Existen personas sin hogar por carecer de medios para procurárselo en el mercado o por padecer algún trastorno psíquico o estado transitorio de exclusión residencial (por ejemplo, víctimas de la violencia de género o doméstica obligadas a abandonar el hogar familiar), jóvenes con pocos ingresos que no pueden emanciparse aún mucho después de la mayoría de edad, ancianos que requieren una vivienda adaptada y/o servicios personalizados para atender una situación de dependencia o una enfermedad crónica, por ejemplo. En estos casos, existe una situación de necesidad que requiere la asistencia y prestaciones sociales del régimen público a que se refiere el artículo 41 CE.

Es común que estas prestaciones no formen parte del ramo administrativo de los servicios de vivienda, sino del de la asistencia social o los servicios sociales, al menos de forma transitoria o temporal para superar la situación de necesidad aludida. Y también es lógico, ya que en muchos casos la prestación no puede ni debe limitarse al elemento residencial, sino incluir servicios de carácter socio-sanitario. Ahora bien, respecto de determinadas necesidades básicas de la persona, la Constitución española no se conforma con esta acción administrativa de carácter incidental o paliativo, sino que establece auténticos derechos de prestación y sus correlativos mandatos de servicio público: así ocurre con la educación (art. 27), la salud (art. 43) o la vivienda (art. 47).

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, la escolarización en internados, el tratamiento sanitario hospitalizado, las residencias sociales, etc.

#### IV. EL CONTENIDO DEL DERECHO: EL DISFRUTE DE LA VIVIENDA. DIFERENCIACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE LA VIVIENDA

De lo ya expuesto se sigue que el bien constitucionalmente protegido en el derecho del artículo 47 CE es una fruición personal (uso y disfrute de una vivienda por la persona), no un tráfico patrimonial (facultad de adquirir, de disfrutar en la acepción iuscivilista del término y de enajenar una vivienda). Dicho en otros términos, el significado de “disfrutar” en el artículo 47 de la Constitución española es similar al que tiene en su artículo 45: significa “gozar” del uso, no “explotar” económicamente para percibir frutos o rentas de la cosa<sup>22</sup>. De ello se coligen, a su vez, dos consecuencias.

La primera es que el derecho se configura constitucionalmente *prima facie* como un derecho típico de prestación y no como un derecho de libertad, a diferencia de cuanto ocurre con el derecho de propiedad del artículo 33 CE. Así se constata en el segundo inciso del artículo 47, según el cual “los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho”. Eso no significa que no tenga también —como se verá en el apartado siguiente— una dimensión de libertad, consistente en el derecho a no ser inquietado en el disfrute pacífico de una vivienda digna y adecuada.

La segunda consecuencia es que la efectividad de este derecho no consiste necesariamente en adquirir la propiedad de la vivienda habitual ni ningún otro derecho real o personal sobre la cosa, sino en su disfrute real por cualquier título jurídico, entre los cuales la propiedad es sólo una opción. Expresado en términos más sencillos: el disfrute de la vivienda a que se refiere la Constitución no requiere su propiedad, sino su posesión pacífica por cualquier título que garantice su uso privativo.

El contraste con el Derecho constitucional italiano es concluyente sobre este matiz, porque la Constitución italiana no proclama el derecho a disfrutar de una vivienda, pero sí manda en su artículo 47 favorecer el acceso al ahorro popular para la propiedad de la vivienda. Sobre esta base, la doctrina italiana diferencia entre “propiedad de la vivienda”, “derecho a la vivienda” y “propiedad (iuscivilista) de la casa”, partición según la cual el artículo 47 de su Constitución se ocuparía del primero de ellos<sup>23</sup>, a lo que podemos añadir nosotros

---

<sup>22</sup> Decimos que el significado es análogo, pero no idéntico, porque el disfrute de la vivienda debe contener la facultad de su uso privativo, para poder gozar asimismo de la intimidad personal y familiar, mientras que el disfrute del medio ambiente *exterior* no tiene dicho carácter y puede obtenerse con el uso común de los bienes y recursos ambientales.

<sup>23</sup> Véase DOMENICO SORACE, “A proposito di «proprietà dell’abitazione», «diritto d’abitazione», e «proprietà (civiltistica) della casa»”, *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1977, la Sentencia de la Corte Costituzionale de 15 de julio de 1983, n.º 252 (FJ 11.º) y, en español, STEFANO CIVITARESE MATTEUCCI y GIANLUCA GARDINI, *El derecho a la vivienda y la igualdad sustancial: de la*

que el artículo 47 de la Constitución española se ocupa del segundo. Como también la Constitución portuguesa de 1976 en su artículo 65, cuyo apartado 2.º se cuida de precisar que el acceso que debe estimular el Estado puede ser “a la vivienda propia o arrendada”.

La doctrina del Tribunal Constitucional español confirma esta opinión cuando afirma que el artículo 47 de la Constitución protege a los arrendatarios de vivienda y justifica la delimitación del derecho de propiedad del arrendador en que consiste el deber de soportar la prórroga forzosa del contrato de arrendamiento, pese a la merma de utilidad económica que reporta a su derecho, por entender que forma parte de su función social (STC 89/1994, de 17 de marzo, FJ 5.º)<sup>24</sup>. Luego el derecho a la vivienda no sólo es diverso del derecho de propiedad sobre la vivienda, sino que también lo limita cuando concurren con titulares distintos sobre un mismo bien.

Además, la opción de los poderes públicos de promover la plena propiedad de la vivienda habitual no es necesariamente la idónea en términos constitucionales en España. ¿Por qué?

Como se ha visto, los poderes públicos están constitucionalmente obligados a promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. Obviamente, estas condiciones requieren una acción positiva de los poderes públicos, ya sea de mera iniciativa económica (como la actividad promotora que desarrollan las empresas públicas de vivienda y suelo), ya sea prestacional (parque público de vivienda social), ya sea de fomento (ayudas directas, incentivos fiscales), para facilitar el disfrute efectivo de una vivienda a quienes no pueden acceder a ella en condiciones de mercado por su escasa capacidad económica. Esta acción positiva, sea cual sea la opción elegida, tiene un coste. Y eso obliga a considerar también el artículo 31 de la Constitución, que exige a los poderes públicos eficiencia en el gasto público.

Eficiencia significa eficacia con minimización de recursos empleados. En este caso, pues, los poderes públicos están constitucionalmente conminados a

---

*construcción económica y popular a los programas de rehabilitación urbana*, en PONCE, J. (coord.), *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2006, pp. 201-204, y STEFANO CIVITARESE MATEUCCI, *La política de vivienda en Italia*, en LÓPEZ RAMÓN, F. *Construyendo el derecho a la vivienda*, op. cit., pp. 91-97. Es cierto que la jurisprudencia de la Corte Costituzionale posterior a la Sentencia citada de 1983 ha evolucionado hasta afirmar también “un derecho social a la vivienda colocable entre los derechos inviolables del hombre del artículo 2 de la Constitución”, pero lo hace no tanto a partir del artículo 47 cuanto de las declaraciones internacionales de derechos humanos (vid. Sentencia de 24 marzo-7 abril 1988, n.º 404, FJ 3.º y 4.º).

<sup>24</sup> En Francia, donde veremos más adelante que la Constitución no proclama el derecho a la vivienda pero el Consejo Constitucional ha establecido que la posibilidad de disfrutar de un alojamiento adecuado es un objetivo de valor constitucional, también ha dejado sentado que el interés general de dicho objetivo puede limitar lícitamente el contenido del derecho de propiedad. Sobre la base de este fundamento, en la Decisión n.º 2000-436, de 7 de diciembre de 2000, considerando 18.º, confirma por ejemplo la constitucionalidad de la reserva para viviendas orientadas a la *mixité sociale* establecida en la Ley sobre Solidaridad y Renovación Urbanas.

promover el disfrute de una vivienda digna y adecuada del máximo número de personas necesitadas de ello con el mínimo consumo de recursos financieros y materiales.

