



El marco constitucional de la acción del Estado en materia de vivienda

Javier García Fernández
Catedrático emérito de
Derecho constitucional.
Universidad Complutense de
Madrid

El artículo 47 de la Constitución, que establece el derecho a una vivienda digna y adecuada, contempla objetivos bastante generales como dictar normas conforme a los principios del precepto o utilizar el suelo conforme al interés general, evitando la especulación. A pesar de su carácter genérico, este artículo de la Constitución obliga a los poderes públicos a ayudar a la ciudadanía a acceder individualmente a la vivienda mediante ayudas directas o indirectas (beneficios fiscales a la compra o al alquiler), además de ejecutar una política de vivienda protegida y un planeamiento urbano que facilite la edificación. Es decir, los poderes públicos han de regular y gestionar el uso del suelo, las reglas de edificación, la preparación de equipamientos y el acceso de los ciudadanos.

Cuando Friedrich Engels publicó la *Contribución al problema de la vivienda* en 1872, uno de los problemas sociales que más pesaba en los comienzos de la industrialización del siglo XIX, quedó desvelado y centrado en términos sociológicos. Engels no entendió las modestas medidas que proponían los socialistas alemanes y enturbió su análisis con un maximalismo que restaba valor al

mismo, pero el primer diagnóstico estaba ahí. Hoy es un lugar común en cualquier democracia identificar los perfiles políticos y económicos del problema de la vivienda que, a diferencia del pasado, no afecta de manera uniforme a clases sociales diferenciadas sino a fracciones de clase en función de la edad, la raza o la marginalidad de quienes lo sufren.

Si se ha sacado una lección

al analizar el problema de la vivienda desde el siglo XX es su complejidad política y el papel protagónico que corresponde a los poderes públicos en su solución. Ni siquiera los ultraliberales niegan la intervención de todos los poderes (Estado, Regiones, Municipios) en la resolución del problema mediante las políticas públicas. Ello explica la relevante importancia, que en la regulación de las políticas de vivienda, tienen las Constituciones como normas que describen y enmarcan la acción del Estado.

Antes de la Constitución española de 1978 hay dos hitos en la regulación constitucional de la vivienda. En primer lugar, la Constitución alemana de 1918, cuyo artículo 155 reguló el disfrute de la vivienda, con una formulación amplia, si bien no llegó a configurarla

La Constitución también contempla el disfrute, y no sólo el acceso, en materia de vivienda. Ello conlleva que los poderes públicos han de asegurar el disfrute pacífico de una vivienda frente a injerencias privadas o públicas, como el *mobbing* inmobiliario que practican algunas empresas y a veces amparan los Ayuntamientos de derechas.



como un derecho. El segundo hito fue la Constitución portuguesa de 1976, que introdujo un artículo 65 que en su redacción inicial constituía todo un programa de acceso a la vivienda como derecho. Ese artículo fue reformado cuando gobernaba la derecha de Cavaco Silva en 1989, pero aún sigue siendo un precepto interesante.

Con ambos antecedentes, la Constitución española dedica a la vivienda dos artículos, el 47 y el 148.1.3ª que se complementan con otros preceptos. El artículo 47 establece que los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y que 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. También establece que la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. Conviene recordar, que en las Cortes Constituyentes UCD no estaba de acuerdo con el artículo, porque debía parecerle demasiado avanzado y hoy todavía hay comentaristas conservadores que lo miran con prevención.

Artículo 47 de la Constitución española

Veamos el artículo 47. En primer lugar, corresponde al capítulo III del título primero, es decir, está situado en los principios rectores de la política social y económica. Ello comporta que, a pesar de la referencia al derecho a disfrutar de una vivienda, no es un derecho fundamental como pueden

serlo el derecho de reunión o el derecho a la educación. En consecuencia, no se regula por ley orgánica sino por ley ordinaria, su infracción no permite recurrir en amparo al Tribunal Constitucional y además los poderes públicos no están jurídicamente obligados a ejecutarlo en su totalidad. Tampoco es un derecho de prestación que puede recibir quien lo ostente y la referencia al “disfrute” de la vivienda no se entiende en el sentido que el Código Civil da a este verbo, de uso de un bien.

Pero el hecho de que no sea un derecho fundamental cuya, ejecución se puede reclamar a los poderes públicos, no significa que sea un precepto sin contenido ni aplicabilidad. La Constitución prevé que los principios reconocidos en el citado capítulo III informarán la legislación, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (artículo 53.3). Es decir, las normas, las sentencias judiciales y los actos administrativos no pueden contradecir los principios que este artículo contiene. Es más, convertidos en principios generales del Derecho, los mandatos de este artículo 47 serían de aplicación supletoria como fuente del Derecho en defecto de legislación.