La propiedad es el derecho patrimonial más cabal: por su duración indefinida y por su contenido potencialmente ilimitado (derecho a usar, disfrutar y disponer de la cosa) aunque legalmente delimitable por la función social que cumpla su objeto. En consecuencia, su adquisición es *a priori* la más cara. Así pues, si el parque público de suelo o de vivienda se enajena en plena propiedad, no cabe ya su rotación a favor de futuros beneficiarios, mermando su eficacia en el largo plazo; y en el caso de las ayudas económicas, sean subvenciones o beneficios fiscales, para ser eficaces en su objeto de remover los obstáculos que impidan o dificulten el acceso a la vivienda, serán en principio más costosas —*coeteris paribus*— si se dirigen al acceso en plena propiedad.

La eficiencia en la promoción del disfrute universal y efectivo de una vivienda apela, en consecuencia, a arbitrar títulos jurídicos limitados tanto en la duración como en el contenido del derecho, de manera que puedan ceñirse en lo posible a la duración del estado de necesidad de la persona y a las facultades de uso y disfrute precisas para la satisfacción del bien constitucionalmente protegido. Ya sean derechos de carácter personal o real, tales como el arrendamiento<sup>25</sup> o el derecho de superficie<sup>26</sup>, respectivamente, que tienen mucho más arraigo en otros países europeos que en España<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Aunque tradicionalmente obviado por nuestra legislación en materia de vivienda, el alquiler ya cobra en ella un protagonismo creciente. El nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 manda en su artículo 27 a los poderes públicos de la Comunidad promover el derecho a una vivienda digna, “facilitando el acceso a ésta en régimen de propiedad o alquiler”. La Ley 18/2008, de 29 de diciembre, de Vivienda de Galicia sitúa entre los principios que regirán el diseño, programación y ejecución de la política de vivienda “el fomento del alquiler como modalidad de acceso a la vivienda”. Y la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda en la Comunidad de Castilla y León consagra un entero título de su estructura al fomento del alquiler.

<sup>26</sup> El derecho de superficie ha tenido tradicionalmente escasa utilización en España y su regulación se centraba en el que tenía por objeto el suelo. El Texto Refundido de la Ley de Suelo (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio) ya lo concibe en su artículo 10 como una forma de acceso a la vivienda y regula tal objeto entre los que puede tener el derecho en su artículo 40.

<sup>27</sup> En Europa la vivienda social se oferta principalmente en alquiler. En Francia, por ejemplo, aunque también existen ayudas públicas para la adquisición de vivienda, todas las viviendas sociales están en régimen de alquiler y suponían en 2002 un 17,3 % del total de los hogares. Sólo en Île-de-France hay más de un millón. Vid. JEAN CLAUDE DRIANT, *La política de vivienda en París*, en LEAL MALDONADO, J. (coord.), *La política de vivienda en las grandes ciudades europeas*, Ayuntamiento de Madrid, 2007, pp. 57-95. Del mismo coordinador y serie editorial, puede verse también *Las políticas de vivienda en alquiler en las grandes ciudades europeas*, 2008. Algo similar se puede afirmar de los países escandinavos (con la excepción de Suecia, donde no hay vivienda social en alquiler pero sí un importante parque municipal de vivienda en alquiler, que alcanza el 23 % del stock de viviendas). Vid. MARTTI LUJANEN (ed.), *Vivienda y política de vivienda en los países nórdicos*, Nordic Council of Ministers / Ministerio de Vivienda, 2005. Sobre la utilización del derecho de superficie en otros países desarrollados, sobre todo entre los nórdicos y anglosajones, Vid. Steven C. Bourassa y Yu-Hung Hong (eds.), *Leasing public land. Policy debates and international experiences*, Canadá, Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

Como conclusión, puede afirmarse que la acción de los poderes públicos para promover el disfrute de una vivienda es menos eficiente si se emplea en promover la plena propiedad de la vivienda. Porque la propiedad es un derecho de duración indefinida que incluye facultades patrimoniales que exceden del disfrute a que se refiere el derecho constitucional a la vivienda. Otra cosa sería que existieran razones diferentes a las del estricto mandato del artículo 47 CE para preferir esta opción: por ejemplo, razones de estructura económica como una escasa socialización de la propiedad que desincentivase el ahorro. Pero no es ese hoy el caso de España, que es uno de los países de la OCDE donde mayor es el porcentaje de propietarios de vivienda sobre otras formas de disfrute<sup>28</sup>, lo que plantea más bien otros problemas, como son la erección de una auténtica barrera a la movilidad geográfica y laboral de la población y a la emancipación de los jóvenes, o el riesgo de sobreendeudamiento de un buen número de familias.

Lo expuesto no significa, claro está, que la propiedad de la vivienda no reciba tutela constitucional: la propiedad, cualquiera que sea su objeto, es un derecho constitucional (en España, protegido por el artículo 33 CE). Y la que tiene por objeto una vivienda habitual es, sin duda, una forma de disfrute de entre las tuteladas por el artículo 47 CE.

## V. LAS RELACIONES CON OTROS DERECHOS CONEXOS, DESDE UNA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA

La consideración de la vivienda como bien de uso —como *habitat*— y no como bien de inversión tiene varias consecuencias para la necesaria interpretación finalista y sistemática del precepto: la primera, la de su necesaria separación lógica del derecho de propiedad, como ha quedado expuesto, y la segunda la de su vinculación con el derecho a la intimidad e inviolabilidad del domicilio, también apuntada más atrás. Como ya ha tenido ocasión de afirmar el Tribunal Supremo español en su Sentencia de 27 de junio de 2006, la vivienda “constituye el espacio necesario para poder desarrollar derechos fundamentales como el de la intimidad personal y familiar y el de la dignidad de la persona”. En efecto, los derechos de la persona no suelen consistir exclusivamente en situaciones de libertad, de participación o de prestación, sino más bien componer una combinación entre ellas<sup>29</sup>, y las situaciones jurídicas

<sup>28</sup> Según el *Censo de Población y Viviendas 2001* del INE, sólo el 10,85 % de viviendas principales están ocupadas en alquiler.

<sup>29</sup> Esta clasificación “opera, en realidad, más con tipos ideales o históricos que con especies concretas actuales perfectamente separables. Las técnicas respectivas que singularizan a unos y otros tipos (...) se han intercambiado, en realidad, y hoy resulta difícil separar netamente dentro de los derechos fundamentales proclamados por la Constitución, los que responden a una sola y exclusiva de esas técnicas”. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, “La significación de las libertades públicas para el Derecho administrativo”, *Anuario de Derechos Humanos*, n.º 1, 1981, pp. 117 y 118.

de libertad más íntimamente conectadas con el derecho a la vivienda no serían tanto la de la propiedad como las de la inviolabilidad del domicilio y la libre elección de residencia reguladas consecutivamente en los artículos 18 y 19 de la Constitución española.

Los españoles tienen reconocido el derecho fundamental “a elegir libremente su residencia” y, allí donde fijen ésta, “el domicilio es inviolable”. Una vez hemos dejado sentado que el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada se refiere exclusivamente a la vivienda donde se reside habitualmente, mientras que las libertades que nos ocupan de los artículos 18 y 19 CE incluyen todo el hecho residencial, ya sea habitual o eventual, la vinculación entre estos tres preceptos es evidente. El derecho a disfrutar de una vivienda es un derecho de prestación que tiene su correlato en dos libertades públicas: en el momento lógico originario del acceso a la vivienda, lo tiene en la libre elección de residencia, y en el momento lógico sucesivo del mantenimiento en el disfrute de la vivienda, lo tiene también en la inviolabilidad del domicilio.

La libre elección de residencia es el derecho fundamental de los ciudadanos para elegir el lugar del territorio donde fijar su residencia. Esta libertad será tanto más efectiva cuanto más eficaces e igualitarias sean las políticas al servicio del acceso a la vivienda. Estas políticas, a su vez, deberán configurarse de tal modo que no infrinjan, ni restrinjan de forma arbitraria o desproporcionada, la libre elección de residencia de los ciudadanos<sup>30</sup>.

Como tiene establecido el Tribunal Constitucional español, “la diversidad de situaciones jurídicas derivadas de las regulaciones y normas vigentes en las diferentes zonas del territorio nacional (sean estas normas de origen estatal, autonómico o local) no puede considerarse vulneración de la libertad de residencia, *en tanto no impidan que el ciudadano opte por mantener su residencia en donde ya la tenga, o por trasladarla a un lugar distinto*, lo que constituye el presupuesto jurídico necesario del trato diferente entre diversas regiones.” (STC 90/1989, de 11 de mayo, FJ 5.º, la cursiva es mía). Es decir, la diversidad regulatoria territorial no supone, en sí misma o de forma general, una infracción de la igualdad ni de la libertad de residencia, mientras no impida el ejercicio de ésta. Este último inciso parece formulado como una mera prevención incidental, pero podría llegar a tener aplicación en materia de vivienda.

El objeto de la libertad de elección de residencia, por lo demás, es más indeterminado que el de la inviolabilidad del domicilio o el derecho a la vivienda: porque su contenido esencial e indisponible por el legislador sólo incluye la selección del área o zona, urbana o rural, en la que residir, pero no la concreta

---

<sup>30</sup> Cuestión ésta que anima el debate sobre la posibilidad, comúnmente utilizada por las Administraciones territoriales, de otorgar preferencia para la adjudicación de viviendas públicas o protegidas a los residentes en el barrio o sus familiares, o de excluir de ella a los no residentes o a los de poca antigüedad.

vivienda o espacio físico en que fijar su domicilio<sup>31</sup>. Eso no quiere decir que las personas no puedan elegir libremente en qué parcela y vivienda habitan, sino que tal libertad puede ser ampliamente modulada por el legislador en confrontación con otros derechos (por ejemplo, la propiedad) e intereses (por ejemplo, los intereses generales de la cohesión social en la política de vivienda o la eficacia en la gestión urbanística por expropiación o reparcelación forzosa)<sup>32</sup>.

Por su parte, la inviolabilidad del domicilio y el derecho a disfrutar de una vivienda sí pueden concebirse como dos facetas o dos elementos de un mismo derecho, dentro del ámbito material en el que coinciden, que es el de la residencia habitual de las personas físicas<sup>33</sup>.

En el Derecho constitucional alemán se encuentran ejemplos en los que el derecho a una vivienda (*Wohnung*) o habitación (*Wohnraum*) adecuadas se complementa en el mismo precepto con la proclamación de su inviolabilidad, como ocurre con los artículos 106 de la Constitución del Estado de Baviera de 2 de diciembre de 1946, 14 de la Constitución de la Ciudad Hanseática Libre de Bremen de 21 de octubre de 1947 y 28 de la Constitución de la Ciudad-Estado de Berlín de 23 de noviembre de 1995. También el ejemplo de Brasil es expresivo, ya que su Constitución de 1988 proclama la inviolabilidad no ya del domicilio, sino de la casa en su artículo 5.11: “*A casa é asilo inviolável do indivíduo*”.

En dicho ámbito, el objeto del derecho a la vivienda y de la inviolabilidad del domicilio coincide, aunque algunas Constituciones diferencien ambos derechos: se trata en ambos del disfrute de un espacio físico reservado, digno y adecuado a las necesidades de cada persona, en el que desarrollar libremente su personalidad y ejercer la intimidad de la vida personal y/o familiar<sup>34</sup>, mientras que su contenido se complementa, por consistir el primero en una libertad en ese disfrute y el segundo en una prestación para poder acceder y mantenerse en él.

<sup>31</sup> Al igual que ocurre con el concreto itinerario de desplazamiento en la libertad de circulación contenida en el mismo artículo 19 CE.

<sup>32</sup> El Tribunal Constitucional ha dejado sentado que la libre elección de domicilio sólo forma parte del contenido eventual o disponible de la libertad de residencia proclamada en el artículo 19 CE, en términos que permiten sostener la opinión defendida en el cuerpo de este trabajo: “No hay dificultad alguna en entender que la libertad de residencia *no tiene por qué limitarse* al derecho a fijar la propia residencia en un determinado espacio de amplitud mayor al del domicilio (localidad, villa o pueblo). La libertad de residencia *puede legítimamente extenderse* a concreciones mucho más específicas, sin excluir siquiera el derecho a fijar la residencia en una vivienda concreta y determinada, *siempre* desde luego, y eso sí, *que* con ello no se vean afectados otros derechos subjetivos.” (STC 28/1999, de 8 de marzo, FJ 7.º, la cursiva es mía).

<sup>33</sup> Las personas jurídicas son también titulares del derecho a la inviolabilidad del domicilio. Por todas, STC 137/1985, de 17 de octubre.

<sup>34</sup> La Constitución de Portugal es explícita a este respecto, porque cuando cualifica la vivienda a la que todos tienen derecho según su artículo 65, exige “que preserve la intimidad personal y la privacidad familiar”.

Esta coincidencia en el objeto de los dos derechos requiere una matización. El “domicilio” de las personas físicas puede ser cualquier “ámbito espacial determinado” que sea apto para desarrollar vida privada en él y en el que se alojen<sup>35</sup>, ya sea de forma habitual, temporal, eventual o incluso accidental<sup>36</sup>. Mientras que una vivienda digna y adecuada no es cualquier espacio físico sino —según la concepción ya expuesta más atrás— una edificación o un departamento independiente de la misma, junto con los espacios y servicios comunes del inmueble en el que está situada y los anexos vinculados a él, en su caso, de forma que el conjunto aporte a las personas que residan en él el espacio, las instalaciones y demás medios materiales necesarios para satisfacer sus necesidades personales ordinarias de habitación habitual o permanente.

Quiere esto decir que el domicilio de una persona no es *necesariamente* una vivienda digna y adecuada. Como ya se ha dicho, existen otras formas de habitación, residencia o alojamiento distintos de la vivienda. Pero sí lo es *normalmente* en nuestra cultura, de ahí el mandato que la Constitución dirige a los poderes públicos para que promuevan la efectividad del disfrute de una vivienda así cualificada: por su dignidad y su adecuación a la persona que la habita.

La eficacia jurídica más consolidada del derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio (reserva de ley orgánica para su desarrollo, procedimiento preferente y sumario ante la jurisdicción ordinaria, acceso al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, etc.) obedece en parte a su contenido, al consistir en un derecho de libertad, cuya eficacia requiere primariamente un deber general de abstención<sup>37</sup> y es, por tanto, más fácil de garantizar jurídicamente. Y en parte también a su genealogía, ya que es un derecho humano de los de primera generación alumbrados en el siglo XIX bajo el paradigma del Estado

---

<sup>35</sup> En este sentido, por todas, STC 189/2004, 2 de noviembre, FJ 2.º.

<sup>36</sup> El concepto constitucional de domicilio tiene “mayor amplitud que el concepto jurídico privado o jurídico-administrativo” (SSTC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 2.º; 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5.º), y no “admite concepciones reduccionistas [... como las] que lo equiparan al concepto jurídico-penal de morada habitual o habitación” (STC 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5.º). El Alto Tribunal también ha afirmado “la irrelevancia a efectos constitucionales de la intensidad, periodicidad o habitualidad del uso privado del espacio si, a partir de otros datos como su situación, destino natural, configuración física, u objetos en él hallados, puede inferirse el efectivo desarrollo de vida privada en el mismo (STC 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5.º; en sentido similar sobre la irrelevancia de la falta de periodicidad, STEDH 24 de noviembre de 1986, caso *Guillow c. Reino Unido*)”, de modo que, por ejemplo, “las habitaciones de los hoteles pueden constituir domicilio de sus huéspedes” (STC 10/2002, de 17 de enero, FFJJ. 6.º y 7.º).

<sup>37</sup> En palabras del Tribunal Constitucional, “el contenido del derecho es fundamentalmente negativo: lo que se garantiza, ante todo, es la facultad del titular de excluir a otros de ese ámbito espacial reservado” (STC 22/2003, de 10 de febrero, FJ 4.º), en el bien entendido de que el objeto de protección “no es sólo un espacio físico, en sí mismo considerado, sino lo que hay en él de emanación de una persona y de su esfera privada” (por todas, STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 5.º) y que su contenido impide no sólo la penetración física en ese espacio, sino también “cualquier tipo de invasión o agresión exterior de otras personas o de la autoridad pública, incluidas las que puedan realizarse ... por medio de aparatos mecánicos, electrónicos u otros análogos” (STC 22/2003, de 10 de febrero, FJ 3.º).

liberal de Derecho, mientras que el derecho a la vivienda es un derecho de tercera generación alumbrado mucho más tardíamente, ya en la segunda mitad del siglo XX y como producto típico de la cláusula de Estado social, cuya eficacia requiere una prestación efectiva y, por tanto, la administración de medios humanos, materiales y/o financieros limitados.