En cuanto al contenido de la acción de los poderes públicos, este artículo tiene los siguientes efectos:

- Obliga a todos los poderes públicos, en sus respectivos ámbitos (Estado, Comunidades Autónomas, Provincias, Islas, Municipios), a establecer políticas públicas que permitan a los ciudadanos disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Todo el urbanismo es un presupuesto previo y necesario de la política de vivienda, por lo que la gestión urbanística entra de lleno también en el artículo 47 de la Constitución española.



Paradores es otro mundo

Donde el otoño se siente en cada paso



PARADORES

Hoteles & Restaurantes 1928

- Esa obligación se expresa señaladamente en el ámbito normativo.
- La obligación va más allá del ámbito estricto de la edificación, pues los poderes públicos han de regular la utilización del suelo conforme al interés general impidiendo la especulación.
- El mandato es más concreto en el caso de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, que han de revertir a la sociedad.

Como puede verse, este artículo 47 de la Constitución contempla objetivos bastante generales como dictar normas conformes a los principios del precepto o utilizar el suelo conforme al interés general, evitando la especulación. Pero a pesar del carácter genérico de los mandatos de este artículo, las políticas de suelo y de vivienda de cualquier país se conocen desde hace muchos años, lo que significa que aun sin explicitarlo, este artículo de la Constitución obliga a los poderes públicos a ayudar a la ciudadanía a acceder individualmente a la vivienda mediante ayudas directas o indirectas (beneficios fiscales a la compra o al alquiler) más ejecutar una política de vivienda protegida y un planeamiento urbano que facilite la edificación. Es decir, los poderes públicos han de regular y gestionar el uso del suelo, las reglas de edificación, la preparación de equipamientos y el acceso de los ciudadanos.

Antes de pasar a otros artículos de la Constitución hay que señalar dos cuestiones que a veces se olvidan. En primer lugar, cuando se habla de la política de vivienda de los poderes públicos

se piensa en su dimensión macro o colectiva, es decir, en la política promocional destinada a facilitar el acceso a la vivienda. Pero la Constitución también contempla el disfrute, y no sólo el acceso, lo que conlleva que los poderes públicos han de asegurar el disfrute pacífico de una vivienda frente a injerencias privadas o públicas como el *mobbing* inmobiliario que practican algunas empresas y a veces amparan los Ayuntamientos de derechas. Ese deber de facilitar el uso pacífico de la vivienda se proyecta sobre la ordenación de los arrendamientos, de manera que arrendatario y arrendador se sitúen en posiciones de igualdad.

En segundo lugar, aunque la Constitución sólo se refiere al urbanismo a efectos de distribución competencial, como veremos más adelante (más una referencia a las plusvalías generadas por la acción urbanística), se debe entender que todo el urbanismo es un presupuesto previo y necesario de la política de vivienda, por lo que la gestión urbanística entra de lleno también en este artículo 47.

El artículo 47 de la Constitución se prolonga en el artículo 50 que ordena a los poderes públicos establecer servicios sociales específicos para lo que el precepto denomina, con lenguaje ya superado, "la tercera edad" que atenderán a los problemas de vivienda de esta franja de la sociedad. También complementan el contenido del artículo 47 otros preceptos de la Constitución como el artículo 33 (derecho de propiedad y función social de ésta), el artículo 43 (derecho a

la salud versus la vivienda insalubre), el artículo 48 (promoción de la juventud) y el artículo 128 (subordinación de la riqueza del país al interés general).

Hasta aquí hemos hablado de los poderes públicos, pero ahora hay que determinar quiénes son éstos. El artículo 148.1.3ª establece que el urbanismo y la vivienda son competencia de las Comunidades Autónomas si así lo asume su Estatuto de Autonomía, como así lo han hecho. Es decir, el grueso de la gestión urbanística y de la política de vivienda corresponde, en principio a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, sobre la vivienda y el urbanismo inciden varios títulos competenciales exclusivos del Estado establecidos en el artículo 149.1 de la Constitución, como las condiciones básicas de igualdad entre los españoles, la legislación mercantil y civil, la ordenación del crédito, las bases y la coordinación de la actividad económica, la Hacienda general, la expropiación forzosa y las obras públicas de interés general.

Todo ello da como consecuencia que estamos ante unas competencias compartidas de no siempre fácil encaje pues, como ocurre en todos los Estados compuestos, el principio democrático determina mayorías opuestas en el nivel central y en el nivel autonómico, con efectos divergentes y hasta opuestos en ocasiones. Todo ello justifica la existencia de un Ministerio de Vivienda y también que el Estado apure sus competencias para contrarrestar el posible boicot que pueden encontrar en Comunidades Autónomas conservadoras. **TEMAS**