Pero incluso estas diferencias no son absolutas, sino relativas o de grado<sup>38</sup>. La efectividad de las libertades civiles y políticas requiere principalmente una abstención del Estado, sí, pero también una acción positiva, en forma de erogación de servicios públicos (en sentido amplio) que también tienen un coste presupuestario, como los servicios de policía de orden público, los registros (registro civil, de penados y rebeldes, de la propiedad, mercantil, de patentes y marcas) o la administración de justicia. Y el respeto al derecho a la vivienda, como a cualquier otro derecho económico, social o cultural, exige asimismo deberes de abstención del Estado. Así, por ejemplo, el deber de abstenerse de desalojar o inquietar a nadie en el disfrute de su vivienda habitual si no es por causa de interés general proporcionada a tal acción y respetando su derecho al realojo en los términos que se determinen legalmente. Como afirma la doctrina más progresiva en materia de derechos sociales, todos los derechos constitucionales —ya sean de libertad, de participación o de prestación— imponen a los poderes públicos deberes de respeto, de protección y de satisfacción (o de garantía y de promoción), si bien en distinto grado<sup>39</sup>.

Como consecuencia de todo lo expuesto, podemos afirmar que ese distinto tratamiento jurídico de los artículos 18 y 47 CE no puede interpretarse como una suerte de jerarquía o preeminencia de un derecho sobre otro, ni menos aún como una barrera infranqueable entre uno y otro. Como ya he defendido en otros lugares, no está más cerca del valor de la dignidad de la persona la inviolabilidad del domicilio que el disfrute de una vivienda digna y adecuada<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> En las certeras palabras de LUIGI FERRAJOLI, “la diferencia entre el carácter de expectativas negativas de los derechos de libertad clásicos y aquél de expectativas positivas de los derechos sociales es sólo de grado, dado que tanto unos como otros incluyen expectativas de ambos tipos” (*Prólogo* a VÍCTOR ABRAMOVICH y CHRISTIAN COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, 2.ª ed., Madrid, Trotta, 2004, p. 10; en el mismo sentido, los autores en pp. 21 y ss. y MUÑOZ MACHADO S. *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, Tomo I, 2.ª ed., Madrid, Iustel, 2006, p. 1041).

<sup>39</sup> Abramovich y Courtis, op. cit., pp. 27-31.

<sup>40</sup> Hasta el punto de que, como ha apuntado MARTÍN-RETORTILLO, L. “para garantizar la inviolabilidad del domicilio (...) es obvio que hay que comenzar por asegurar la vivienda donde radique el domicilio”. MARTÍN-RETORTILLO, L. *Prólogo* a BELTRÁN DE FELIPE, M. *La intervención administrativa en la vivienda: aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial*, Valladolid, Lex Nova, 2000, p. 19. En el mismo sentido, GERARDO PISARELLO, para quien “una vez el principio de dignidad se postula como fundamento de los derechos de la persona, la interdependencia e indivisibilidad entre los derechos civiles, políticos, sociales y culturales resulta obligada. Sin derechos sociales básicos, los civiles personalísimos corren el riesgo de verse vaciados en su contenido” (*Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007, p. 40).

Y, en consecuencia, no podemos seguir leyendo la Constitución social con los anteojos del jurista liberal<sup>41</sup>, sino que estamos obligados a todo lo contrario, es decir, a leer los derechos de cuna liberal a la luz de la cláusula del Estado social, que hoy tiene ya rango constitucional tanto en su misma formulación (art. 1.1 CE) como en su principal destilación, que es la misión promocional de los poderes públicos para remover las barreras y promover la efectividad de la igualdad y la libertad (art. 9.2 CE).

Expresado en otros términos: la Constitución española diferencia entre distintos conjuntos de derechos a los efectos de distinguir sus técnicas de garantía, no de establecer un orden de prelación general y necesario entre ellos. Si no fuera así, plantearía una aporía difícilmente resoluble la interpretación del artículo 25 de la Constitución, por ejemplo, cuyo apartado 2.º integra dentro de un derecho fundamental de la Sección 1.ª del Capítulo II los beneficios de la Seguridad Social correspondientes a un trabajo remunerado o el acceso a la cultura, en ambos casos cuando se trata de los condenados a penas de prisión. Porque estas prestaciones adquieren un alcance singular para este colectivo, hasta el punto de que el constituyente las ha considerado prestaciones necesarias para salvaguardar la efectividad de las libertades públicas del preso (“En todo caso, tendrá derecho a ...”) y, en consecuencia, las rodea de las mismas garantías que tales libertades. Pero ni la seguridad social (art. 41 CE) ni el acceso a la cultura (art. 44) son derechos fundamentales de la Sección 1.ª para el resto de los ciudadanos. Conviene tener asimismo presente que la Sección 1.ª también contiene derechos de prestación (como el derecho a la educación) y derechos de configuración legal (como el derecho a la tutela judicial efectiva), lo que confirma el carácter convencional de la estructura del Título I de la Constitución.

Esta necesidad de interpretar de forma sistemática los derechos constitucionales invita a investigar las relaciones entre ellos buscando complementariedades —como aspectos o elementos que son todos al servicio de un mismo valor superior: la dignidad de la persona (art. 10.1 CE)— pasando por encima de toda taxonomía convencional. Y viene confirmada además por los tratados internacionales en materia de derechos humanos, de conformidad con los cuales debemos interpretar aquéllos (art. 10.2 CE). En la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 estos no aparecen segmentados en forma alguna, más allá de la formulación en artículos sucesivos, pese a su muy diversa naturaleza. Y así, por ejemplo, ya se ha mencionado en un apartado anterior que el derecho a la vivienda se enuncia en el artículo 25 junto al derecho a la alimentación, el vestido, la asistencia sanitaria y los servicios sociales, concebidos todos ellos como elementos del derecho más general

---

<sup>41</sup> Véase VAQUER, M., *La acción social (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 91-94, y *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, cit., pp. 37 y ss., que sigo aquí.

“a un nivel de vida adecuado”. Y viene precedido en la Declaración de los derechos relativos al trabajo y sucedido por el derecho a la educación. Es decir, trasladando tales derechos a la estructura formal del Título I de la Constitución española, se trata de derechos del Capítulo III inmediatamente precedidos de otro de la Sección 2ª y sucedidos por uno de la Sección 1.ª.

Desde esta perspectiva, el disfrute de una vivienda digna y adecuada entra en íntima conexión, como decía más atrás, con la efectividad real e igualitaria de la inviolabilidad del domicilio. Porque difícilmente podremos convenir que goza efectivamente de la inviolabilidad de su domicilio quien carece de domicilio, esto es, de un ámbito espacial determinado y reservado, de forma que sea apto para ejercer la privacidad de la vida personal y familiar.

Una similar conexión ya ha sido hallada por el Tribunal Constitucional español entre los derechos al medio ambiente (art. 45 CE), de un lado, y a la integridad física y moral (art. 15 CE) y la intimidad personal y familiar (art. 18 CE), de otro, siguiendo la *doctrina López-Ostra* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>42</sup>. Esta nueva doctrina le ha permitido arropar con la protección de los derechos fundamentales más clásicos a un daño ambiental de contaminación acústica y afirmar que esos derechos no sólo tienen un contenido negativo, sino que “han adquirido una dimensión positiva en relación con el libre desarrollo de la personalidad, orientada a la plena efectividad de estos derechos fundamentales”, efectividad que puede requerir no sólo un deber de abstención de los poderes públicos y de terceros, sino también deberes positivos de hacer.

El paralelismo entre estas dos conexiones aquí planteadas es notable y no debe pasarnos por alto: el derecho a disfrutar de una vivienda —si se entiende vivienda como primer círculo del hábitat personal y familiar— puede concebirse como una especificación cualificada del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, mientras que el derecho a la inviolabilidad del domicilio es instrumental del derecho a la intimidad<sup>43</sup>. En ambos casos, pues, se alcanza la misma conclusión: el disfrute de unas condiciones ambientales mínimas puede ser esencial para la efectividad de la protección de la intimidad personal y familiar de la persona.

De prosperar esta interpretación, del mismo modo que ha podido protegerse en amparo constitucional a quien se ve inquietado en su domicilio por ruidos, otro tanto podría hacerse en el futuro con quienes deban soportar la degradación del edificio en el que habitan por omisión de las obras preceptivas de conservación y rehabilitación, o se vean desprovistos del suministro de agua

---

<sup>42</sup> STEDH de 9 de diciembre de 1994, *López-Ostra contra España*, y SSTC 119/2001, de 24 de mayo (FEJJ. 5.º y 6.º) y 16/2004, de 23 de febrero (FJ 3.º).

<sup>43</sup> Así viene afirmándolo el Tribunal Constitucional desde la STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 5.º a la también citada STC 189/2004, 2 de noviembre, FJ 2.º, pasando por la STC 136/2000, de 29 de mayo, FJ 3.º, o la STC 10/2002, de 17 de enero, FJ 5.º.

o electricidad en su domicilio por destrucción o inutilización por terceros de las instalaciones necesarias. Porque en todos estos casos se produce una injerencia en el ámbito físico de la vivienda que, no siendo imputable a la persona que la disfruta, perturba su calidad de vida y la dignidad y adecuación de la vivienda a cuyo disfrute tiene derecho. Si dicha vivienda constituye su domicilio y si la perturbación, además, es tal que provoca que ese ámbito deje de ser adecuado “para mantener una calidad mínima de la vida humana”<sup>44</sup>, entonces cabría concluir que se está vulnerando el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio.

## VI. ALGUNOS EJEMPLOS DEL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN EUROPA

En el Derecho comparado europeo empieza a abrirse camino la legislación que instituye y configura no ya sólo un Derecho objetivo *de* la vivienda, sino también un derecho subjetivo *a* la vivienda. Así, por ejemplo:

El Reino Unido fue pionero en regular el derecho al alojamiento de las personas y familias sin techo. Gracias a la gran concepción sistemática de la Seguridad Social impulsada por Lord Beveridge a mediados del siglo XX, puede atribuirse a la *National Assistance Act* de 1948 la primera imposición de la correlativa obligación de alojamiento temporal a las autoridades locales. Después, esta prestación pasaría del ramo de la seguridad social al de la vivienda gracias a la *Housing (Homeless Persons) Act* de 1977, donde se ha mantenido y sigue hoy regulada para Inglaterra y Gales mediante la *Housing Act* de 1996 y la *Homelessness Act* de 2002<sup>45</sup>. De forma similar, en Escocia la *Housing (Scotland) Act* de 2001 y la *Homelessness (Scotland) Act* de 2003 reconocen a las personas sin hogar el derecho a un alojamiento temporal y a los que tienen una necesidad prioritaria y carecen de hogar de forma no intencionada, un derecho a alojamiento permanente.

En Francia<sup>46</sup>, la Ley n.º 2007-290, de 5 de marzo de 2007, que instituye el derecho a un alojamiento exigible y aprueba diversas medidas a favor de la co-

<sup>44</sup> Expresión que utilizan las SSTC 186/2000, de 10 de julio, FJ 5.º, y 119/2001, de 24 de mayo, FJ 5.º.

<sup>45</sup> Nicolás GULLÉN NAVARRO, A., *La vivienda social en Inglaterra*, Barcelona, Atelier, 2010, pp. 177-179.

<sup>46</sup> La Constitución francesa, de una generación anterior a la española, no proclama expresamente el derecho a la vivienda. Sin embargo, el Consejo Constitucional ha declarado en sus Decisiones n.º 94-359, de 19 de enero de 1995, n.º 2000-436, de 7 de diciembre de 2000, y n.º 2009-578, de 18 de marzo de 2009, que la posibilidad para cualquier persona de disfrutar de un alojamiento adecuado “es un objetivo de valor constitucional”. Y en la Decisión n.º 2004-503, de 12 de agosto de 2004, ha sentado asimismo que le corresponde al legislador “prevenir mediante disposiciones adecuadas la ruptura de la igualdad en las posibilidades de acceso a un alojamiento digno de las personas desfavorecidas”.

hesión social (*Loi n.º 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale*, más conocida como “*loi DALO*” por el acrónimo de *droit au logement opposable*) garantiza asimismo el derecho a un alojamiento digno e independiente a quienes no se encuentren en condiciones de acceder a él o mantenerse en él por sus propios medios<sup>47</sup>.

En España, hasta hace poco la legislación en la materia se limitaba a recordar el derecho constitucional a la vivienda para configurar el régimen jurídico de la acción administrativa a su servicio. Por ello, la primera ley que cabe afirmar que da desarrollo legal al derecho, avanzando en su configuración y delimitación como tal derecho subjetivo, ha sido la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, hoy incorporada al Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Su artículo 4 a) proclama el derecho de todos los ciudadanos 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”.

Este precepto positiviza, en efecto, una síntesis de todo lo expuesto más atrás sobre la cabal interpretación del marco constitucional sobre suelo y vivienda, al que además actualiza introduciendo las necesarias referencias a la accesibilidad y el paisaje. Esta actualización se hace mediante precisiones de cierto interés:

- El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada lo es a que ésta sea además “accesible”, puesto que sin accesibilidad no hay adecuación ni, por tanto, disfrute efectivo, lo que puede ser interpretado tanto en términos económicos como físicos: accesibilidad económica, es decir, bajo un precio proporcionado a la capacidad económica del sujeto, y accesibilidad también física, es decir, sin barreras que impidan su disfrute efectivo por parte de las personas con problemas de discapacidad o de movilidad. De hecho, no está de más recordar que el artículo 49 de la Constitución manda a los poderes públicos amparar especialmente a los discapacitados para el disfrute de los derechos que la propia Constitución otorga a todos los ciudadanos, como es el caso del derecho a la vivienda. Por eso la Ley manda a continuación que la vivienda

---

<sup>47</sup> Sobre esta Ley, puede verse VINCENT RENARD, “El problema de la vivienda en Francia en 2007: crisis de la vivienda y perspectivas políticas”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n.º 151, 2007, pp. 177-181; VÉRONIQUE INSEGUET-BRISSET, *La evolución del Derecho francés en materia de vivienda*, en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Construyendo el derecho a la vivienda*, op. cit., pp. 27 y ss.; y PEARL NGUYEN-DUY, “Premières applications de la loi Dalo”, *Actualité Juridique. Droit Administratif*, n.º 3/2009.

esté “concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas”, principio cuya formulación general y más acabada se encuentra en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad (LIONDAU)<sup>48</sup>.

- El derecho a disfrutar de una vivienda no se refiere, obviamente, sino a aquélla en que se pueda desarrollar libremente la vida individual o familiar, es decir, la que constituya el domicilio del beneficiario, lo que confirma la vinculación de este derecho con el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio, como se ha razonado en un apartado anterior de este trabajo.
- El disfrute de esa vivienda en la que se constituye el domicilio personal o familiar y en la que se disfruta de la intimidad individual o familiar requiere que esté “libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable”, es decir, en unas condiciones ambientales interiores mínimas<sup>49</sup>.
- Por último, el disfrute de una vivienda digna y adecuada no puede aislarse del disfrute de un medio ambiente asimismo adecuado, por lo que la vivienda deberá estar rodeada de unas condiciones ambientales externas adecuadas. Y estas condiciones deberán ser tanto objetivas —es decir, de calidad ambiental— como también de percepción y de acceso, ya que no se trata del derecho a un medio ambiente adecuado, sino a *disfrutar* de dicho medio. La percepción se introduce en el precepto a través de la moderna noción de “paisaje”, definida justamente en el artículo 1.º del Convenio Europeo del Paisaje como “cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”. Y el acceso se garantiza a continuación en la letra b) del mismo precepto, que introduce el *derecho a la ciudad* cuando afirma el derecho a “acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos

---

<sup>48</sup> Mediante Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, se han aprobado las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, dando cumplimiento al mandato contenido en la disposición final novena de la LIONDAU, aunque fuera del plazo en ella establecido.

<sup>49</sup> Mediante Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, se ha aprobado el Documento Básico de Protección frente al Ruido con el que se completa el Código Técnico de la Edificación, aprobado a su vez mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo. Con ello, el Estado culmina su regulación de las exigencias básicas de calidad, seguridad y habitabilidad de los edificios, en cumplimiento del mandato incluido en la disposición final segunda de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate”.

Ahora bien, a este esfuerzo de desarrollo del derecho subjetivo a la vivienda no le sigue, en la Ley de Suelo, un ejercicio igualmente cabal de configuración de sus facultades y garantías, por las evidentes limitaciones de su objeto y de las competencias legislativas del Estado en la materia según han sido interpretadas por el Tribunal Constitucional. La ley estatal se limita a regular las consecuencias de este derecho en materia de suelo, a partir de la afirmación de principio contenida en su artículo 2.3 según la cual “el suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”. Este principio le sirve de puente entre el derecho subjetivo a la vivienda, el estatuto de la propiedad inmobiliaria y el régimen objetivo del suelo, que son su objeto propio y en cuyo comentario nos detendremos en la última parte de esta monografía. Por lo demás, la legislación sobre vivienda es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas<sup>50</sup>, algunas de las cuales han avanzado recientemente en la configuración legal del derecho subjetivo a la vivienda<sup>51</sup>.

En España, como hemos visto que ha ocurrido en el Reino Unido, el legislador ha configurado antes el derecho a un alojamiento ante situaciones de necesidad que un derecho a la vivienda en sentido propio. Expresado en otros términos, el derecho subjetivo ha cobrado forma primero en la legislación de servicios sociales y sólo ahora está empezando a hacerlo en la legislación del ramo vivienda.

El alojamiento —normalmente temporal y colectivo, con servicios sociales de acompañamiento— de personas en situaciones de necesidad está bastante generalizado entre las prestaciones garantizadas por la legislación de acción social. Así, por ejemplo, la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra incluye en su artículo 20 entre las prestaciones mínimas y garantizadas de su cartera de servicios sociales de ámbito general “los recursos de alojamiento temporal como centros de urgencia y casas de acogida para personas sin techo, mujeres en situación de maltrato y/o agresión sexual y menores en situación de desprotección” y “el acceso a una plaza residencial permanente o temporal a las personas que no puedan continuar en su domicilio

---

<sup>50</sup> Lo que no quita para que el Estado pudiera avanzar algún día en la regulación de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio del derecho a la vivienda al amparo del artículo 149.1.1.ª CE, según una interpretación de este título competencial que he defendido en los trabajos citados en la nota n.º 41.

<sup>51</sup> Además de las leyes que se comentarán en los párrafos que siguen, también se han aprobado la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra y la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda en la Comunidad de Castilla y León, pero estas leyes se inscriben en la tradición de configurar los principios y reglas del régimen jurídico de una prestación objetiva, no un derecho subjetivo de prestación.

por su situación de dependencia, grave conflicto familiar o ausencia de soporte familiar adecuado”. La Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de las Illes Balears proclama el alojamiento como una de las “prestaciones básicas garantizadas” en su artículo 25. Y la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha incluye asimismo entre sus prestaciones garantizadas el alojamiento temporal de las personas en situaciones de urgencia social por “carencia de recursos propios o grave crisis de convivencia personal” en sus artículos 7.3.h) y 36 f).

Del otro lado, la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda, afirma que todas las personas deben poder acceder a una vivienda y ocuparla, siempre que cumplan los requisitos legales y contractuales aplicables en cada relación jurídica, sin sufrir discriminaciones, directas o indirectas, ni acoso.

Más recientemente, la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía sostiene en su artículo 1.º que “tiene por objeto garantizar (...) el derecho constitucional y estatutario a una vivienda digna y adecuada, del que son titulares las personas físicas con vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía en las condiciones establecidas en la misma”.

Por último hasta donde tenemos noticia, la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Garantías en el Acceso a la Vivienda en Castilla-La Mancha, estableció por primera vez una doble garantía jurídica del acceso a la vivienda a favor de los demandantes de vivienda protegida: la que denomina “garantía de plazo” y la “garantía económica”, que se explicarán más adelante. Ahora bien, estas garantías sólo regían respecto de quienes hubieran superado una edad normal de emancipación (22 años) y tuvieran una fuente modesta pero regular de ingresos de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley, lo que evidencia una aproximación al problema muy distinta de la que hemos reseñado en las primeras leyes citadas, en cualquier caso efímera, porque la ley fue derogada al poco tiempo de su aprobación sin llegar a desarrollarse ni surtir efectos.

En efecto, desde su mismo título se observa que los textos legales citados de Navarra, Baleares y el primero de Castilla-La Mancha abordan el problema residencial desde una perspectiva radicalmente distinta a la de las Leyes catalana, andaluza y la última castellano-manchega: en vez de descansar sobre el sistema prestacional de los servicios de vivienda, lo hacen sobre el de los servicios sociales. Sin duda, ello obedece en gran medida a razones organizativas, esto es, a la competencia material de la Consejería impulsora de la iniciativa legal en cada caso. Pero también puede encontrarse una explicación menos peregrina y más sustantiva, en las fuentes supralegales de inspiración utilizadas: mientras las Leyes de vivienda siguen la estructura lógica del artículo 47 de la Constitución y se apoyan en el binomio suelo-vivienda (como se observa claramente en las técnicas de planificación utilizadas y ya mencionadas, por ejemplo), las Leyes

de acción social siguen la lógica del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (que la balear cita expresamente en su exposición de motivos), esto es, se ocupan de los servicios sociales básicos para procurar un mínimo vital a las personas y protegerlas del riesgo de exclusión social: en primer lugar, el alojamiento, la alimentación y el vestido.

Y es que la vivienda, en su sentido constitucional ya comentado, es un bien de primera necesidad, que requiere una política sectorial para promover las condiciones socio-económicas en las que puedan disfrutarla todos de forma estable pero, mientras no se dan estas circunstancias y existen personas en situación o en riesgo de exclusión residencial, también requiere servicios temporales de habitación o alojamiento tradicionalmente incluidos en el sector de la acción social o los servicios sociales. Como cláusula de cierre del sistema de prestaciones sociales de nuestro Estado social de Derecho, la acción social también se ocupa del alojamiento de las personas que se encuentran en una situación de necesidad por carecer de una vivienda digna y adecuada, como resulta de la lectura conjunta de los artículos 41, 47 y 50 de la Constitución<sup>52</sup>.

En todo caso, ya se sitúen en el grupo normativo de la vivienda o en el de la acción social, todas las leyes de que nos ocupamos en este apartado se diferencian de las precedentes españolas en su forma de regular la prestación de que se trata, que no configuran sólo como una prestación objetiva sino también como un derecho subjetivo de sus beneficiarios.

Obviamente, ninguna de las leyes estudiadas garantiza por su propio imperio un acceso universal a una vivienda digna y adecuada a todas las personas. La efectividad de un derecho de prestación requiere una acción administrativa necesitada asimismo de una financiación que no es ni puede ser ilimitada. Las diferencias entre estas leyes son, además, notables, tanto en cuanto al objeto y contenido de los derechos que proclaman como a sus titulares. Veremos que sus avances son muy desiguales: mientras en las disposiciones citadas de Reino Unido, Francia, Navarra, Baleares o Castilla-La Mancha se llega a imponer auténticas obligaciones de resultado a las Administraciones públicas, en Andalucía sólo la disposición de medios e instrumentos es exigible judicialmente, pero no propiamente el alojamiento de las personas más necesitadas. Pero sí establecen un régimen legal general para el ejercicio de derechos subjetivos residenciales susceptibles de tutela judicial efectiva, y ello constituye en sí mismo un importante avance.

Las principales características de este avance pueden ser resumidas en torno a tres grandes notas generales:

---

<sup>52</sup> Sobre el carácter híbrido de los servicios de vivienda, a medio camino entre los servicios a la persona (o de carácter social) y los servicios al territorio (más convencionalmente llamados servicios económicos), sobre las prestaciones residenciales típicas de la acción social y sobre la naturaleza y alcance de esta actividad de la Administración, me permito remitir a VAQUER, M., *La acción social*, op. cit., en particular pp. 79, 86, 113, 162-171 y 180.

1. Instauración de la **actividad administrativa de planificación** para dotar de la necesaria previsibilidad (que es, como es bien sabido, una de las dimensiones de la seguridad jurídica), estabilidad y adaptabilidad al cambio a la acción administrativa positiva al servicio del derecho a la vivienda.

La actividad de planificación es especialmente necesaria para la efectividad de los derechos subjetivos de prestación. Dado que el número y las necesidades del colectivo titular del derecho varían en el espacio y en el tiempo, lo hace también la necesaria dotación de medios personales, materiales y financieros, cuya provisión hay que planificar de forma rigurosa y periódica ya que no puede venir predeterminada de forma general y abstracta por la Ley. De ahí que todas estas Leyes prevean su desarrollo no tanto mediante reglamentos generales y abstractos como ellas, cuanto mediante planes.

En Reino Unido, tanto la Ley para Inglaterra y Gales como la escocesa contemplan las *Homelessness strategies* que deben aprobar los entes locales (arts. 1 y 3 y 1 de las Leyes de 2002 y 2001, respectivamente). En Francia, el *plan pour l'hébergement d'urgence des personnes sans abri* que deben aprobar los *Départements* y que deben establecer determinados ratios de plazas alojativas en los municipios más poblados o integrados en aglomeraciones urbanas (art. 2).

En Cataluña, el Plan territorial sectorial de vivienda, los programas supra-locales de vivienda y los planes locales de vivienda (art. 11.2), además de las determinaciones sobre reservas y calificaciones de suelo para vivienda protegida contenidas en los planes urbanísticos. Un sistema de ordenación complejo, en fin, que trata de integrar la planificación territorial con la planificación sectorial. Similar es el caso de Andalucía, donde la Ley prevé la realización de actuaciones de interés supramunicipal mediante planes de ordenación del territorio (art. 14.2) y la ordenación del uso residencial, libre o protegido, del suelo en los planes urbanísticos (art. 4), a los que añade un sistema de planificación sectorial formado por los planes de vivienda y suelo de ámbito autonómico (art. 12) y municipal (art. 13). De forma general, en estas y en las restantes Comunidades Autónomas, la prestación y el fomento de la vivienda protegida se regulan mediante planes temporales dictados en ejercicio de su autonomía y también en desarrollo de las bases sentadas en los planes estatales, para poder beneficiarse de su financiación mediante transferencias de capital finalistas del Estado.

Por lo que hace al ramo de la acción social, en Baleares se establece el plan estratégico de servicios sociales de las Illes Balears y los planes sectoriales (arts. 29 a 33). Y en Navarra, los planes —asimismo clasificados en estratégicos y sectoriales— y programas de servicios sociales (arts. 15, 16 y 24 a 27).

2. Regulación de tipos de **alojamientos diferenciados para las personas en situación de necesidad** o con dificultades de acceso a la vivienda de libre mercado.

En Inglaterra y Gales, el *social housing* y en Escocia, las *houses for housing purposes*, en ambos casos gestionadas por los *registered social landlords* (arts. 1 de la Ley de 1996 y 5 de la de 2001, respectivamente). En Francia, las *places d'hébergement d'urgence* y los *logements locatifs sociaux*. En España, los planes estatales y autonómicos de vivienda establecen diversas categorías de vivienda protegida. En Cataluña, la Ley que citamos se refiere a las viviendas de inserción, las viviendas dotacionales públicas y las viviendas de protección oficial (arts. 17, 18 y 70, 77 y siguientes). En Baleares, el objeto de la prestación garantizada ni siquiera es denominado vivienda sino “alojamiento” para dejar abierta su modalidad y no generar la expectativa de que se trata de viviendas individuales o unifamiliares sino que puede tratarse de formas de alojamiento colectivo (art. 25). Similar es el caso de la Ley navarra, que se refiere a “recursos de alojamiento temporal como centros de urgencia y casas de acogida” y a “una plaza residencial” sin mayor especificación (art. 20). Y en Andalucía se combinan las dos tipologías residenciales: las viviendas protegidas (art. 6) y los alojamientos transitorios “mediante edificaciones que constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva” para personas con riesgo o en situación de exclusión social acreditada por los servicios sociales y que no puedan acceder a una vivienda protegida (art. 20).

**3. Garantía de la oponibilidad o exigibilidad del derecho**, incluso mediante la tutela judicial efectiva.

En Francia, los demandantes de alojamiento social y demás personas sin alojamiento pueden solicitarlo a una comisión de mediación existente en cada Departamento (art. 7) y, si no ven satisfecha su pretensión, en determinados casos pueden ejercerla por la vía contenciosa ante los órganos judiciales (arts. 8 y 9)<sup>53</sup>.

En Cataluña, las garantías sustantivas se complementan con ciertos derechos reaccionales, como son la acción pública (art. 6), la prueba por indicios con inversión de la carga de la prueba en los procedimientos por discriminación,

---

<sup>53</sup> Esta tutela judicial tuvo aplicación por primera vez con la *Ordonnance* de 20 de mayo de 2008, *Mme. Fofana*, del Tribunal Administrativo de París, al que recurrió una inmigrante con dos hijas menores de edad, que estaban alojadas en un centro de acogida (*centre d'hébergement et de réinsertion sociale*) y, antes del vencimiento de su contrato, solicitaron acceder a un alquiler social (*logement sociale*), lo que fue desestimado por la comisión de mediación de París por considerar su solicitud prioritaria pero no urgente, habida cuenta la obligación de la recurrente de llevar a término su contrato con el CHRS. Pues bien, el Tribunal accede a suspender la ejecución de esta decisión y requiere a la comisión a que vuelva a pronunciarse dentro del plazo máximo de un mes a partir de la notificación de esta resolución. Seis meses después, el Tribunal Administrativo de París dictó otras seis resoluciones que consolidan y perfilan su doctrina aplicativa de esta novedosa ley (TA París 20 noviembre de 2008, *Mme. Nouisser*, n.º 0809273, *Mme. Boulhel*, n.º 0809830, *M. Zanone*, n.º 0810634, *M. Sabbagh*, n.º 0811030, *Mme. Dabo*, n.º 0812600, *M. Abaiadze*, n.º 0812761, comentadas por PEARL NGUYÈN-DUY en “Premières applications de la loi DALO”, op. cit.), a las que han seguido después otras.

que incluye el acoso inmobiliario (art. 47), o la legitimación de organizaciones sociales representativas de intereses colectivos (art. 48).

En Andalucía, aunque se proclama genéricamente el derecho a “exigir de las Administraciones públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada (...) mediante el ejercicio de las acciones que procedan (...)”, este derecho sólo se concreta acto seguido para exigir el cumplimiento del deber de los Ayuntamientos de aprobar y ejecutar el plan municipal de vivienda y suelo (art. 24).

En Castilla-La Mancha, la nueva ley de servicios sociales garantiza el derecho “a acceder a un alojamiento temporal de emergencia en situaciones de urgencia social, ..., cuando exista una necesidad reconocida, en la que concurra carencia de recursos propios o grave crisis de convivencia personal, que haga inviable la permanencia en el propio domicilio, temporal o permanentemente” [art. 7.3.h)]. Posterior y complementariamente, la ley de garantías en el acceso a la vivienda impuso a la Administración la obligación de garantizar “a todas las personas inscritas en el Registro de Demandantes de Vivienda con protección pública de Castilla-La Mancha el derecho a una vivienda protegida” (art. 2.1). Para ello, disponía del plazo máximo de un año contado a partir de la inscripción en el registro. A partir del vencimiento de dicho plazo, el demandante de vivienda insatisfecho podría acceder en alquiler a una vivienda libre y la Consejería le reconocerá “la garantía económica de acceso a la vivienda”.

La determinación de la garantía económica quedaba remitida al desarrollo reglamentario, pero en todo caso constituía una prestación dineraria compensatoria fijada “teniendo en consideración la diferencia entre la renta media por el alquiler de una vivienda en esa localidad y la cuota que le correspondería abonar por la adquisición de una vivienda con protección pública en esa misma localidad y en ese mismo momento” (art. 6.1). Su beneficiario tenía derecho a percibir esta cuantía mientras no se le provea el acceso a una vivienda protegida, para la que goza de preferencia (disp. final 1.<sup>a</sup>).

La solución legal que acabamos de describir era ciertamente original: ante las dificultades de garantizar la efectividad de una prestación en especie tan costosa (en tiempo y en dinero) como una vivienda, se arbitraba una prestación económica subsidiaria que cumplía una doble función legal: desde la perspectiva del ciudadano, le aseguraba una prestación efectiva, aunque fuera en dinero; desde la perspectiva de la Administración, añadía un incentivo para que planificase y fomentase o promoviera una oferta suficiente de vivienda protegida adecuada a las necesidades de sus demandantes. Pero la crisis económica y el cambio de gobierno regional provocaron su rápida derogación, sin que hayamos llegado a apreciar ni valorar sus efectos.

En Navarra, los servicios residenciales a que se refiere el artículo 20 de la Ley forman parte, como ya sabemos, del contenido mínimo de la cartera de servicios sociales de ámbito general, “que además deberán tener carácter de

prestaciones garantizadas”, lo que significa que “serán exigibles como derecho subjetivo en los términos establecidos en la cartera, que señalará los requisitos de acceso a cada una de ellas y el plazo a partir del cual dicho derecho podrá ser exigido ante la Administración una vez reconocido, pudiendo, en caso de no ser atendido por ésta, hacerse valer ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa” (art. 19.3)<sup>54</sup>.

Análogamente, en Baleares las carteras de servicios (arts. 24 y 26) “garantizarán ... las prestaciones que den cobertura a las necesidades básicas de las personas beneficiarias de esta Ley” (art. 25). Su incumplimiento no sólo deja expedita las vías administrativa y contenciosa para exigir la prestación, sino que también lleva aparejada una sanción porque se tipifica como infracción administrativa (arts. 124 y ss.).

Lo que falta en las Leyes catalana o andaluza, a diferencia de las británicas, la navarra, la balear, la castellano-manchega y, sobre todo, la francesa, es la previsión de un nivel mínimo asistencial, el de las personas involuntariamente sin hogar y demás personas que podríamos calificar en situación o riesgo de necesidad, de emergencia o de exclusión residencial, a las que se garantice el acceso a un alojamiento como prestación exigible y tutelable, ya sea de forma temporal o indefinida<sup>55</sup>.

En suma, la piedra de toque de la efectividad del derecho a la vivienda se encuentra en la exigibilidad —bajo tutela judicial y otras formas complementarias de garantía— de la prestación. Los avances dados en las últimas décadas por algunas legislaciones nacionales y regionales son una buena noticia, pero no están todavía generalizados ni tampoco exentos de problemas aplicativos.

## VII. MIENTRAS TANTO, EN MADRID

En Madrid rige el que hemos visto que sigue siendo el esquema clásico en nuestro país, que consiste en atender las necesidades residenciales de la población a través de dos ramos de la acción administrativa: los servicios sociales y la política de vivienda propiamente dicha.

Por una parte, la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid incluye “la atención residencial, que comporta alojamiento, continuado o temporal, sustitutivo del hogar” entre las prestaciones materiales del sistema público de servicios sociales (art. 18.2.a) concebido para

---

<sup>54</sup> El acceso a las prestaciones no garantizadas, por contraste, sólo será exigible “de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria”, según el apartado siguiente del mismo precepto.

<sup>55</sup> En Cataluña, por ejemplo, esta garantía depende de lo que prescriba la Cartera de Servicios Sociales, que se aprueba periódicamente por Decreto del Gobierno de la Generalitat. Puede verse, por ejemplo, el Decreto 142/2010, de 11 de octubre, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2010-2011 y que establece algunos servicios residenciales como prestaciones garantizadas.

las personas incurso en una situación de necesidad, cuyo disfrute sin embargo no garantiza, sino que “las prestaciones materiales deberán estar indicadas previamente como recurso idóneo para atender la necesidad de que se trate, y su disfrute podrá someterse a condición o a participación en su coste” (art. 19.3). Por otra parte y ya desde la perspectiva del ramo de la vivienda, la Comunidad de Madrid dispone de la laconica Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda (que sólo tiene cuatro artículos y una disposición adicional, pues es un reenvío prácticamente en blanco a los planes y reglamentos que se dicten en la materia) y la Ley 9/2003, de 26 de marzo, del Régimen Sancionador en materia de Viviendas Protegidas. Por fin, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid proclama entre los fines de la ordenación urbanística “la orientación de las actuaciones públicas y privadas en orden a hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada, especialmente mediante la calificación de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y la constitución de patrimonios públicos de suelo” (art. 3.2.i). Y con tal fin, en efecto, no sólo regula la calificación y reserva de suelo para vivienda protegida (arts. 38.2 y 42.5.c) sino también para viviendas públicas o de integración social que integra dentro del sistema de redes supramunicipales (art. 36.2.c.2.º)<sup>56</sup> y manda a la Comunidad y los municipios constituir patrimonios públicos de suelo como patrimonios separados (art. 173) con destino a estos tipos de viviendas, entre otros posibles fines (art. 176). En suma, el legislador madrileño ha arbitrado medios (planes, viviendas protegidas y de integración social, reservas y patrimonio públicos de suelo, etc.) para las prestaciones de que aquí se trata, pero no ha garantizado en modo alguno el disfrute efectivo de dichas prestaciones. En efecto, todas las leyes mencionadas establecen obligaciones de medios, pero no de resultados.

Así que Madrid se inscribe en el grupo de Comunidades Autónomas que todavía no han ensayado ningún esfuerzo de configuración legal del derecho subjetivo *a* la vivienda, sino que siguen apostando por configurar un Derecho objetivo *de* la vivienda. Eso no significa, obviamente, que las necesidades de vivienda de sus residentes estén peor o menos atendidas que las de otros —juicio que requeriría un análisis cuantitativo que no corresponde a este trabajo—,

---

<sup>56</sup> Al formar parte de las redes públicas las viviendas públicas o de integración social, los terrenos para ellas calificados pueden adquirirse por cesión obligatoria y gratuita cuando se integren en un ámbito o unidad de ejecución sistemáticos y, en caso contrario, por ocupación directa o por expropiación forzosa (art. 90). Hasta 2010, la Ley establecía además estándares legales mínimos para la cesión, que cuantificaba en la tercera parte de las cesiones a la Comunidad de Madrid para el sistema de redes públicas supramunicipales (art. 91), que eran a su vez de 20 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados construidos de cualquier uso. Pero esta determinación legal se ha visto afectada por las Leyes 9 y 10/2010, de 23 de diciembre, y ahora el precepto no sólo omite tal estándar, sino que además establece, por excepción a la regla general en materia de redes públicas, que “los suelos integrantes de las redes supramunicipales cedidos a la Comunidad de Madrid tendrán la condición de bienes patrimoniales salvo que una Ley les otorgue expresamente el carácter de bienes de dominio público”.

pero sí que la situación jurídica de quienes no disfrutaban efectivamente de una vivienda digna y adecuada a sus necesidades es más precaria, por carecer de los mecanismos de garantía o tutela propios de los derechos subjetivos plenos. Y sin embargo, la Constitución española proclama la vivienda como un derecho (art. 47) y encomienda a las Comunidades Autónomas su configuración legal (art. 53.3 en relación con el 148.1.3.<sup>a</sup>). El legislador madrileño tiene la competencia y también dispone ya de algunos referentes en el Derecho comparado, como los reseñados en el apartado anterior, para poder emprender esta tarea pendiente de desarrollo de la Constitución.